

REVISTA
**PRO LEGE
VIGILANDA**

2022

VOLUME 1 | NÚMERO 1

SEGURANÇA PÚBLICA E
DEFESA SOCIAL



ESBM
EDITORA

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Revista Pro Lege Vigilanda

R454 Escola Superior dos Oficiais da Brigada Militar e do Corpo de Bombeiros. – v. 1, n. 1, 2022. - Porto Alegre: Editora ESBM, 2022. 226p.

Semestral

1. Segurança pública. 2. Defesa social. 3. Polícia militar. 4. Corpo de bombeiros militar. 5. Polícia civil. 6. Brasil – Rio Grande do Sul - polícia. 7. Defesa civil. 8. Políticas públicas. I. Título.

CDU 355.02

Ficha catalográfica pelo Sistema Integrado DigitalPub
Bibliotecária: Tírza Egito Rocha de Souza – CRB-15/ 0607

Índice para catálogo sistemático:

- | | |
|--|------------|
| 1. Políticas públicas. Política de defesa. | CDU 355.02 |
| 2. Segurança militar. Polícia militar. | CDU 356.35 |

Editor-Chefe:

Dr. Vinícius Oliveira Braz Deprá (CBM/RS)

Co-Editor:

Ms. Yury Vieira Tupynambá de Lélis Mendes (BM/RS)

Conselho Editorial:

Dr. Marcos Roberto de Lima Aguirre (JPII/RS)

Dr. Francis Albert Cotta Formiga (UEMG/MG)

Dr. Noel Antônio Baratiere (OAB/SC)

Dra. Mariângela Guerreiro Milhoranza (JPII/RS)

Dr. Ruy Teichert Filho (HBM/RS)

Dra. Elida Damasceno Braga (PM/SE)

Dr. Wagner Silveira Feloniuk (FURG/RS)

Dra. Luciane Martins de Araújo (PUC/GO)

Dra. Cristiane Catarina Fagundes de Oliveira (PGMPOA/RS)

Dra. Angela Cristina Viero (JPII/RS)

Dra. Anatórcia Rovani Pilati (JPII/RS)

Ms. Roberto dos Santos Donato (BM/RS)

Ms. Hélio Miguel Schauren Jr (BM/RS)

Ms. Maurício Paraboni Detoni (BM/RS)

Ms. José Camilo da Silva (PC/AM)

Ms. Vanilo Cunha de Carvalho Filho (FDAT/CE)

Ms. Diego Romero (JPII/RS)

Ms. Fabiano Justin Cerveira (JPII/RS)

Ms. Giancarlo Michel de Almeida (JPII/RS)

Ms. Patrícia Picolotto (PP/RS)

Ms. Rusley Hilário Medeiros Miorim (GM/ES)

Esp. Sandra Mara Guaglianoni Neto (PC/RS)

Esp. Fábio Segala de Souza (BM/RS)

APRESENTAÇÃO

Prezados (as) Leitores (as),

É com grande satisfação que trazemos à lume a primeira edição da revista científica *Pro Lege Vigilanda*, da Escola Superior dos Oficiais da Brigada Militar e do Corpo de Bombeiros Militar, edificada em parceria com a Faculdade João Paulo II, que tem como escopo contribuir no cenário nacional e internacional para o estudo científico e prático-profissional das ciências militares, policiais, jurídicas, políticas e sociais, com ênfase nas áreas de Segurança Pública e Defesa Social.

Contando com artigos e reflexões dos mais variados saberes na área de Segurança Pública e Defesa Social, busca-se com isso disponibilizar uma ferramenta de diálogo, de aperfeiçoamento e valorização profissional, tornando-se um ambiente doutrinário de base científica, em sintonia com a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS), para a formulação e a avaliação de políticas públicas, em consonância com o Sistema Único de Segurança Pública instituído pela Lei n.º 13.675, de 11 de junho de 2018, atentando-se primordialmente à difusão de conhecimento.

Nesta primeira edição, apresenta-se inicialmente Nota Técnica do autor Roger Nardys de Vasconcellos, abordando o Sistema de Proteção Social dos Militares à luz dos recentes precedentes do Supremo Tribunal Federal – ADI 6917 e Tema 1177.

Logo a seguir, os autores Maurício Paraboni Detoni e Ailton César Trindade apresentam artigo científico a respeito da influência do sistema de videomonitoramento e cercamento eletrônico na atividade de polícia ostensiva: prevenção e repressão ao crime.

Os pesquisadores Cristiano Munhoz e Nader Mussa Salameh Rabay desenvolvem o tema da gestão da polícia ostensiva em eventos esportivos: contraprestação ao policiamento em jogos de futebol no Rio Grande do Sul.

Ainda, Andressa Dias e Marcelo Medeiros da Silveira escrevem sobre a cláusula geral de polícia: prerrogativas e limites de atuação das polícias militares estaduais na preservação da ordem pública.

Na sequência, os pesquisadores Ricardo Guilherme Hubner Dumke e Elisandro Machado apresentam o tema da segurança contra incêndio para ocupações residenciais multifamiliares em edifícios altos, um estudo comparativo entre as escadas de emergência exigidas pelo CBMRS e CBMSC.

Por sua vez, Wedner Costodio Lima e Wiliam Costodio Lima apresentam pesquisa sobre fontes teóricas da deslegitimação do sistema penal: dados sobre violência (homicídios) e encarceramento no Brasil.

Ainda, Patricia Picolotto apresenta estudo sobre a educação como política pública para ressocialização de apenados, trabalho que foi originariamente apresentado no 1º Seminário Internacional de Editores e Pesquisadores na área de Segurança Pública, realizado nos dias 24, 25 e 26 de novembro de 2021 em Brasília – DF.

Em seguida, traz-se à lume entrevista com o Desembargador Militar Dr. Amílcar Macedo, Presidente do Tribunal de Justiça Militar do Estado do Rio Grande do Sul.

Ao final, também em formato de entrevista, o Dr. Azor Lopes da Silva Júnior aborda sobre os Desafios Contemporâneos para a Segurança Pública: Perspectiva entre teoria e prática.

Esperamos que os trabalhos constantes nesta primeira edição sejam apreciados pelos nossos leitores, a quem fica o convite inclusive para submissão de artigos para as próximas edições.

Vida longa à Revista *Pro Lege Vigilanda*!

Vinícius Oliveira Braz Deprá, Dr.

Editor-Chefe

SUMÁRIO

NOTA TÉCNICA

O Sistema de Proteção Social dos Militares à luz dos recentes precedentes do Supremo Tribunal Federal – ADI 6917 e Tema 1177	7
Roger Nardys de Vasconcellos	

ARTIGO

A influência do sistema de videomonitoramento e cercamento eletrônico na atividade de polícia ostensiva: prevenção e repressão ao crime.....	21
Maurício Paraboni Detoni, Ailton César Trindade	

Gestão da polícia ostensiva em eventos esportivos: contraprestação ao policiamento em jogos de futebol no Rio Grande do Sul	46
Nader Mussa Salameh Rabay, Cristiano Munhoz	

Cláusula geral de polícia: prerrogativas e limites de atuação das Polícias Militares estaduais na preservação da ordem pública.....	98
Andressa Dias, Marcelo Medeiros da Silveira	

Segurança contra incêndio para ocupações residenciais multifamiliares em edifícios altos: estudo comparativo entre as escadas de emergência exigidas pelo CBMRS e CBMSC	129
Ricardo Guilherme Hubner Dumke, Elisandro Machado	

Fontes teóricas da deslegitimação do sistema penal: dados sobre violência (homicídios) e encarceramento no Brasil	155
Wedner Costódio Lima, Wiliam Costódio Lima	

A educação como política pública para ressocialização de apenados	171
Patrícia Picolotto	

TRANSCRIÇÃO DE ÁUDIO

Entrevista com o presidente do Tribunal de Justiça Militar do estado do Rio Grande do Sul desembargador militar, Dr. Amílcar Macedo	188
Cristina Adami, Amílcar Macedo	

CONEXÃO ESBM - Desafios contemporâneos para a segurança pública: perspectiva entre teoria e prática, com Dr. Azor Lopes da Silva Júnior.....	197
Vinicius Oliveira Braz Deprá, Azor Lopes da Silva Júnior	

O SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL DOS MILITARES À LUZ DOS RECENTES PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – ADI 6917 E TEMA 1177

Recebido em: 10/08/2022

Roger Nardys de Vasconcellos¹

Aceito em: 14/10/2022

Com o advento da Carta Magna de 1988 (CF/88) inaugura-se no ordenamento jurídico pátrio um capítulo inteiro dedicado à Seguridade Social (Capítulo II do Título VII), estabelecendo “*um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social*” (art. 194 da CF/88). Contudo, os precitados direitos relativos à previdência, organizados sob a forma do Regime Geral de Previdência

¹ Tenente-Coronel QOEM do Corpo de Bombeiros Militar/RS (atual); Membro do Conselho Estadual de Segurança Pública e Defesa Social - CONESP (2021); Capitão QOEM da Brigada Militar/RS (2005-2018); Tenente Intendente do Exército Brasileiro (1994-2003); Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais (PUC/RS, 1998); Bacharel em Ciências Policiais e Segurança Pública (APM/RS, 2005); Especialista em Direito Processual Civil (PUC/RS, 2002); Especialista em Direito Militar (PUC/RS, 2007); Especialista em Bombeiro Militar (ABM/RS, 2017); Curso Avançado de Administração Policial Militar - CAO (APM/RS, 2017); Curso Avançado de Especialização em Políticas e Gestão em Segurança Pública e Defesa Civil - CSP (ABM/RS, 2019); Professor da Academia de Polícia Militar (APM/RS); Professor da Academia de Bombeiros Militar (ABM/RS); Tutor da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP/MJ); Coordenador-Geral da Assessoria Jurídica e Legislativa da Secretaria de Estado da Segurança Pública/RS (2015-2018); Consultor de Licitações e Contratos Administrativos; Professor de Legislação Especial da pós-graduação em Políticas e Intervenção em Segurança Pública do IMED/SENASP; Instrutor de abordagem e defesa pessoal policial CREF/RS 16.362-P; Experiência profissional na contabilidade pública e privada CRC/RS 57448/05; Experiência profissional na advocacia pública e privada (OAB/RS 55.921); Diretor Jurídico da Federação Nacional de Entidades de Militares Estaduais - FENEME (www.feneme.org.br); Vice-Presidente da Associação dos Oficiais da Brigada Militar RS - ASOFBM (www.asofbm.org.br); Vice-Presidente da Região Sul da Associação Nacional de Militares do Brasil - AME/BRASIL (www.amebrasil.com.br); Diretor Estadual RS do Instituto Brasileiro de Segurança Pública - IBSP (www.ibsp.org.br); pesquisador e palestrante.

Social – RGPS (art. 201 da CF/88), sofreram alterações decorrentes de todas as grandes reformas previdenciárias, em especial pela Emenda Constitucional (EC) nº 20, de 15/12/1998, nº 41, de 19/12/2003, nº 47, de 05/07/2005, e nº 103, de 12/11/2019.

Esse grande sistema previdenciário (RGPS) abrange todos os trabalhadores, empregados públicos e profissionais autônomos – pessoas que exercem atividade laboral remunerada, **excluídos** os servidores públicos efetivos, de todas as esferas de Poder, que pertencem ao Regime Próprio de Previdência Social – RPPS (art. 40 da CF/88), e os militares, que possuem um Sistema de Proteção Social – SPSM (art. 42 e 142 da CF/88)².

A última grande reforma previdenciária (EC nº 103/2019) promoveu profundas mudanças no RGPS e no RPPS, concretizando a tendência unificadora dos modelos já percebida nas reformas anteriores, culminando com a máxima aproximação das regras. Essa unificação fica evidenciada especialmente pela adoção do Regime de Previdência Complementar (RPC) como regra no âmbito do RPPS (art. 40, §§ 14 a 16), inclusive sinalizando a própria extinção do RPPS (art. 40, §22) com mecanismos de fomento à migração de servidores ao novo modelo. Como consequência, os artigos 40 e 201 se entrelaçaram em institutos como idade mínima, tempo de contribuição, piso e teto unificado, pensão com redutor, critérios atuariais, dentre outros (art. 40, §12).

Ao passo de promover a unificação das regras dos regimes previdenciários (RPPS e RGPS), a última reforma não descurou em assegurar a segregação do regime constitucional dos militares, sem caráter previdenciário, existente desde o texto constitucional originário³

2 Vide nosso artigo: O Regime de Previdência Complementar e o Sistema Constitucional de Proteção Social dos Militares no Brasil. <https://www.feneme.org.br/o-regime-de-previdencia-complementar-e-o-sistemaconstitucional-de-proteo-social-dos-militares-no-brasil/>

3 A redação originária do art. 42 da Constituição já permitia afirmar (i) a distinção entre servidores públicos (antes civis) e militares (antes servidores militares) e (ii) a

e reafirmado pela EC nº 18, de 05/02/1998. A premissa do constituinte (originário e derivado) é a da singularidade da profissão militar⁴,

simetria de regime jurídico da profissão militar.

Art. 42. São servidores militares federais os integrantes das Forças Armadas e servidores militares dos Estados, Territórios e Distrito Federal os integrantes de suas polícias militares e de seus corpos de bombeiros militares. § 1º As patentes, com prerrogativas, direitos e deveres a elas inerentes, são asseguradas em plenitude aos oficiais da ativa, da reserva ou reformados das Forças Armadas, das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares dos Estados, dos Territórios e do Distrito Federal, sendo-lhes privativos os títulos, postos e uniformes militares. § 2º As patentes dos oficiais das Forças Armadas são conferidas pelo Presidente da República, e as dos oficiais das polícias militares e corpos de bombeiros militares dos Estados, Territórios e Distrito Federal, pelos respectivos Governadores. § 3º O militar em atividade que aceitar cargo público civil permanente será transferido para a reserva. § 4º O militar da ativa que aceitar cargo, emprego ou função pública temporária, não eletiva, ainda que da administração indireta, ficará agregado ao respectivo quadro e somente poderá, enquanto permanecer nessa situação, ser promovido por antiguidade, contando-se-lhe o tempo de serviço apenas para aquela promoção e transferência para a reserva, sendo depois de dois anos de afastamento, contínuos ou não, transferido para a inatividade. § 5º Ao militar são proibidas a sindicalização e a greve. § 6º O militar, enquanto em efetivo serviço, não pode estar filiado a partidos políticos. § 7º O oficial das Forças Armadas só perderá o posto e a patente se for julgado indigno do oficialato ou com ele incompatível, por decisão de tribunal militar de caráter permanente, em tempo de paz, ou de tribunal especial, em tempo de guerra. § 8º O oficial condenado na justiça comum ou militar a pena privativa de liberdade superior a dois anos, por sentença transitada em julgado, será submetido ao julgamento previsto no parágrafo anterior. § 9º A lei disporá sobre os limites de idade, a estabilidade e outras condições de transferência do servidor militar para a inatividade. § 10. Aplica-se aos servidores a que se refere este artigo, e a seus pensionistas, o disposto no art. 40, §§ 4º e 5º. § 11. Aplica-se aos servidores a que se refere este artigo o disposto no art. 7.º, VIII, XII, XVII, XVIII e XIX.

4 RE 596.701-RG, Rel. Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, DJe de 26/06/2020: (...) 2. Há sensíveis distinções entre os servidores públicos civis e os militares, estes classificados como agentes públicos cuja atribuição é a defesa da Pátria, dos poderes constituídos e da ordem pública, a justificar a existência de um tratamento específico quanto à previdência social, em razão da sua natureza jurídica e dos serviços que prestam à Nação, seja no que toca aos direitos, seja em relação aos deveres. Por tal razão, é necessária a existência de um Regime de Previdência Social dos Militares (RPSM) distinto dos Regimes Próprios de Previdência civis e os militares, estes classificados como agentes públicos cuja atribuição é a defesa da Pátria, dos poderes constituídos e da ordem pública, a justificar a existência de um tratamento específico quanto à previdência social, em razão da sua natureza jurídica e dos serviços que prestam à Nação, seja no que toca aos direitos, seja em relação aos deveres. Por tal razão, é necessária a existência de um Regime de Previdência Social dos Militares (RPSM) distinto dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), sendo autorizado constitucionalmente o tratamento da disciplina previdenciária dos militares por meio de lei específica. (Precedentes do STF: RE 198.982/RS, Rel. Min. Ilmar Galvão; RE 570.177, Rel. Min. Ricardo Lewandowski).

de caráter nacional, que demanda um tratamento jurídico próprio e diverso dos demais⁵. E nesse sentido, a EC nº 103/2019 operou algumas alterações que merecem destaque: (i) incluiu o § 14 no art. 37, dispondo que a aposentadoria do servidor ou trabalhador (RPPS e RGPS) rompe o vínculo laboral; diferentemente, os militares ao passarem para a reserva mantêm sua condição de militar e podem ser convocados ao serviço ativo em determinadas condições, inclusive, estão sujeitos ao perdimento da condição de militar mesmo na reserva por violação aos códigos castrenses; (ii) alterou o *caput* do art. 40 para, dentre outras modificações, substituir o termo servidores inativos por aposentados; por conseguinte, o conceito jurídico de inativos ficou adstrito ao regime jurídico dos militares; (iii) inseriu o § 9º-A ao art. 201 distinguindo o tempo de serviço militar exercido no âmbito do regime constitucional próprio (art. 42 e 142) do tempo de contribuição vinculado aos regimes do RPPS (art. 40) e do RGPS (art. 201); evidenciando a natureza não contributiva do tempo de serviço militar.

O regime próprio dos militares é assentado na interpretação sistemática dos seguintes dispositivos constitucionais, elencados aqui em ordem topográfica: art. 5º, LXI; art. 12, §3º, VI; art. 14, §§ 2º e 8º; art. 22, XXI; art. 42 e §§ 1º a 3º; art. 61, §1º, II, “f”; art. 92, VI; arts. 122 a 124; art. 125, §§ 3º a 5º; art. 128, I, “c”; art. 142 e §§ 1º a 3º; art. 143 e §§ 1º e 2º; art. 144, V, § 4º in fine e §§ 5º e 6º; art. 201, §9-A. A técnica legislativa do constituinte é a da remissão expressa, ou seja, somente é possível aplicar aos militares os dispositivos expressamente definidos pela Constituição.

Nessa senda, o sistema de proteção social é um subsistema jurídico contido no regime constitucional próprio dos militares,

5 Vide: MARTINS, Ives Gandra da Silva. Regime geral dos servidores públicos e especial dos militares: imposição constitucional para adoção de regime próprio aos militares estaduais: inteligência dos artigos 40, 20, 42 e 142, 3º, inciso X, do texto supremo: parecer. Revista do Instituto de Pesquisas e Estudos, Bauru, n. 44, p. 307-338, set./dez. 2005. Disponível em: <https://gandramartins.adv.br/parecer/regime-geral-dos-servidores-publicos-e-especial-dos-militares>.

conceituado como o conjunto integrado de princípios e normas previstos na Constituição e na legislação infraconstitucional, assegurando direitos, serviços e ações, permanentes e interativas, de remuneração, pensão, saúde e assistência aos militares no Brasil, em âmbito federal (Marinha, Exército e Aeronáutica) e estadual (Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares). O conjunto normativo do SPSM é composto pela Lei Federal n. 3.765, de 04/05/1960 (Pensão Militar); Decreto-Lei n. 667, de 02/07/1969 (Organiza as Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares); Lei Federal nº 6.880, de 09/12/1980 (Estatuto dos Militares federais); e Lei n. 13.954, de 16/12/2019 (Dispõe sobre a proteção social dos militares).

O SPSM reconhece a existência das condições especiais comuns na vida laboral desses especiais agentes do Estado, entre as quais, exemplificativamente, cita-se que penhoram a própria vida na defesa do cidadão; estão submetidos a rígidos códigos disciplinares e sob a égide de legislação penal militar e processual penal militar especial, essenciais ao controle da Força; cumprem rotina de trabalho com alto grau de letalidade; expõem-se a diuturno risco à vida, à saúde e à integridade física, tanto na função de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública, quanto na função de combate a incêndios, resgate e salvamento, inclusive em locais insalubres e hostis; sujeitam-se a escalas de serviço com variações de horários, não raro sem perceber adicional noturno ou hora extraordinária; são impedidos de sindicalização e greve; são mobilizáveis ao serviço ativo em determinadas condições; mesmo na reserva estão sujeitos ao cumprimento do decoro e ética profissional, sob pena de indignidade; possuem dedicação exclusiva à profissão; podem ser transferidos constantemente para melhor atender ao interesse público; têm o dever legal de agir na defesa social, ainda que fora do serviço; podem perder o posto e a graduação mesmo na reserva, com consequente perda de proventos; são compulsados à reserva ao completarem

determinada idade que incompatibiliza ao pleno e seguro exercício funcional (LAZZARINI, 2005)⁶. Derradeiramente, os reflexos da profissão repercutem de forma direta em todo o núcleo familiar, sendo a proteção ao militar e sua família a necessária contrapartida social, condição à máxima efetividade no cumprimento da missão.

Nessa toada, no exercício da competência legislativa sobre a matéria inatividade e pensão militar conferida pelo inc. XXI do art. 22 da CF/88⁷, a União definiu em norma geral que “O Sistema de Proteção Social dos Militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios deve ser regulado por lei específica do ente federativo, que estabelecerá seu modelo de gestão e poderá prever outros direitos, como saúde e assistência, e sua forma de custeio”; bem como, que “Não se aplica ao Sistema de Proteção Social dos Militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios a legislação dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos”⁸. A segregação dos militares dos regimes previdenciários, delimitada pela Constituição e detalhada em norma geral da União (Lei Federal 13.954/19) foi objeto de profundo exame no âmbito do Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6917, da qual se extrai a seguinte ementa:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PREVIDENCIÁRIO. CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MATO GROSSO E EMENDA CONSTITUCIONAL ESTADUAL 92/2020. INCLUSÃO DE SERVIDORES MILITARES NO REGIME PRÓPRIO DE

6 LAZZARINI, Alvaro. Regime próprio de previdência para os militares estaduais. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 10, n. 902, 22 dez. 2005. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/7658>>.

7 CF/88, art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: (...) XXI - normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação, mobilização, **inatividades e pensões** das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares; (Redação dada pela EC 103, de 2019) (g.n.)

8 Decreto-Lei n. 667/69, art. 24-E, parágrafo único. **Não se aplica** ao Sistema de Proteção Social dos Militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios **a legislação dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos**. (Incluído pela Lei nº 13.954, de 2019) (g.n.)

PREVIDÊNCIA SOCIAL DO ESTADO. CONTRARIEDADE À NORMA GERAL FIXADA PELA UNIÃO, A PARTIR DA LEI FEDERAL 13.954/2019. (...) 1. A competência estatuída no art. 22, XXI, da Constituição Federal, consoante a reforma promovida pela EC 103/2019, outorga à União a prerrogativa de conceber normas gerais sobre inatividades e pensões das polícias militares. 2. No exercício dessa competência legislante, foi editada a Lei Federal 13.954/2019, que reconheceu aos Estados-Membros a competência para disciplinarem o Sistema de Proteção Social dos seus respectivos militares, desde que não lhes sejam aplicadas as normas do regime próprio dos servidores civis. 3. O art. 140-A, § 2º, IV, da Constituição do Estado de Mato Grosso, ao prever que uma lei complementar estadual relacionada ao regime próprio de previdência social fixará, entre outros requisitos, condições para a aposentadoria dos policiais militares, revela-se incompatível com a Constituição Federal, por violar normas gerais fixadas em âmbito federal. (...) Ação direta julgada procedente. (ADI 6917, Relator Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 21/03/2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-059 DIVULG 28-03-2022)

O precedente citado sedimenta a juridicidade do sistema de proteção social na dimensão da inaplicabilidade dos institutos do RPPS ou do RGPS aos militares, corroborando todos os argumentos até aqui expostos. Diante da relevância do *decisum*, colaciona-se os seguintes excertos do voto condutor da lavra do Min. Alexandre de Moraes, *in verbis*:

(...) Competência privativa da União para legislar sobre inatividades e pensões das polícias militares.

A Constituição Federal de 1988, em seu texto original, qualificou os integrantes da Polícia Militar como servidores militares dos Estados, Territórios e Distrito Federal (art. 42), em posição topográfica distinta (seção III) daquela que disciplinara o tratamento conferido aos servidores públicos civis (seção II), ambos incluídos no capítulo destinado à Administração Pública. O constituinte reconheceu, pois, a importância de tecer um regramento próprio àqueles que prestam “um serviço típico do Estado, integra uma carreira essencial do Estado voltada à segurança pública” (LAZZARINI, Álvaro. Regime Próprio de Previdência para os Militares Estaduais. Boletim de Direito Administrativo, São Paulo, n. 5, ano XXII, maio, 2006). O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, em diversas oportunidades, assinalou a distinção entre o regime aplicado aos servidores públicos

civis e aquele ao qual pertencem os militares, marcado por direitos e garantias próprios da categoria: (...)

Decentralizou-se, portanto, ao Estado-Membro a competência para regulamentar o regime próprio especial a ser aplicado aos integrantes da Polícia Militar, na qualidade de militares estaduais. Cito, nesse sentido, a lição de IVES GANDRA DA SILVA MARTINS: (...)

A margem conferida ao legislador estadual para regulamentar as matérias referidas pelo art. 142, § 3º, X, no entanto, não abarca a possibilidade de unificar o regime próprio dos servidores civis ao regime próprio dos militares. Os regramentos de ambos, antes apartados, entre outros, por obra de um preceito constitucional outrora revogado, atualmente encontram-se separados por força de normas de caráter geral estabelecidas em lei federal. (...)

A mesma Emenda à Constituição 103/2019 atribuiu, ainda, uma nova competência privativa direcionada ao legislador federal, assentando a necessidade de a União positivar normas gerais no tocante a “inatividades e pensões das polícias militares” (CF art. 22, XXI). Nota-se, portanto, que, embora caiba aos Estados legislar sobre aspectos pontuais relacionados ao regime previdenciário de seus militares, regulamentando as especificidades atinentes aos temas previstos no artigo 142, § 3º, X, da Constituição Federal, compete à União conceber normas de caráter geral sobre sua aposentadoria (ADI 4.912, Rel. Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, DJe de 24/05/2016; ACO 3.396, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, DJe de 19/10/2020). O Congresso Nacional editou, sob tal direção, a Lei 13.954/2019, **reconhecendo aos Estados-Membros a competência para disciplinarem o Sistema de Proteção Social dos seus respectivos militares, desde que não lhes sejam aplicadas as normas do regime próprio dos servidores civis.** (g.n.)

Doravante, após o marco regulatório da proteção social estabelecido pela Lei Federal 13.954, de 15/12/2019, a competência dos entes subnacionais (Estados e DF) para legislar sobre inatividades e pensões dos militares estaduais deve observar, à luz do entendimento sufragado acima, as normas gerais da união, sob pena de inconstitucionalidade e ilegalidade; no mesmo sentido, a legislação estadual anterior que

conflite com as normas gerais de inatividade e pensão estão com eficácia suspensa (CF/88, art. 24, § 4º)⁹.

A tutela da proteção social dos militares dentro do marco regulatório estabelecido pela Lei n. 13.954/2019 possui natureza retributiva¹⁰, o que significa dizer que o Tesouro¹¹ deve suportar o custeio de seus militares, ativos ou inativos, e pensionistas militares, independentemente de fundo ou critérios de equilíbrio atuarial, em parâmetros simétricos entre as Forças Militares¹² de âmbito federal e estadual, dado o caráter nacional da profissão militar. Contudo, o estabelecimento de uma alíquota nacional unificada, prevista no art. 24-C do Decreto-Lei nº 667/69¹³, restou considerada inconstitucional

9 O entendimento sobre a suspensão da eficácia das normas estaduais colidentes com normas gerais da União restou sedimentado na jurisprudência da Suprema Corte, conforme o seguinte precedente:

(...) À União cabe legislar sobre normas gerais, de observância cogente aos demais entes da federação (CF/88, art. 24, § 1º). 3. A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrária (CF/1988, art. 24, § 4º). Assim, lei estadual que entre em conflito com superveniente lei federal com normas gerais em matéria de legislação concorrente não é, por esse fato, inconstitucional, havendo apenas suspensão da sua eficácia. (...) (ADI 3829, Relator Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 11/04/2019, Publicação 17-05-2019) No mesmo sentido: ADI 2030, Relator Min. GILMAR MENDES, Pleno, J. em 09/08/2017, Publicação em 17-10-2018 (g.n.)

10 Vide nosso artigo: Sistema de Proteção Social dos Militares: Regime Retributivo ou Contributivo? <https://ibsp.org.br/sistema-de-protecao-social-regime-retributivo-ou-contributivo/>

11 Decreto-Lei n. 667/69, art. 24-C, § 1º. Compete ao ente federativo a cobertura de eventuais insuficiências financeiras decorrentes do pagamento das pensões militares e da remuneração da inatividade, que **não tem natureza contributiva**. (Incluído pela Lei nº 13.954, de 2019) (g.n.)

12 Decreto-Lei n. 667/69, art. 24-H. Sempre que houver alteração nas regras dos militares das Forças Armadas, as normas gerais de inatividade e pensão militar dos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, estabelecidas nos arts. 24-A, 24-B e 24-C deste Decreto-Lei, devem ser ajustadas para **manutenção da simetria**, vedada a instituição de disposições divergentes que tenham repercussão na inatividade ou na pensão militar. (Incluído pela Lei nº 13.954, de 2019) (g.n.)

13 Decreto-Lei n. 667/69, art. 24-C. Incide **contribuição** sobre a totalidade da remuneração dos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, ativos ou inativos, e de seus pensionistas, **com alíquota igual à aplicável às Forças Armadas**, cuja receita é destinada ao custeio das pensões militares e da inatividade dos militares. (Incluído pela Lei nº 13.954, de 2019) (g.n.)

pelo Supremo Tribunal Federal, com efeitos *erga omnes*, no julgamento do tema 1177, *in litteris*:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPRESENTATIVO DA CONTROVÉRSIA. CONSTITUCIONAL E PREVIDENCIÁRIO. FEDERALISMO E REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS. ARTIGO 22, XXI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, COM A REDAÇÃO DA EMENDA CONSTITUCIONAL 103/2019. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE NORMAS GERAIS DE INATIVIDADES E PENSÕES DAS POLÍCIAS MILITARES E DOS CORPOS DE BOMBEIROS MILITARES. LEI FEDERAL 13.954/2019. ALÍQUOTA DE CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA INCIDENTE SOBRE A REMUNERAÇÃO DE INATIVOS E PENSIONISTAS. EXTRAVASAMENTO DO ÂMBITO LEGISLATIVO DE ESTABELECEER NORMAS GERAIS. DECLARAÇÃO INCIDENTAL DE INCONSTITUCIONALIDADE. PRECEDENTES. ACÓRDÃO RECORRIDO EM CONSONÂNCIA COM A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. MULTIPLICIDADE DE RECURSOS EXTRAORDINÁRIOS. CONTROVÉRSIA DOTADA DE REPERCUSSÃO GERAL. REAFIRMAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO DESPROVIDO. (RE 1338750 RG, Relator MINISTRO PRESIDENTE, Tribunal Pleno, julgado em 21/10/2021, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-213 DIVULG 26-10-2021)

Em síntese, ficou sedimentada a tese de que “a competência privativa da União para a edição de normas gerais sobre inatividades e pensões das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares (artigo 22, XXI, da Constituição, na redação da Emenda Constitucional 103/2019) não exclui a competência legislativa dos Estados para a fixação das alíquotas da contribuição previdenciária incidente sobre os proventos de seus próprios militares inativos e pensionistas, tendo a Lei Federal 13.954/2019, no ponto, incorrido em inconstitucionalidade”. O ponto da inconstitucionalidade é preciso, qual seja, a União não pode definir a alíquota de contribuição ao sistema de proteção social no âmbito dos Estados, apenas estabelecer as normas gerais parametrizadoras.

Como decorrência, confirmando os precedentes em controle difuso extraídos das Ações Cíveis Originárias 3350-RS¹⁴ e 3396-MT¹⁵, culminou declarada pela Corte Suprema, à unanimidade, a inconstitucionalidade do art. 24-C do Decreto-Lei nº 667/69, com modulação dos efeitos conduzida em sede de Embargos de Declaração, no voto condutor do Min. Presidente Luix Fux, *in litteris*:

(...) Dito isso, reputo presentes os pressupostos autorizadores da modulação temporal de efeitos da tese fixada no Tema 1.177, a fim de que se prestigiem os princípios da segurança jurídica, da confiança legítima e da boa-fé objetiva. Ademais, convém conferir prazo mais dilatado para aprovação das respectivas leis locais, para regulamentar o Sistema de Proteção Social dos militares estaduais e distritais, **sem vinculação com as normas do regime próprio de previdência dos servidores públicos**. Com efeito, **a determinação por lei federal de que os entes federados elaborem lei específica, para regulamentar o Sistema de Proteção Social de seus militares, é norma de caráter geral a demandar uma preocupação com a uniformidade de tratamento das inatividades e pensões de militares estaduais**, sendo certo que já se passaram quase três anos desde a data de publicação da lei impugnada. Destarte, **reputo suficiente a concessão de efeitos prospectivos à declaração de inconstitucionalidade do artigo 24-C do Decreto-Lei 667/1969**, inserido pela Lei 13.954/2019, a fim de que **sejam consideradas válidas todas as contribuições realizadas com fundamento na referida lei federal até 1º de janeiro de 2023**.

14 STF, ACO 3.350. Em 19/02/2020. “(...) defiro o pedido de tutela de urgência, para determinar que a União se abstenha de aplicar ao Estado do Rio Grande do Sul qualquer das providências previstas no art. 7º da Lei nº 9.717/1998 ou de negar-lhe a expedição do Certificado de Regularidade Previdenciária caso continue a aplicar aos policiais e bombeiros militares estaduais e seus pensionistas a alíquota de contribuição para o regime de inatividade e pensão prevista em lei estadual, em detrimento que prevê o art. 24-C do Decreto Lei nº 667/1969, com a redação da Lei nº 13.954/2019. 16. Cite-se a União. Publique-se. Intimem-se.”

15 STF, ACO 3.350. Em 19/05/2020. “(...) Diante do exposto, presentes os requisitos do fumus boni iuris e do periculum in mora, DEFIRO a tutela de urgência, liminarmente, para determinar que a União se abstenha de aplicar ao Estado de Mato Grosso qualquer das providências previstas no art. 7º da Lei nº 9.717/1998 ou de negar-lhe a expedição do Certificado de Regularidade Previdenciária caso continue a aplicar aos policiais e bombeiros militares estaduais e seus pensionistas a alíquota de contribuição para o regime de inatividade e pensão prevista em lei estadual, em detrimento do que prevê o art. 24-C do Decreto-Lei nº 667/1969, com a redação da Lei nº 13.954/2019”.

Do aresto acima extrai-se extreme de dúvidas que a Corte Suprema, mais uma vez, reconhece a necessidade de uniformidade no tratamento jurídico das inatividades e pensões militares no âmbito dos entes subnacionais, “sem vinculação com as normas do regime próprio de previdência dos servidores públicos”. No julgamento, a Corte avança afirmando ser imperativo decorrente da constitucionalidade das normas gerais que os “entes federados elaborem lei específica, para regulamentar o Sistema de Proteção Social de seus militares”, estabelecendo prazo prospectivo até 1º de janeiro de 2013.

A modulação invoca a presunção de constitucionalidade das normas jurídicas e tutela os Estados que aplicaram a alíquota federal, desconstituindo todas as demandas judiciais, individuais ou coletivas, que objetivavam a devolução de valores arrecadados pelo Tesouro decorrentes da diferença entre a alíquota nacional constante do art. 24-C do Decreto-Lei nº 667/69 e a alíquota então estabelecida nas Leis Estaduais. Em suma, os Estados de São Paulo e Santa Catarina, por exemplo, inertes em sua obrigação de aprovar a respetiva lei de proteção social, obtiveram a convalidação da alíquota nacional aplicada, mesmo que eventualmente a legislação anterior contivesse alíquota mais benéfica por contemplar o instituto da faixa de imunidade aos inativos e pensionistas¹⁶. De outra banda, os Estados que legislaram sobre o sistema de proteção social e estabeleceram, dentro dos parâmetros das normas gerais, suas alíquotas, em nada são afetados pelo referido *decisum*, que apenas confirmou a necessidade de lei estadual para dispor sobre a alíquota.

Nesse diapasão, já existem diversas legislações que regularam o sistema de proteção social dos militares no âmbito dos respetivos Estados, todas adotando a mesma alíquota das Forças Armadas, dentro do sentido teleológico do modelo de simetria insculpido pela EC nº 103/2019,

16 Algumas legislações estaduais estabeleceram **impropriamente** (em benefício) aos militares a mesma faixa de imunidade existente no §18 do art. 40 da CF/88, instituto típico do RPPS.

pela Lei Federal nº 13.954/2019 e em conformidade com a autonomia redefinida pelo Supremo Tribunal Federal para a matéria.

Essa autonomia legislativa não significa o retorno aos *status quo ante*, ou seja, a capacidade legislativa plena dos Estados para legislar sobre a matéria, pois há que ser respeitada a competência da União para as normas gerais, como se deduz do seguinte trecho extraído do julgado em comento:

(...) Ademais, ao contrário do que entende a parte embargante, o retorno ao sistema contributivo anterior à edição da lei federal, por força da inconstitucionalidade proclamada, prevalece até a edição da norma a que alude a Lei 13.954/2019, prescindindo, ipso facto, da declaração de inconstitucionalidade do parágrafo único do artigo 24-E do Decreto-Lei 667/1969, cuja disposição, por sua típica natureza de norma geral, é válida e impõe aos entes federados o dever de editar lei específica para regular o Sistema de Proteção Social dos Militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

Podemos concluir, de todo o exposto, à luz do art. 22, inciso XXI, da Constituição Federal, com a redação conferida pela EC nº 103/19, na esteira da ADI 6917 e do Tema 1177, que à União compete estabelecer normas gerais a respeito de inatividade e pensões das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares, a exemplo daquelas a que se referem os arts. 24-D e 24-E do Decreto-Lei nº 667/69, incluídos pela Lei nº 13.954/19¹⁷. Por via de consequência, sendo vedada a adoção de institutos do RPPS ao sistema de proteção social dos militares enquanto norma geral, a legislação estadual não pode estabelecer faixa de isenção (art. 40, §18) ou alíquota progressiva (art. 40, §22)¹⁸, restritos ao modelo previdenciário dos servidores públicos.

17 ACO 3.388, Rel. Min. Dias Toffoli, Plenário, DJe de 14/6/2022.

18 CF/88, art. 149. (...)

§ 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, por meio de lei, contribuições para custeio de regime próprio de previdência social, cobradas dos servidores ativos, dos aposentados e dos pensionistas, que poderão ter **alíquotas progressivas** de acordo com o valor da base de contribuição ou dos proventos de aposentadoria e de pensões.

§ 1º-A. Quando houver deficit atuarial, a contribuição ordinária dos aposentados e pensionistas poderá incidir sobre o valor dos proventos de aposentadoria e de pensões que supere o salário-mínimo.

§ 1º-B. Demonstrada a insuficiência da medida prevista no § 1º-A para equacionar o deficit atuarial, é facultada a instituição de **contribuição extraordinária**, no âmbito da União, dos servidores públicos ativos, dos aposentados e dos pensionistas. (g.n.)

A INFLUÊNCIA DO SISTEMA DE VIDEOMONITORAMENTO E CERCAMENTO ELETRÔNICO NA ATIVIDADE DE POLÍCIA OSTENSIVA: PREVENÇÃO E REPRESSÃO AO CRIME

Recebido em: 08/08/2022

Aceito em: 10/10/2022

Maurício Paraboni Detoni¹

Ailton César Trindade²

RESUMO: O presente artigo tem por objetivo analisar a influência do sistema de videomonitoramento e cercamento eletrônico na atividade de polícia ostensiva, atuando como forma de prevenção e repressão ao crime. Para tanto, apresentam-se conceitos e definições relacionados às ferramentas tecnológicas utilizadas, câmeras de videomonitoramento e de cercamento eletrônico. Além disso, descortinam-se os importantes indicadores criminais, considerando o período anterior e posterior à implantação do sistema no 13º Batalhão de Polícia Militar, município de Erechim/RS. Da análise dos indicadores, verificou-se redução nos delitos de furto a pedestre, furto arrombamento, roubo a pedestre e roubo a estabelecimento comercial, financeiro e de ensino, comparando-se entre os anos de 2016 a 2021. Constatou-se ainda, que os recursos disponibilizados pelos sistemas têm um aproveitamento eficiente no respectivo processo de execução, assim como é um aliado da atividade policial militar.

1 Major da Brigada Militar, Mestre em Ciências Militares de Polícia Militar, Mestre em Educação pela UPF, Especialista em Segurança Pública pela PUCRS, Direito Público pela URI - Campus Erechim e Graduado em Direito pela UNISINOS. Professor de Direito Processual Penal e Legislação Penal Especial.

2 Capitão da Brigada Militar, Graduado em Direito, URI Erechim. Especialista em Direito Penal e Processual Penal Militar pela Faculdade Unyleya-DF.

Palavras-chave: Videomonitoramento. Cercamento eletrônico. Crime. Prevenção. Repressão.

ABSTRACT: The present Completion Work of the Advanced Course of Military Police Administration - (CAAPM-BM-RS) aims to analyze the influence of the video surveillance system and electronic fencing in the activity of ostensible police, acting as a form of prevention and repression of crime. To this end, concepts and definitions related to the technological tools used, video surveillance cameras and electronic fencing are presented. In addition, the development and detailing of criminal rates, considering the period before and after the implementation of the system in the 13th Military Police Battalion, municipality of Erechim. Analyzing the criminal rates, there was a reduction in the occurrences of the crimes of pedestrian theft, theft burglary, pedestrian robbery and theft of commercial, financial and educational establishments, comparing between the years 2016 to 2021. If still, that the resources made available by the systems have an efficient use in the execution process, as well as it is an ally of the military police activity.

Keywords: Video surveillance. Electronic Fencing. Crime. Prevention. Repression.

INTRODUÇÃO

A vida em grupo é uma exigência humana e essencial para a sobrevivência, entretanto a formação de uma estrutura social que atenda às necessidades básicas, a superação de obstáculos e a realização plena das pessoas nem sempre é algo tão simples. Além disso, o desenvolvimento dos centros urbanos, não raras vezes desordenado, favorece o aumento da violência e da criminalidade,

fazendo com que o direito de todos seja fator preponderante na integração e harmonia social.

Dessa forma, ao longo dos anos, inúmeros estudos e teorias buscam apontar as causas da criminalidade, bem como tentam compreender o comportamento humano e os motivos que levam as pessoas a se tornarem delituosas. Santos (2016) aponta que há uma relação entre os “espaços geográficos” e as ocorrências criminais, afirmando que o potencial criminoso avalia e percebe como são controlados os ambientes e o espaço aonde pretende agir.

Conforme apontam Oliveira *et al.* (2004) é inegável que, na contemporaneidade, a desigualdade constitui o espaço urbano e a organização das cidades, que se caracterizam pelas diferentes possibilidades de ligação aos bens materiais, culturais e educacionais. Se de um lado encontram-se zonas de urbanização superdesenvolvidas, de outro contrastam-se espaços subdesenvolvidos onde se reforça a desigualdade e a exclusão.

Diversos estudos apontam a desorganização social das áreas mais pobres como sendo a principal causa da criminalidade (OLIVEIRA *et al.*, 2004). Desta forma, o crescimento das cidades, não raras vezes desordenado, pode corroborar para o aumento da violência e da criminalidade, fazendo com que o direito de todos, fator principal para a conexão e harmonia social, não seja respeitado.

Partindo dessa premissa, o poder público tem buscado alternativas no sentido de adotar medidas de prevenção, repressão e preservação dos direitos das pessoas, fatores que exigem cada vez mais inovações que se tornem decisivas para a agilidade e a eficiência no desenvolvimento do serviço policial militar. É preciso reconhecer que, em um mundo globalizado, mesmo que os sentimentos coletivos fossem totalmente respeitados não desapareceriam os fatos delituosos, pois a sociedade é dinâmica e modificativa.

Aponta Pires (1994, p.129) que “prevenir é antecipar-se, predispondo meios que inibam o crime ou da disposição de meios que, sem eliminar a causa, evitem o comportamento condicionante”. Ainda, prossegue afirmando que a “repressão vale como uma forma de impedir um comportamento delituoso, posicionando um contra motivo ao impulso delituoso” (PIRES, 1994, p.129). Assim, discorre o autor que a eficácia dessa política de combate ao crime advém da “inibição” até chegar à “repressão” do fenômeno da criminalidade, onde, embora não seja perfeitamente possível erradicá-lo, pode-se diminuí-lo ao tolerável.

Este estudo tem como tema a influência da tecnologia do videomonitoramento e do cercamento eletrônico na atividade de polícia ostensiva, como instrumento de prevenção e repressão ao crime e seu objetivo geral foi analisar como a implantação das ferramentas tecnológicas do videomonitoramento e do cercamento eletrônico tem atuado na prevenção e repressão aos diversos grupos criminais, no município de Erechim. Essas ferramentas, por suas características, possibilitam inferir como podem influenciar na prevenção e repressão ao crime.

O presente estudo possui caráter bibliográfico, descritivo e análise documental, perscrutando-se a partir da doutrina existente, o conhecimento disponível sobre o tema pesquisado, assim como analisando e registrando os fatos a partir da coleta realizada. Em seguida, foi realizado um levantamento quantitativo dos eventos criminosos, furto a pedestre, furto arrombamento, roubo a pedestre e roubo a estabelecimento comercial, financeiro e de ensino, referente a um lapso temporal que antecedeu e o posterior à implementação do sistema de videomonitoramento no 13º Batalhão de Polícia Militar, tomando-se como recorte temporal o período de 2016 a 2021.

Para a coleta dos dados utilizou-se a Ferramenta Avante, um programa de acesso a dados e análises estatísticas da Brigada Militar,

os quais foram representados em gráficos, segundo a classificação do evento criminoso proposto. Depois disso, foi realizado o cruzamento das informações obtidas e identificado por um diagnóstico dos índices, no intento de saber se traduzem uma forma de prevenção/redução, assim como fortalece a repressão dos grupos criminais e, em última análise, da própria segurança pública.

O método de abordagem foi o dedutivo. Já sua abordagem configura-se como quantitativa, pois foram empregados recursos e técnicas estatísticas.

Analisar como a implantação das ferramentas tecnológicas do videomonitoramento e cercamento eletrônico tem atuado na prevenção e repressão aos diversos grupos criminais, no 13º Batalhão de Polícia Militar é uma oportunidade de se verificar a eficácia e a eficiência no espaço alvo da pesquisa, bem como servir de subsídio ao poder público e a seus gestores na previsão e alocação de recursos a serem investidos em ferramentas tecnológicas para o combate ao crime.

Para melhor compreensão, dividiu-se o artigo em três seções. A primeira, conceitua videomonitoramento e o cercamento eletrônico e os contextualiza na atividade de Polícia Ostensiva como política de segurança pública, além de compreendê-los como forma de prevenção e repressão ao crime. Na segunda, serão apresentados o videomonitoramento e o cercamento eletrônico como alternativa à segurança pública. Por fim, a comparação da incidência criminal antes e depois da instalação do videomonitoramento.

1. O VIDEOMONITORAMENTO E O CERCAMENTO ELETRÔNICO COMO POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA

A Brigada Militar, conforme disposto na Constituição da República, integra o sistema de segurança pública e tem como atribuição o exercício da polícia ostensiva e a preservação da ordem

pública. Ainda, tem buscado incessantemente novas formas para exercer a missão constitucional e alcançar a excelência na prestação do serviço, inclusive em parceria com os diversos segmentos da comunidade, com o fim maior de proporcionar melhor qualidade de vida à população gaúcha. A sua complexa missão de preservação da ordem implica na participação e envolvimento dos demais segmentos da sociedade, no exercício de suas responsabilidades.

Nesse contexto, a atribuição da Brigada Militar, vai muito além das atividades de combate à criminalidade, compreendendo também planejar especificamente sua atuação preventiva e de acordo com os ditames legais. No que se refere à prevenção criminal. Foureaux (2012, p. 41-42) contribui que:

A “prevenção à criminalidade” é um conceito bastante amplo, e não é simplesmente “evitar o crime”; pode ser uma de suas finalidades, mas não é só. A prevenção lato sensu constitui em um conjunto de políticas públicas e privadas voltadas para as áreas de educação, saúde, moradia, alimentação, lazer, segurança visando prevenir, antecipar, evitar, preceder, anteceder, dificultar a prática de infrações penais, tendo como seu ápice a sociedade livre do crime, do medo do crime e do “perigo de ser vítima do crime”.

As políticas de governo para o controle e prevenção à criminalidade utilizam de diferentes mecanismos e estratégias para prevenir a violência e reduzir os níveis de insegurança e o medo na população. Assim, destaca-se o Sistema de Segurança Integrada com Municípios do Estado do Rio Grande do Sul - SIM/RS, como política de segurança pública.

1.1 O Sistema de Segurança Integrada com Municípios do Estado do Rio Grande do Sul - SIM/RS

Uma das políticas de governo para controlar e prevenir à criminalidade foi instrumentalizada pelo Decreto nº 53.506, de 6 de abril de 2017, por meio da instituição do Sistema de Segurança

Integrada com Municípios do Estado do Rio Grande do Sul - SIM/RS, vinculado à Secretaria da Segurança Pública, destinado a integrar as políticas e as ações entre o Estado e os Municípios do Rio Grande do Sul.

Busca ainda desenvolver políticas e ações com vistas à segurança pública entre a Secretaria da Segurança Pública – SSP/RS, a Brigada Militar, a Polícia Civil, a Superintendência dos Serviços Penitenciários – SUSEPE, o Instituto-Geral de Perícias – IGP e o Corpo de Bombeiros Militar – CBM/RS. Por meio da celebração de Termo de Cooperação, outros entes federados podem integrador o SIM/RS (RIO GRANDE DO SUL, 2017).

Através do SIM/RS torna-se possível a interligação entre Centro Regional de Comando e Controle e aos Centros Operacionais de Segurança Pública existentes nas regiões ou municípios, adicionando as tecnologias, de modo a otimizar a prestação dos serviços de prevenção oferecidos à população.

Dessa forma, na perspectiva de intensificar e melhorar as ações policiais preventivas e repressivas, o sistema de videomonitoramento e cercamento eletrônico tem sido ferramentas tecnológicas adotadas no intuito de estruturar a atuação dos Órgãos de Segurança Pública e proporcionar resultados e padrões elevados, em especial à Brigada Militar.

Portanto, o município através do Termo de Cooperação com o Estado, elaboração do Plano de Trabalho e análise de Projeto Técnico de implantação do videomonitoramento, poderá integrar-se ao sistema de segurança pública (SIM), com interveniência da Brigada Militar, no que tange ao monitoramento das imagens.

Para elucidar a influência do videomonitoramento e o cercamento eletrônico na atividade de Polícia Ostensiva, visando a prevenção e repressão ao crime, na próxima seção serão apresentados o videomonitoramento e o cercamento eletrônico como alternativa à segurança pública.

2. O VIDEOMONITORAMENTO E O CERCAMENTO ELETRÔNICO COMO ALTERNATIVA PARA A SEGURANÇA PÚBLICA

Importante destacar, embora sejam ferramentas tecnológicas voltadas à captação de imagens e transferência em tempo real a uma central, há que se distinguir videomonitoramento do cercamento eletrônico. Para isso, conforme o Termo de Cooperação – 2017, a Secretaria de Segurança Pública conceitua como sendo:

Videomonitoramento: sistema que permite a visualização, a gravação e o compartilhamento de imagens em tempo real, obtidas pelas câmeras de vídeo integradas, mediante a utilização de softwares inteligentes. (2017, p. 2).

Cercamento eletrônico: Sistema que permite a leitura de dados, por meio de câmeras de monitoramento, com a utilização de softwares inteligentes, viabilizando a pronta resposta do Estado nas intercorrências que demandem atuação da Segurança Pública e dos agentes de fiscalização. (2017, p. 2).

A Brigada Militar, instituição responsável pela preservação da ordem pública e pela atividade de polícia ostensiva, possui atribuições de executar ações voltadas à prevenção do crime e a manutenção da ordem pública, assim como ser protagonista em implementar estratégias de combate ao crime. Dentre as várias formas de prevenção está à vigilância por câmeras de videomonitoramento, a qual “transmitem ao infrator a sensação de estar sendo vigiado e observado, o que acaba por inibir ações criminosas” (NETTO-VIEIRA, 2013, p.60).

Desta forma, a possibilidade de ser observado e notado faz com que o indivíduo sinta o efeito coercitivo, apontando a possibilidade de sanções em eventual cometimento de delito. Neste caso, a ideia de ser vigiado impõe ao indivíduo o conceito de disciplina na sociedade, combinado com as mudanças sociais e de conduta, em locais públicos.

Foucault (1987, p.196), em sua obra Vigiar e Punir, destaca que “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”.

Segundo Foucault (1987, p.236)

[...] se a polícia como instituição foi realmente organizada sob a forma de um aparelho de Estado, e se foi mesmo diretamente ligada ao centro da soberania política, o tipo de poder que exerce, os mecanismos que põe em funcionamento e os elementos aos quais ela os aplica são específicos. É um aparelho que deve ser coextensivo ao corpo social inteiro, e não só pelos limites extremos que atinge, mas também pela minúcia dos detalhes de que se encarrega.

Complementa Foucault (1987) que para o exercício desse poder é preciso que a polícia adquira instrumento para o exercício de uma vigilância permanente. E, para se exercer, esse poder deve adquirir instrumentos que possibilitem uma vigilância, que, mesmo exaustiva, permanente, seja discreta e esteja presente em todos os espaços sociais, oportunizando a visibilidade daqueles que são alvos do seu poder.

Pode-se inferir, desta forma, que a vigilância ideal é aquela capaz de observar permanentemente sem ser vista. Por isso, como destaca Francisco Filho (2004, p.27):

Compreender a dinâmica do crime não é apenas definir uma relação entre lugares e atos de violência com o objetivo de implementar ações repressivas. É importante que se tenha uma visão clara dos processos operacionais envolvidos para que se possa antecipar-se a ele e preveni-lo. A responsabilidade da prevenção deve ser um esforço de toda a comunidade, através do desenvolvimento de políticas e ações que objetivem uma intervenção consistente e positiva nos fatores que causam uma quebra da ordem, das relações entre os indivíduos e os grupos sociais e o atendimento às carências e necessidades básicas de toda a sociedade, valorizando o sentido de cidadania que, em último caso, é o elemento definidor daquilo que podemos definir como “qualidade de vida urbana”.

O crescimento das cidades e as complexidades que envolvem a segurança pública tem levado à implementação da vigilância eletrônica por câmeras de videomonitoramento em vias públicas,

tecnologia que buscam proporcionar a percepção de segurança, pelo efeito dissuasivo e elucidativo.

Por isso, a transformação de ambientes arquitetados a partir da infraestrutura de sistemas de vigilância eletrônica desafia radicalmente o conceito de anonimato e privacidade, assim discorre Rose, (1999 apud BATISTA, 2013, p.54).

A vigilância eletrônica passa a ser cada vez mais significativa nas sociedades, é como algo que realizamos no dia a dia sem nem ser notado, em que os ciclos da vida são monitorados e controlados. Atualmente, cada vez mais as rotinas estão sujeitas a vários tipos de fiscalizações e monitoramento. Esta relação passa a ser tão passiva que deixamos rastros de onde e o que se está fazendo.

O videomonitoramento como prática tem se tornando uma constante no cotidiano das populações. Rezende (2016) verificou que 92,1% de seus entrevistados não se sentiam, vigiados pela presença das câmeras, no mesmo estudo, o autor destaca que o comércio se fortaleceu após a instalação das câmeras de videomonitoramento, uma vez que o medo da violência afasta as pessoas das ruas e consequentemente, diminui a comercialização de bens e procura pelos serviços oferecidos.

2.1 O videomonitoramento no 13º Batalhão de Polícia Militar-Erechim-RS

Na sociedade contemporânea, um dos maiores desafios tem sido a busca de soluções concretas para minimizar ou até mesmo erradicar a violência que muito assola o bem-estar social. Esta tarefa não cabe apenas aos órgãos integrantes do sistema de segurança pública, mas à sociedade como um todo deve estar predisposta a contribuir para a solução dos problemas criminais. Portanto, uma das formas é mediante o CONSEPRO - (Conselho Comunitário Pró-Segurança Pública), entidade não governamental municipal, cujo propósito, dentre outros, é colaborar com os órgãos de segurança

pública, ouvindo os anseios dos munícipes e angariando e repassando recursos financeiros.

Assim, para bem cumprir a missão de preservação da ordem e prevenção criminal, no dia 19 de julho de 2017, através de uma parceria-público-privado, foi inaugurado o sistema “Sentinela de Videomonitoramento”, com a instalação de 30 câmeras modelo fixas e “Speed Dome” - (PTZ - Pan/Tilt/Zoom, -Panorâmico/Inclinação/Zoom), nas vias urbanas de Erechim, em pontos preestabelecidos, após análise de vulnerabilidade e nível de criticidade de ocorrências policiais.

No avançar do Programa, visando otimizar as fiscalizações veiculares, garantir maior segurança nas vias públicas, apreensão e recuperação de veículos roubados e furtados, em abril de 2021 foram fixadas 10 (dez) câmeras “OCR” - (*Optical Character Recognition*), tecnologia para reconhecer caracteres, a partir de um arquivo de imagem ou mapa de bits, sejam eles escaneados ou escritos.

Inicialmente instaladas Erechim, nas entradas e saídas com fluxo de veículo acentuado, interliga não apenas bairros, mas também a outros municípios limítrofes, fazendo com que as informações sejam enviadas em tempo real a central de videomonitoramento.

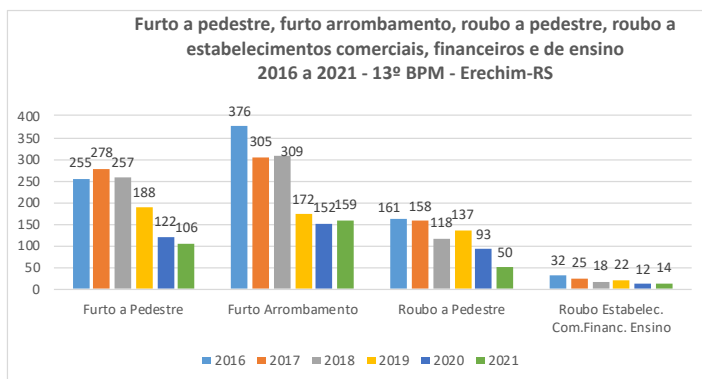
Atualmente, na Central de Videomonitoramento do 13º Batalhão de Polícia Militar, em Erechim, estão estabelecidas 230 (duzentas e trinta) câmeras de vigilância cadastradas no sistema SIM. Todas utilizadas para o sistema de videomonitoramento e cercamento eletrônico.

Desde então, diversos veículos em situação de furto/roubo, foram flagrados pelas câmeras “OCRs”, recurso tecnológico que constituiu uma forma de repressão ao crime, ao possibilitar além da identificação do autor do delito, recuperação do bem móvel, a ação ágil e eficiente da Brigada Militar.

3. A COMPARAÇÃO DA INCIDÊNCIA CRIMINAL ANTES E DEPOIS DA INSTALAÇÃO DO VIDEOMONITORAMENTO

Os resultados deste estudo se originaram do recorte temporal entre os anos de 2016 a 2021, com análise dos grupos criminais “furto a pedestre, furto arrombamento, roubo a pedestre e roubo a estabelecimento comercial, financeiro e de ensino” no município de Erechim, conforme apresentado no Gráfico 1.

Gráfico 1 – Furto a pedestre, furto arrombamento, roubo a pedestre, roubo a estabelecimentos comerciais, financeiros e de ensino - 2016 a 2021 - 13º BPM - Erechim-RS



Fonte: <https://gestao.rs.gov.br/ibmcognos/bi/?perspective=home>

Conforme verifica-se no Gráfico 1, nos grupos criminais “furto a pedestre, furto arrombamento, roubo a pedestre e roubo a estabelecimento comercial, financeiro e de ensino”, avaliados desde 2016, ano que antecedeu a implantação do sistema de videomonitoramento na cidade de Erechim, ao ano de 2021, houve notável redução no número de ocorrências. Cumpre salientar que o sistema de videomonitoramento foi instalado em julho de 2017.

Ao serem analisadas as ocorrências criminais ao longo do período é perceptível o decréscimo no número total destes registros,

sendo que se comparando o total dos eventos no ano de 2016 e em 2021, percebeu-se uma redução de 60,07%, que pode estar relacionada à instalação do videomonitoramento.

Este resultado vai ao encontro da constatação de Rizzardi (2020) em seu estudo que verificou que desde o advento do Projeto Guardiã, em 2016), Passo Fundo - RS obteve uma redução de aproximadamente 33% no número de delitos ocorridos anualmente naquele município. Segundo a autora, o videomonitoramento cumpre papel fundamental na linha de combate ao crime, com produção de efeito desestimulante à criminalidade, além da eficiência e eficácia policial.

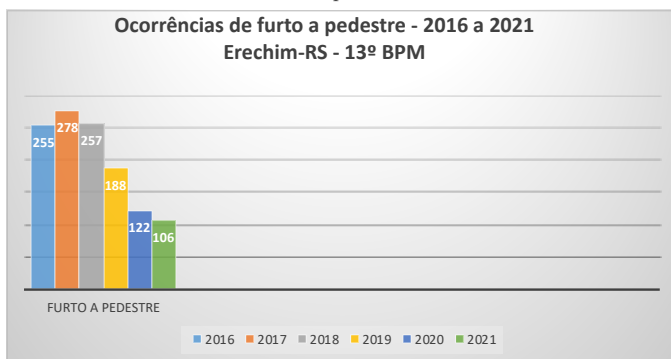
Em vista da proposta deste estudo centrar-se na análise de cada uma das categorias selecionadas passa-se a respectiva análise. Desta forma, ao avaliar o grupo criminal “furto a pedestre” no município de Erechim-RS (Gráfico 2), comparando-se o ano de 2016 e o ano de 2017, houve um aumento de 9% no número de ocorrências neste período; entre 2017 e 2018 verificou-se uma redução de 7,55%; no período de entre 2018 e 2019 a categoria furto a pedestre reduziu 26,48%; entre 2019 e 2020 houve uma queda de 35,11%; comparando-se o ano de 2020 e 2021 verificou-se que uma redução de 13,11%, o que demonstra que gradualmente os índices foram reduzindo, coincidentemente com o período de instalação do videomonitoramento. Contudo, se forem comparados os dados do ano que antecedeu à instalação do videomonitoramento, o ano de 2016 e 2021, o índice de queda nos crimes de furto a pedestre chega a 58,43%.

Ao estudar a efetividade da implantação do videomonitoramento em Cocal-RO, Anacleto (2018), ao analisar a categoria roubo a pessoas, nos anos de 2016 e 2017, verificou que houve uma redução de 25,14%. Outras categorias analisadas em seu estudo também apresentaram queda. Castro (2010 apud ANACLETO, 2018, p.24) infere que “parece que a vigilância se tornou um meio privilegiado de reação e principalmente de prevenção, não só por parte da iniciativa

privada, mas também por parte do poder público”. Neste sentido, o videomonitoramento se apresenta como uma importante ferramenta de prevenção ao crime.

Lima *et al.* (2018) enfatizam a importância da tecnologia de videomonitoramento no cotidiano da atividade policial, uma vez que se torna um facilitador do trabalho policial em razão de oportunizar segurança e precisão às abordagens, além de ser um ativo jurídico irrefutável.

Gráfico 2 – Ocorrências de furto a pedestre – 2016 a 2021 – Erechim-RS

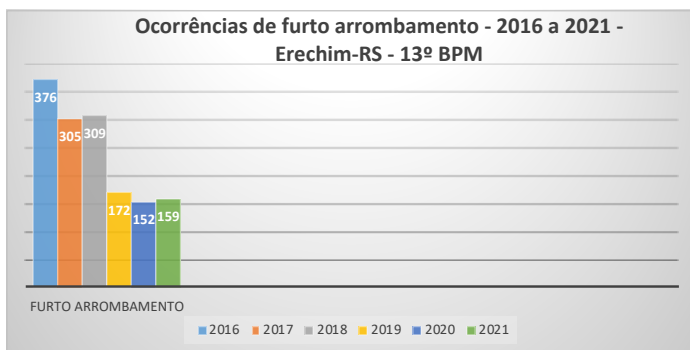


Fonte: <https://gestao.rs.gov.br/ibmcognos/bi/?perspective=home>

Ao serem analisadas as ocorrências de “furto arrombamento”, no período em estudo (Gráfico 3), comparando-se o ano de 2016 e o ano de 2017, houve uma queda de 18,88 nos índices das ocorrências neste período; entre 2017 e 2018 verificou-se um aumento de 1,3% nas ocorrências; entre 2018 e 2019 a categoria furto e arrombamento reduziu 44,34%; entre 2019 e 2020 houve uma queda de 11,62%; comparando-se o ano de 2020 e 2021 verificou-se um aumento de 4,60% nos índices de furto e arrombamento. Ao ser comparado o ano de 2016, antes da instalação do videomonitoramento e 2021, o último ano da análise, percebe-se uma redução de 57,71% na categoria furto arrombamento em Erechim-RS,

Por sua vez, Do Bem (2012), verificou que a implantação do videomonitoramento no Bairro Praia da Costa, no Município de Vila Velha, contribuiu para a eficácia da redução dos crimes contra o patrimônio. Contudo, constatou que houve uma tendência de migração do crime para áreas desprovidas do sistema de videomonitoramento, ou seja, pontos menos guarnecidos das vistas da vigilância pública, o que corrobora com a hipótese de que a possibilidade de sentir-se observado inibe a facilidade da prática delituosa.

Gráfico 3 – Furto arrombamento - 2016 a 2021 - Erechim-RS



Fonte: <https://gestao.rs.gov.br/ibmcognos/bi/?perspective=home>

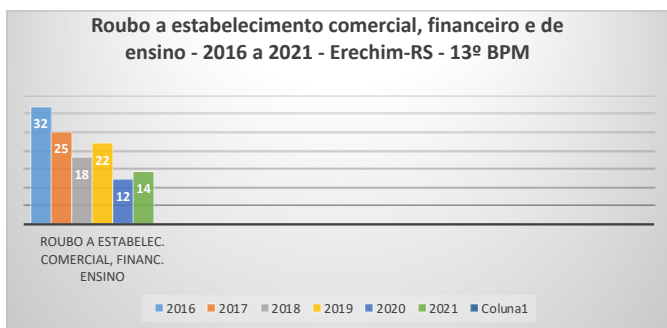
Ao ser analisada a categoria “roubo a estabelecimento comercial, financeiro e de ensino” (Gráfico 4), verificou-se que comparando-se os anos 2016 e 2017, houve uma redução de 21,87% na categoria roubo a estabelecimentos comerciais, financeiros e de ensino; entre 2017 e 2018, a redução manteve-se no índice de 21,87%; ao ser comparado 2018 e 2019, verificou-se um aumento de 22,22%; ao comparar-se os anos de 2019 e 2020 verificou-se uma queda de 45,45%; e ao se comparar os anos 2020 e 2021 verificou-se um aumento de 16,67% nos índices desta categoria. Apesar de pequenas variações ao longo do período, foi possível constatar que ao se comparar o ano de 2016, anterior ao

videomonitoramento e o último ano da análise, 2021, houve uma redução de 56,25% das ocorrências nesta categoria analisada.

Erechim-RS, é o maior município da região Alto Uruguai e, consequentemente, o de população nesta região, estimando-se que em 2016 contava-se com 102.906 hab.; 103.437, em 2017; 105.059, em 2018; 105.862, em 2019; 106.633, em 2020; e 107.338 em 2021 (IBGE apud FUNDAÇÃO MARIA CECÍLIA SOUTO VIDIGAL, 2022).

Um dos problemas evidenciados nos grandes centros, e Erechim acaba absorvendo parte destes se deve à sua representatividade como município polo da região Alto Uruguai, e como tal é grande fluxo de populações, tanto pendulares, quanto de migrantes e imigrantes temporários. Estes geralmente chegam em situação de grande vulnerabilidade, somando ao contingente de pessoas com pouca qualificação profissional, baixa escolaridade e com grandes problemas socioeconômicos, o que inevitavelmente acaba inflando os cinturões de miséria e com estes vêm os demais problemas sociais, inclusive a violência e a criminalidade.

Gráfico 4 - Roubo a estabelecimento comercial, financeiro e de ensino - 2016 a 2021
Erechim-RS



Fonte: <https://gestao.rs.gov.br/ibmcognos/bi/?perspective=home>

A categoria roubo a pedestre (Gráfico 5), comparando-se os anos de 2016 e 2017 apresentou uma redução de 1,86% nas ocorrências deste

grupo criminal; a comparação de 2017 e 2018 demonstra uma queda de 25,32%; comparando-se 2018 e 2019 observou-se um aumento de 13,87%; a análise dos dados de 2019 e 2020 demonstram que neste período houve uma queda de 32,11% nesta categoria; a comparação dos dados dos anos de 2020 e 2021 demonstram uma queda de 46,23% nos índices desta categoria estudada. Os anos de 2016 e 2021, ao serem comparados demonstram a impressionante redução de 68,94% neste índice, o que se pode inferir que as políticas de combate à violência no município, dentre elas o videomonitoramento estão desestimulando esta modalidade de crime.

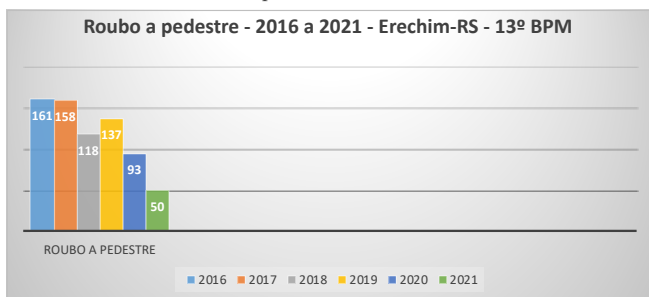
A evidência da efetividade do videomonitoramento ratifica as quedas, nas diferentes categorias, uma vez que quando há informações do delito as câmeras de videomonitoramento localizam os suspeitos e passam as informações às guarnições responsáveis pelas diligências, com isso a abordagem e a prisão dos indivíduos é realizada com rapidez e eficiência, conforme ocorrência de 17 de novembro de 2021 (BRIGADA MILITAR, 2021).

Oliva (2011) aponta a influência do videomonitoramento na vida em sociedade inferindo que:

A simples presença das câmeras de vigilância altera significativamente a dinâmica urbana, articulando importantes questões ligadas à sociabilidade e às formas de subjetivação do indivíduo, não apenas no âmbito da segurança, pública ou privada, mas também na indústria, no comércio, nos serviços e nas relações pessoais, sendo vista enquanto capaz de levar suas consequências positivas aos mais diferentes campos de atividades, colaborando com a comunicação, a redução de custos, o controle social, e também com a segurança e a redução da criminalidade e da violência urbana (OLIVA, 2011, p. 9).

Nesse contexto, as câmeras de videomonitoramento impactam positivamente a dinâmica social, uma vez que as pessoas sentem-se seguras e protegidas em razão de que é perceptível a redução da criminalidade.

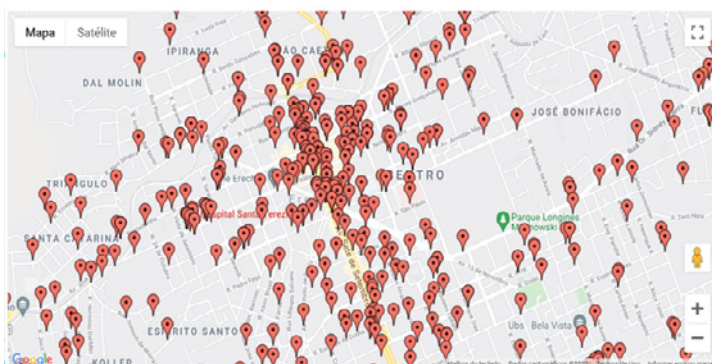
Gráfico 5 – Roubo a pedestre - 2016 a 2021 - Erechim-RS.



Fonte: <https://gestao.rs.gov.br/ibmcognos/bi/?perspective=home>

Como pode ser constatado na Figura 6, que expressa a análise geográfica do Furto a pedestre no ano de 2017, utilizando a “Ferramenta Avante”, demonstra que a maior parte destes delitos concentrava-se na região central, principalmente ao longo da Avenida Maurício Cardoso e início da Avenida Sete de Setembro. Cabe relembrar que o sistema de videomonitoramento foi inaugurado no mês de julho de 2017 e, naquele ano, o índice de registro de furto a pedestre esteve 9% maior do que em relação à 2016. Felizmente os índices desta categoria voltaram a cair a partir de 2018.

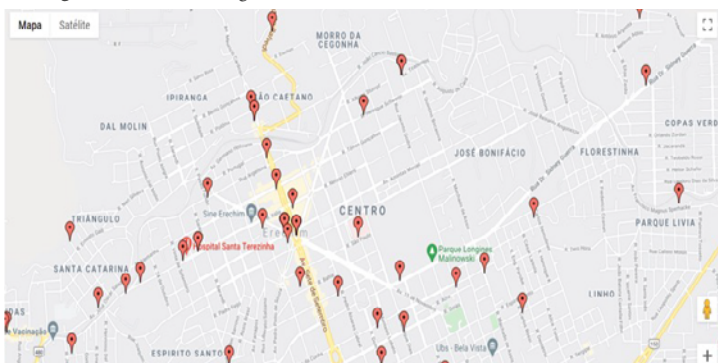
Figura 6 - Análise Geográfica – Furto a Pedestre – (13º BPM 2017)



Fonte: <https://gestao.rs.gov.br/ibmcognos/bi/?perspective=home>

A análise geográfica do delito furto a pedestre, no ano de 2021, (Figura 7) demonstra o decréscimo de ocorrência naqueles pontos onde anteriormente à instalação havia incidência desta modalidade de crime, ou seja, no eixo central, ao longo da Avenida Maurício Cardoso e Avenida Sete de Setembro – Erechim e adjacências, locais com cobertura do videomonitoramento.

Figura 7 - Análise Geográfica – Furto a Pedestre – 13ºBPM (Erechim 2021)

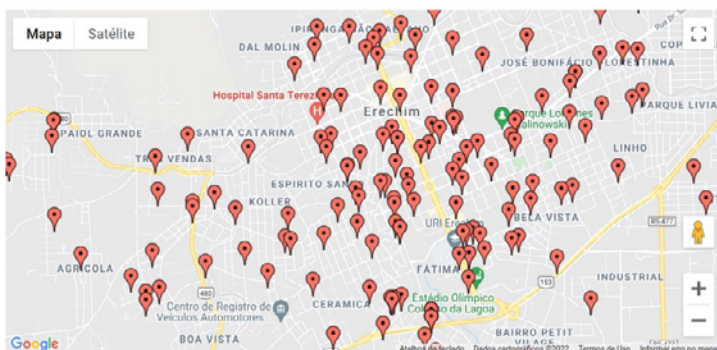


Fonte: <https://gestao.rs.gov.br/ibmcognos/bi/?perspective=home>

Através da análise geográfica é possível observar, resguardado o número de ocorrências, a redução do delito no eixo central da cidade, onde no ano de 2017 eram mais incidentes.

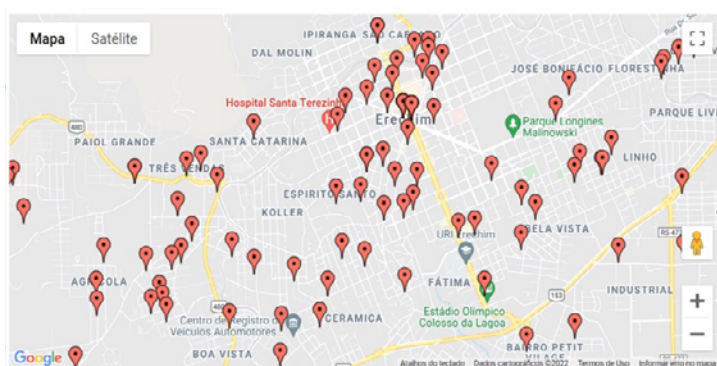
Ao realizar a análise geográfica do crime de “furto arrombamento”, no ano de 2017 (Figura 8), percebe-se que a incidência desta modalidade de ocorrências nos bairros e locais próximos à Avenida Sete de Setembro, sendo incidentes também nos bairros mais distantes. Em 2021, com a ampliação do número de câmeras de monitoramento, as mesmas áreas reduziram sensivelmente, conforme demonstra a análise geográfica apresentada na Figura 9.

Figura 8 - Análise Geográfica – Furto Arrombamento -13°BPM (Erechim - 2017)



Fonte: <https://gestao.rs.gov.br/ibmcognos/bi/?perspective=home>

Figura 9 - Análise Geográfica – Furto Arrombamento -13°BPM (Erechim - 2021)



Fonte: <https://gestao.rs.gov.br/ibmcognos/bi/?perspective=home>

Nesta a análise geográfica é razoável observar a redução do delito no eixo central da cidade, onde no ano de 2017 eram mais incidentes. A partir da cobertura do sistema de videomonitoramento permite-se observar uma tendência de redução dos números e da incidência do mesmo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A criminalidade se configura como uma das principais preocupações em todos os níveis sociais. Neste contexto a busca de soluções com o emprego de tecnologias tem sido fundamental tanto na prevenção, quanto na repressão ao crime. Tornar sensível à vigilância àqueles indivíduos que se destacam por conduta não esperada no espaço público, por meio da identificação e punição pelo delito que venha praticar é um grande potencial para a melhoria da segurança pública nas cidades.

Em que pese as causas da violência em nosso país ser um problema sistêmico e possuir raízes estruturais profundas, há que se destacar que quanto maiores os esforços no sentido de reduzir os índices de criminalidade melhor será a construção de um ambiente mais seguro e com qualidade de vida.

Nesse prisma, a questão que orientou a presente pesquisa demonstrou que o sistema de monitoramento e cercamento eletrônico no 13º Batalhão de Polícia Militar são ferramentas eficientes e eficazes que notadamente podem influenciar na prevenção e repressão ao crime. Trata-se de uma resposta do Poder Público ao fortalecer os aparatos tecnológicos elevando o grau de dificuldade de atuação daqueles que buscam a prática de condutas delituosas.

O objetivo geral foi alcançado, depois de analisar a atuação do sistema de videomonitoramento, capaz de ampliar o alcance em tempo real e integral a percepção dos delitos, nos mais diversos pontos da cidade de Erechim, que nem sempre são possíveis com a presença física do Policial Militar. Da mesma forma, recente em sua instalação, o cercamento eletrônico tem criado uma malha fiscalizatória, abrangendo locais de grande fluxo de veículo, onde por sua localização geográfica estão mais suscetíveis à ocorrência de delitos, principalmente contra o patrimônio, furto e roubo.

Através do estudo pode-se inferir que o funcionamento dos sistemas no 13º Batalhão de Polícia Militar está alinhado com os critérios elencados pela Secretaria de Segurança Pública - Brigada Militar, com número expressivo de câmeras e com tendência a ampliação em nível regional, no que tange ao cercamento eletrônico. Do mesmo modo, o relacionamento entre o município, por intermédio do “Programa “Sentinela” e o Estado tem sido determinante para o sucesso em sua rápida ampliação.

O monitoramento urbano por câmera tem proporcionado bons resultados, atingindo expressiva redução dos delitos avaliados ao longo dos anos do presente estudo. Cumpre destacar, que em todos os delitos estudados, ou seja, furto a pedestre, furto arrombamento, roubo a estabelecimento comercial, financeiro e de ensino, roubo a pedestre, indicam redução em mais de 50%, se colacionar entre o ano de 2016, anterior a instalação do videomonitoramento e 2021, posterior e mais recente. Essa dimensão de resultados também é acompanhada anualmente, mesmo depois de ter o município de Erechim alcançado um acréscimo populacional bastante expressivo.

Diante do exposto, vislumbra-se que o videomonitoramento e o cercamento eletrônico são ferramentas que podem contribuir na prevenção, repressão ao crime e auxiliar na atuação das forças policiais no combate à criminalidade. Ademais, qualifica o trabalho da segurança pública, tornando indispensáveis diante do atual contexto social, podendo ainda evoluir com o reconhecimento facial e outros dispositivos, no sentido de proporcionar maior e melhor segurança ao cidadão.

REFERÊNCIAS

BATISTA, Marcela de Moraes. **Muito Além da Vigilância Eletrônica: um estudo acerca do discurso governamental do Centro de Comando de Controle Integrado de Pernambuco**. 2016, 141f.

Dissertação (Mestrado em Administração)- Universidade Federal de Pernambuco, 2013. Disponível em: <<https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/10987>>. Acesso em: 20 jan.2022.

DO BEM, Nizio Cesar Silva. **O grande irmão urbano**: um estudo sobre o videomonitoramento em Vila Velha/ES. 124 f. Dissertação (Mestrado). Universidade Vila Velha/ES. Vila Velha-ES. Disponível em: <<http://repositorio.uvv.br/handle/123456789/157>>. Acesso em: 20 jan. 2022.

FARIAS JUNIOR, João. **Manual de Criminologia**. 3 ed. Curitiba: Juruá, 2001.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir**: nascimento da prisão. Petrópolis: Vozes, 1987.

FOUREAUX, Rodrigo. **Justiça militar: aspectos gerais e controversos**. São Paulo: Fiuza, 2012.

FRANCISCO FILHO, L. L. **Distribuição espacial da violência em Campinas**: uma análise por geoprocessamento.2004.170f. Tese (Doutorado em Geografia) - Instituto de Geociências – Departamento de Geografia. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2004. Disponível em: <<https://revistas.marilia.unesp.br/index.php/levs/article/view/5972>>. Acesso em 19.set.2021.

LIMA, Francisco Dulcillande da Silva *et al.* Tecnologia das câmeras de videomonitoramento na segurança pública. **RHM**, v.18, n.1, p.43-60, jan.-jun., 2018.

NETTO, Joaquim Soares de Lima; VIEIRA, Tiago Augusto. A Estratégia de Prevenção do Crime Através do Desenho Urbano. **Revista de Ordem Pública**. Santa Catarina, p.60-69, maio 2014. Disponível em: <<http://www.acors.org.br>>. Acesso em: 23 set.2021.

OLIVA, Diego Coletti. **Olhos do medo: entre segurança e controle em uma sociedade vigiada**. III Seminário Nacional de Sociologia e Política. Universidade Federal do Paraná. Curitiba-PR, 2011. Disponível em: <<https://ufpr.academia.edu/DiegoColettiOliva>>. Acesso em 19 set. 2021.

OLIVEIRA, Carmem Silveira de; WOLFE, Maria Palma; CONTE, Marta; HENN, Ronaldo César. **Violência e Cidade: existiria uma geografia do crime? O público e o privado**, n.4 - , p. 87-101, jul.-dez., 2004.

PIRES, Ariosvaldo de Campos. **Prevenção, Repressão da Criminalidade**. Revista da Faculdade de Direito da UFMG. Minas Gerais, 1994. Disponível em: <<http://revista.direito.ufmg.br/index.php/revista/article/vies/1066/999>>. Acesso em: 19 set. 2021.

REZENDE. Amauri Gonçalves. **Segurança Pública: A percepção de moradores, comerciantes e profissionais liberais sobre o sistema de videomonitoramento localizado na avenida Champagnat no bairro Praia da Costa**. Espírito Santos: Universidade Vila Velha/ES, 2016. Disponível em: <<https://repositorio.uvv.br>>. Acesso em: 20 jan.2022.

RIO GRANDE DO SUL. **Termo de Cooperação nº 171- SIM/RS/ONE/CMV**. Dispõe sobre o Sistema de Segurança Integrada com Municípios do Rio Grande do Sul – SIM/RS, na forma prevista no Decreto nº 53.506, de 06 de abril de 2017, Porto Alegre, 2017. Disponível em: <<https://ssp.rs.gov.br/sim>>. Acesso em: 19 set. 2021.

RIO GRANDE DO SUL. **DECRETO Nº 53.506, de 6 de abril de 2017**. Institui o Sistema de Segurança Integrada com Municípios do Estado do Rio Grande Do Sul - SIM/RS, Porto Alegre, 2017. Disponível em: <<https://ssp.rs.gov.br/sim>>. Acesso em: 19 set. 2021.

RIZZARDI, Katia. **O uso dos sistemas de videomonitoramento como mecanismo de controle e sua legitimidade ante a ordem constitucional e os direitos fundamentais**. Passo Fundo: Universidade de Passo Fundo, 2020. Disponível em: <<http://repositorio.upf.br/handle/riupf/1849>>. Acesso em: 23 set. 2021.

SANTOS, Márcia Andréa Ferreira. Abordagens Científicas Sobre as Causas da Criminalidade Violenta: Uma Análise da Teoria da Ecologia Humana. **Revista do Laboratório de Estudos da Violência da UNESP**, Marília, p. 67 – 69, maio 2016. Disponível em: <<http://revistas.marilia.unesp.br/index.php/levs/artcile/Viés/5972>>. Acesso em: 23 set. 2021.

GESTÃO DA POLÍCIA OSTENSIVA EM EVENTOS ESPORTIVOS: CONTRAPRESTAÇÃO AO POLICIAMENTO EM JOGOS DE FUTEBOL NO RIO GRANDE DO SUL

Recebido em: 02/09/2022

Aceito em: 31/10/2022

Nader Mussa Salameh Rabay¹

Cristiano Munhoz²

RESUMO: A presente pesquisa aborda a temática da gestão da polícia ostensiva em eventos esportivos, e tem seu aprofundamento na possibilidade ou não da contraprestação pela atuação da Brigada Militar em jogos de futebol. O estudo se vale do método hipotético-dedutivo, em estudo do tipo teórico e qualitativo, com uso da técnica bibliográfica, e a coleta de dados por meio de questionário. O trabalho investiga e relaciona a violência no futebol, a segurança e os serviços públicos. Trata-se de assuntos como a responsabilidade de prestar segurança nos estádios e se a atividade desenvolvida nesses locais atinge a finalidade pública, bem como se há possibilidade de avaliação pela Brigada Militar no que tange a solicitação prévia dos clubes. Ressalta-se o panorama do policiamento em jogos realizados em outros estados e países do mundo e se há contraprestação nesses locais em razão desse serviço. Além do mencionado, são trabalhados os custos para atendimento das demandas de policiamento no futebol, usando como respaldo desta aferição, as leis que regulam as chamadas taxas de

1 Capitão da Brigada Militar, bacharel em direito pela Universidade Feevale, bacharel em ciências militares pela APM/RS especialista em direito material e processual do trabalho e especialista em direito notarial e registral pela Faculdade Fael.

2 Capitão da Brigada Militar, bacharel em direito pela Uniritter, bacharel em ciências militares pela APM/RS, especialista em direito constitucional pela Uniderp/MS, especialista em segurança pública pela PUC/RS e Mestre em ciências policiais pelo ISCPSI/Portugal.

serviço pelo policiamento. O estudo ainda mostra as formas tributárias de contraprestação existentes para retribuição ao policiamento em jogos de futebol. Por fim, a pesquisa discorre sobre formas alternativas de contraprestação ao policiamento, abordando os negócios jurídicos da Administração Pública, tais como os convênios, confirmando com isso a hipótese principal e ainda as formas alternativas que são hábeis para gerar a contraprestação pecuniária pelo serviço prestado.

Palavras-chave: Contraprestação. Convênios. Jogos de futebol. Polícia Ostensiva. Segurança.

ABSTRACT: The present research approaches the theme of the management of the ostensible police in sporting events, and has its deepening in the possibility or not of the counterpart for the performance of the Military Brigade in soccer games. The study uses the hypothetical-deductive method, in a theoretical and qualitative study, using the bibliographic technique, and data collection through a questionnaire. This work investigates and relates violence in football, security and public services. These are matters such as the responsibility to provide security in the stadiums and if the activity developed in these places achieves the public purpose, as well as if there is a possibility of evaluation by the Military Brigade regarding the prior request of the clubs. The panorama of policing in games carried out in other states and countries of the world is highlighted and if there is counterpart in these places due to this service. In addition to the aforementioned, the costs for meeting the demands of policing in football are worked out, using as support for this measurement, the laws that regulate the so-called service fees for policing. The study also shows the existing tax forms of counterpart for retribution to policing in football games. Finally, the research discusses alternative forms of counterpart to policing, approaching the legal business of

the Public Administration, such as agreements, thereby confirming the main hypothesis and also the alternative forms that are able to generate pecuniary counterpart for the service provided.

Keywords: Counterpart. Agreements. Soccer Games. Ostensible Police. Safety.

INTRODUÇÃO

O problema relacionado à segurança é uma questão habitual e enfrentada por toda a sociedade. Isso porque a violência tem se tornado cada vez mais frequente no Brasil, por estar presente em distintos episódios, seja no trânsito, em eventos sociais e políticos, nas escolas e nos estádios de futebol e arredores. Assim, o tema deste trabalho se volta para o estudo da gestão da polícia ostensiva em eventos esportivos, justamente por se tratar de um dos cerne das várias modalidades de atuação da polícia enquanto atividade distinta.

A abordagem delimita seu aprofundamento na seguinte questão: A contraprestação ao policiamento em jogos de futebol no Rio Grande do Sul. Isso porque a lei nº 8.109/85 estipulou a chamada “taxa de serviços de segurança no estado”, contudo, ela veio a ser revogada pela lei nº 13.917/2012, não havendo, no momento, qualquer previsão de contraprestação pecuniária pelo policiamento ostensivo realizado nos estádios do Rio Grande do Sul.

Diante do levantado sobre o tema, tem-se a formulação do seguinte problema: Atualmente, há possibilidade de contraprestação pecuniária pelo policiamento ostensivo prestado pela Brigada Militar (BM) em eventos esportivos de futebol?

Nesse sentido, o objetivo geral desta pesquisa é analisar o cenário geral do policiamento prestado em estádios de futebol no Rio Grande do Sul e a existência ou não da possibilidade de uma contrapartida pecuniária por esse serviço, a fim de verificar se há alternativa viável

apta a modificar a situação existente. E, para que esse objetivo seja atingido, são traçados outros subsidiários ou específicos.

O primeiro dos objetivos específicos se debruça em analisar a relação entre violência no futebol, segurança e os serviços públicos, contextualizando a criminalidade nos eventos de futebol e o surgimento do fenômeno violência nas praças esportivas. Ainda dentro dessa relação, esta pesquisa procura discutir a quem compete a segurança destes eventos, as razões jurídicas que legitimam os atores presentes, e os liames no que tange ao termo solicitação contido na norma, no sentido de ela ser atendida pelo poder público na sua forma integral, parcial ou ainda indeferida.

O segundo dos objetivos específicos busca apresentar os modelos provenientes de outros estados e de alguns países a respeito do policiamento prestado em eventos de futebol e da referida contraprestação em razão destes. Isso no sentido de ter conhecimento das modalidades de policiamento executadas nesses locais e quais dessas recebem valores pecuniários em decorrência dos mesmos. Além disso, mostram-se os debates acerca das receitas dos eventos e a dimensão dos custos com base nas leis que regulam as taxas de policiamento.

O terceiro objetivo visa demonstrar as espécies tributárias, consideradas como contrapartida ao policiamento no âmbito jurídico/tributário brasileiro, bem como formas alternativas de contraprestação pecuniária pelo policiamento prestado em jogos de futebol.

A hipótese básica verificada no trabalho é há possibilidade de contraprestação pelo policiamento prestado em jogos de futebol no Rio Grande do Sul por meio de um convênio firmado entre o Governo do Estado e os clubes, seja por intermédio da Federação Gaúcha de Futebol (FGF), ou de forma direta.

A partir da hipótese básica, surge a análise de uma outra secundária, como a existência de outras formas alternativas ao

convênio aptas a gerar uma contraprestação pecuniária pelo policiamento prestado em estádios de futebol.

Esta pesquisa classifica-se quanto a sua natureza, como aplicada, pois sua intenção foi encontrar alternativas viáveis para mudança da atual realidade. Utiliza-se tanto o modelo exploratório, com vistas a abordar um tema ainda pouco compreendido, proporcionando um viés amplo sobre o assunto, bem como o modelo descritivo, no fito de demonstrar as principais características da temática estudada, analisando e reunindo as mais variadas informações sobre a investigação. No que tange à classificação dos procedimentos técnicos, o estudo utilizou-se de pesquisa bibliográfica, a investigação documental, além do uso da técnica de pesquisa de campo, com o intuito de aproximar o pesquisador da realidade pesquisada.

Com base no exposto, a amostragem da pesquisa foi composta por dois grupos: a) o primeiro, composto pela FGF e pelos clubes mais expressivos do futebol gaúcho, sendo doze da primeira e dois da segunda divisão; b) o segundo grupo foi constituído por dez unidades da BM, responsáveis por batalhões, que possuíam em suas áreas de responsabilidade, estádios de futebol, e, conseqüentemente, responsáveis pelo policiamento nos jogos. No estudo, foram elaborados dois questionários, via *Google Forms*, um para cada grupo de entrevistados. Os questionários foram enviados via correio eletrônico para os presidentes dos clubes de futebol, para o presidente da FGF e para os comandantes das unidades da BM selecionadas para o estudo, no período de janeiro a março de 2022. Foram obtidas 21 (vinte e uma) respostas, sendo 11 (onze) do primeiro grupo de colaboradores da pesquisa e 10 (dez) do segundo.

A pesquisa foi conduzida com base no método hipotético-dedutivo, pelo qual o início da pesquisa e sua motivação se dá pela percepção de uma lacuna nos conhecimentos, acerca da qual se formulam hipóteses e pelo processo de inferência dedutiva e

conhecimento obtidos a partir da pesquisa, em que se testa a possibilidade de ocorrência dos fenômenos abrangidos pelas hipóteses (MARCONI e LAKATOS, 2022).

A pesquisa justifica-se a partir de um panorama sobre a crescente violência e criminalidade no mundo desportivo, que com o passar dos anos, evoluiu uniformemente em vários contextos sociais no país. O agir violento e de forma ilícita nos estádios de futebol é uma questão de segurança pública, necessitando, desse modo, de um ajuste de conduta e ação por parte das autoridades públicas. E nesse aspecto, valendo-se dessa missão precípua, a BM com seu nível de preparação técnica, seu equipamento, sua experiência, bem como a confiança conquistada ao longo dos anos pela missão cumprida frente à sociedade, se mostram condizentes a exercer esse papel.

A análise sobre o policiamento ostensivo nos estádios de futebol do Estado do Rio Grande do Sul vem justamente ao encontro destas questões, contudo, tal policiamento, atualmente, provém totalmente de recursos do Estado, independentemente de ser prestado em um ambiente privado e em face dos torcedores e demais atores envolvidos no espetáculo, e nessa ótica é contumaz os estudos aqui versados.

1. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

1.1 Análise da relação entre violência no futebol, segurança e serviços públicos

1.1.1 Futebol e a violência

Os esportes sempre fizeram parte da cultura dos povos. Estiveram presentes em todas as épocas, nas quais as brincadeiras habituais viravam práticas esportivas, cada qual ligada ao tipo de sociedade e cultura dos indivíduos. De acordo com Marques e Samulski (2009), pode-se compreender o esporte como a conduta humana atrelada a

meios técnico- táticos e sociais, dentro de um processo intencional, pensado com intuito de atingir metas dentro de um contexto esportivo.

A cultura futebolística está tão enraizada nos brasileiros, que é possível observar grupos de pessoas se reunindo em bares e praças públicas para vibrar por seu clube. Esta sagaz paixão pelo esporte, quando sadia, faz com que torcedores de clubes adversários possam dividir o mesmo espaço, rir e debater sobre os lances dos jogos e ainda incentivá-los à prática esportiva, colaborando para uma vida saudável (TUBINO, 2017).

A paixão pelo esporte sempre foi motivo para unir pessoas. Torcer por uma equipe envolve mais do que simplesmente desejar que ela se consagre vencedora em um jogo, está relacionado ao sentimento de pertencimento, de fazer parte de uma comunidade, de ser acolhido e ainda de ser parte do espetáculo futebolístico. Os clubes viram nessa paixão uma oportunidade de faturamento e marketing, valores esses que ficam na casa dos bilhões de reais anuais (LOPES; CORDEIRO, 2010).

A partir desse momento, as arquibancadas dividiram-se em cores, onde não estavam presentes meros apreciadores do esporte, mas sim membros de uma comunidade agora identificada. A preferência por um clube e a fidelidade a uma bandeira, fizeram com que esta união fosse formalizada com o tempo, através das chamadas torcidas organizadas. (NASCIMENTO, 2007). No princípio, essas organizações de torcedores tinham o propósito de ser apenas um incentivo, um apoio ao clube, contudo, com o passar do tempo, tornaram-se organizações capazes de incitar a violência.

As torcidas organizadas insurgem-se de mera reunião de torcedores para pequenas empresas, com hierarquia, burocracias, realizando marketing, apelando para o lado violento, atraindo, desse modo, o instinto competitivo dos indivíduos. Assim, segundo Sobrinho e César (2021), as torcidas se valem da publicidade e da

propaganda para difundir suas mensagens, seus produtos, e, com isso, despertar em seus consumidores, principalmente recheado por jovens em busca de algo em que acreditar.

Neste cenário, a grande questão se apresenta quando os limites da adoração são ultrapassados. Não se pode contestar que é da natureza humana o instinto primitivo de defender seu grupo, de lutar por território e conquista, mas há uma linha tênue entre a paixão e a loucura, assim como entre o lícito e o ilícito (CABRAL, 2004).

Nota-se que o cenário do futebol vem mudando ao longo dos anos, distinguindo-se dos tempos de outrora. O espetáculo vem sendo manchado constantemente por cenas de violência e que, não raras vezes, resultam na morte de vítimas. Tal situação foi comprovada pela notícia apresentada pelo Jornal “O Globo”, em meados de dezembro de 2014, ano da Copa do Mundo sediada no Brasil, onde o país apresentava os maiores índices no que se refere a mortes relacionadas ao contexto futebolístico, por rivalidades entre clubes (CASTRO, 2014). Tal realidade se perpetua, como pode ser visto na Figura 1, a seguir, extraída do texto “Por que tantas mortes”, de Fábio Costa, em publicação no ano de 2017.

Percebe-se a violência e a criminalidade no futebol como fenômenos cada vez mais presentes, uma problemática de extrema complexidade, envolvendo fatores sociais, culturais, psíquicos, anímicos, entre outros. Contudo, por mais que as raízes do problema demonstrem essas peculiaridades, algumas medidas vêm se mostrando invariavelmente necessárias, com vistas a reduzir ou extinguir a violência no contexto esportivo, tal como a atuação dos órgãos de segurança pública (GLINA, 2020).

Figura 1 - Mortes relacionadas ao futebol, no Brasil



Fonte: (COSTA, 2017).

Assim, a convicção de que condutas moralmente reprimidas podem ser exacerbadas no estádio, que a moralidade e as normas sociais podem ser rompidas sem reprimendas, eleva o simples torcedor a ultrapassar a sutil linha do permissivo para a delinquência. E, essa coragem somada aos valores emocionais, o torna agressivo, capaz de enfrentar o mundo em defesa de sua honra e de seu clube, encarando adeptos rivais, policiais e seguranças (FILOCRE, 2017). Essa conduta pode ser observada em alguns acontecimentos, no ano de 2021, tais como a invasão de torcedores gremistas, após a derrota para a equipe da Sociedade Esportiva Palmeiras, que inconformados depredaram o patrimônio do clube, os equipamentos de arbitragem e ainda agrediram seguranças e outros espectadores. Ou ainda, na invasão de torcedores do Santa Cruz no campo de jogo, após a eliminação da Copa Nordeste 2021, quando esses passaram a perseguir e agredir os jogadores, além de outros tantos casos noticiados pela mídia (GAÚCHA ZH, 2021; ESPN, 2021).

Outrossim, o futebol brasileiro apresenta diversas faces. Ao mesmo tempo que encanta o mundo com arte, plasticidade e habilidade, também mostra um lado escuro, com contornos de violência, agressividade e criminalidade. Este segundo enfoque leva a crer que a presença do Estado nestes locais e suas peculiaridades

próprias, é de extrema relevância. Contudo, essa presença no contexto criminoso atual da sociedade, como um todo, cercada por facções criminosas empoderadas além da violência exacerbada em todos os centros, também é de extrema importância. O que faz repensar quais dos cenários tem o maior peso ou mais significativa importância e qual local merece a maior atenção do Estado, bem como reflete onde este deve alocar seus recursos e qual o momento mais plausível para cada demanda (MAGALHÃES, 2010).

1.1.2 A Segurança nos eventos esportivos de futebol

Os eventos futebolísticos profissionais que ocorrem ao longo do mundo são atrativos da indústria do entretenimento para grandes públicos, gerando enormes lucros, com impactos financeiros na casa dos bilhões, emergindo, nesse sentido, seu caráter privado e empresarial (CABRAL, 2004). Nessa linha, segundo dados divulgados pelo Jornal do Comércio, em 2018, o esporte atingiu patamar de 100 bilhões de reais, o que em outras palavras, supera o PIB de cerca de 90 países.

Com relação a administração do futebol, em linhas globais, cabe à Federação Internacional de Futebol (FIFA). Submetem-se a ela, inclusive, os jogos de futebol promovidos pela Confederação Brasileira de Futebol (CBF), entidade que além de obedecer aos ditames da FIFA, também se subordina à Confederação Sul-Americana de Futebol (CONMEBOL). No âmbito interno, a CBF encontra-se hierarquicamente superior às federações esportivas estaduais. Esse viés de subordinação da CBF, bem como o aspecto privado da entidade, é observado em seu estatuto no art. 1, §2º e §4º (BRASIL, 2003).

Conforme o que dispõe o regulamento da FIFA, como regra, a segurança nos estádios é formada pelos órgãos auxiliares, que seriam pessoas voluntárias ou segurança privada (FIFA, 2012). Ainda sobre o tema, insta salientar que muitas federações futebolísticas estaduais,

alegam por meio do regulamento geral de competições da CBF, que tendo por base o custo, não teriam condições de arcar com o ônus da segurança, solicitando que seja feito integralmente pelas polícias militares, nos moldes do art. 6º, inciso V, do citado regulamento (CBF, 2021).

Dentro dessa perspectiva, no ano de 2016, lançou-se no Brasil, por meio do Ministério dos Esportes e pelo Ministério da Justiça, o Guia de Recomendações para Atuação das Forças de Segurança Pública em Praças Desportivas, conhecido como “Marco de Segurança no Futebol”, dando-se destaque ao termo “avaliação do agente de segurança pública”. O referido Manual destaca o seguinte sobre o assunto:

A segurança pública atuará em casos de solicitação do organizador do evento ou necessidade, mediante avaliação do agente de segurança pública.

[...]

Para a atuação das forças de segurança pública e privada, o plano geral de ações irá detalhar os diferentes níveis de resposta.

São atribuições da Polícia Militar:

[...] verificar se a quantidade de seguranças privados é proporcional ao público estipulado, tomando como base os ingressos disponibilizados para a partida, e se está de acordo com o Plano de Segurança que a entidade de prática desportiva/organização do evento apresentou nas Reuniões Preparatórias; (BRASIL, 2016, p.16 e 26).

O Estatuto de Defesa do Torcedor (EDT) positivou em seu art. 14, inciso I, os nortes que devem ser seguidos para resguardar a segurança dos espectadores, definindo a responsabilidade e competência do clube mandante e de seus dirigentes. A estes, por sua vez, recaem a incumbência de solicitar aos estados a presença de servidores públicos da área de segurança, para que resguardem a ordem pública e a incolumidade física dos presentes, seja dentro, fora do estádio ou ainda outros locais em que ocorram eventos esportivos (BRASIL, 2003).

Outra observação a ser feita cinge-se nos ditames do Código de Defesa do Consumidor (CDC), presente no EDT, quando (por

exemplo) a lei indica a responsabilização do clube mandante, visto o disposto no art. 14. Ou ainda, pode-se analisar a relação de consumo presente entre os torcedores e os organizadores do evento, através do consumo de serviços, seja pelo ingresso adquirido para entrada, seja pelos produtos e serviços postos à disposição pelos clubes no interior dos estádios, tais como alimentação e bebidas, fulcro nos arts. 2º e 3º da lei nº 8.078/90 (BRASIL, 2003; BRASIL, 1990).

Outrossim, é importante interpretar a disposição legal, principalmente no que tange ao termo “solicitação” e “avaliação” (art. 14, inciso I e Manual de Recomendações) contido na norma, que é destinado ao poder público, representado pela BM. Nesse ínterim, cumpre observar que poderá haver o provimento total ou parcial do pleito, como também o indeferimento de tal pedido. A título de exemplo de uma negativa da solicitação, que deve ser motivada, pode-se considerar a programação de jogos em dias de manifestações públicas, ou o acontecimento de algum evento extraordinário, como uma ocorrência de roubo a banco, entre outros exemplos que demandam medidas do poder público e impactam diretamente na ordem pública e social (DI PIETRO, 2020).

Isso tendo por base o princípio da supremacia do interesse público, por se tratar de uma ocorrência que impacta de sobremaneira a ordem pública, e com base no princípio da reserva do possível, por não deter condições possíveis mínimas para disponibilizar efetivo no evento esportivo, a BM poderia indeferir tal solicitação (DI PIETRO, 2020). O indeferimento/deferimento parcial pode ser compreendido quando a BM, valendo-se dos princípios outrora em comento, concede efetivo reduzido para garantir a segurança do evento desportivo, tendo que o clube mandante, responsável pela segurança do evento, arcar com a devida complementação, através de segurança privada.

O termo solicitação, contido no art. 14, inciso I, difere daquele previsto no art 31, ambos do EDT, pois o segundo dispositivo

prevê a “convocação” dos agentes de segurança para resguardar a incolumidade física do conjunto de arbitragem do evento, ou seja, atendido o primeiro, necessariamente se atenderá a convocação, e, com isso, invariavelmente haverá policiais militares atuando dentro do estádio.

Nesse viés, é oportuno destacar que a segurança, segundo a Constituição Federal de 1988 (CF), nos termos do art. 5º, “é garantida a todos os brasileiros e aos estrangeiros residentes no país”. A esse respeito, nota-se a positividade da segurança como “direito expresso na Carta Magna”, bem como sua “natureza de direito fundamental e direito social”, assim como o dever do Estado em prover o referido direito e a responsabilidade de todos sobre o mesmo (GLINA, 2020, p. 56). A segurança, enquanto direito na órbita jurídica internacional foi apontada, inclusive, na Carta de Direitos Humanos, além de seu aspecto primordial na satisfação do indivíduo para um ambiente saudável.

O art. 144 da CF, além de determinar a obrigação do estado no que tange à segurança pública, trata de relacionar os órgãos que por ela são responsáveis, determinando em seu inciso V, a Polícia Militar como um desses órgãos e resguardando em seu parágrafo 5º, a competência da mesma no que cerne a sua atuação.

Ultrapassados os ditames de competência e legalidade, bem como os de responsabilidade em relação aos consumidores/torcedores presentes no espetáculo, passa-se a discussão sobre a legalidade da atuação policial militar em jogos de futebol. Nesse viés, o primeiro dos princípios que deve vigorar na atividade estatal é o da supremacia do interesse público, que em outras palavras, norteia praticamente todas as funções do Estado, estando presente nos quatro tipos de funções administrativas: serviço público, fomento, polícia administrativa e intervenção”. Indica a sobreposição do Estado frente ao particular e deve ser aplicado em consonância com os demais princípios,

buscando atender ao todo em detrimento dos interesses individuais. (DI PIETRO, 2020)

A finalidade pública é corolário do princípio da supremacia do interesse público, e indica que “a administração não pode atuar com vistas a prejudicar ou beneficiar pessoas determinadas, uma vez que é sempre o interesse público que tem que nortear o seu comportamento” (DI PIETRO, 2020, p.129 e 225).

Tendo por base o que foi explanado, é questionável do ponto de vista jurídico, a atuação das polícias militares nas praças de jogos de futebol. Apesar da lei lhes conferir essa possibilidade, conforme apresentado, discute-se se essa atuação atende as bases principiológicas jurídicas e legais de fato, ou se por vezes o rompimento dos ditames que regem a administração pública, não faria os agentes incorrerem em atos ilegais de improbidade administrativa, conforme disposto na lei nº 8.429/92, tais como atos que geram enriquecimento ilícito às custas da administração pública (art. 9º), ou ainda que causem prejuízo ao erário (art. 10) ou como dito, atentem contra os princípios da administração pública (art. 11) (MAZZA, 2020).

Tal situação, resta claro pelo caráter rotineiro e contínuo dos jogos de futebol. Não se trata de atividade extraordinária que despense recursos de policiamento a um curto prazo, como uma liquidação em lojas de grandes shoppings ou supermercados, que leva grande contingente de pessoas para um determinado local em um determinado lapso temporal e merece atenção do policiamento. Os jogos de futebol apresentam calendário fixo, com datas e horários, e o caráter de pedido ou solicitação contido no EDT, mais parece como convocação do poder público a prestar a segurança em um evento com nuances totalmente privados (MAZZA, 2020).

Ante ao exposto, não se mostra surpreendente que essa questão tenha chegado ao judiciário, conforme se observa da Ação Civil Pública nº 08.2013.00394925-0, do Ministério Público do Estado

de Santa Catarina (MPSC), através da 17ª Promotoria de Justiça de Joinville, no ano de 2013, a qual constatou-se as seguintes ilegalidades nos jogos da Arena Joinville, ditas em suma, como o “desvio da finalidade da atuação policial pelos serviços prestados no âmbito interno e externo do estádio, e a atuação policial sem o devido pagamento de taxa preventiva, prevista na lei nº 7.541/88” (MPSC - ACP nº 08.2013.00394925-0, 2013, p. 06).

Tendo por base as solicitações de policiamento, muitos estados, dentre os quais destacam-se o Rio Grande do Sul, São Paulo e Santa Catarina, consideraram que o serviço prestado por seus órgãos de segurança pública, no âmbito dos estádios de futebol, era específico e divisível, visto a natureza do consumidor, o quantitativo de ingressos vendidos, entre outros motivos. Com isso, foram instituídas por lei em diversos desses, a chamada taxa de segurança preventiva ou também conhecida, taxa de serviços diversos, tendo em cada unidade da Federação uma certa denominação. Sobre a temática das taxas e o serviço de segurança pública, essas, encontram-se tratadas à frente, versando sobre a realidade atual nos citados estados.

1.2 Panorama nacional e internacional sobre o tema e relação dos custos com base nas leis regulamentadoras

1.2.1 Realidade nacional e internacional sobre a contrapartida em face do policiamento

As polícias militares possuem a incumbência, quando acionadas para tal, nos ditames do art. 14 do EDT, de realizar a segurança dos eventos esportivos. Não é de hoje que a grande maioria das corporações policiais militares encontram dificuldades financeiras e de efetivo, tendo que, muitas vezes, remodelar formatos de administração para gerir as instituições com os recursos humanos e materiais disponíveis.

Outrossim, mediante uma análise jurídica da matéria, muitos estados da Federação entenderam que a natureza privada do evento,

somadas à especificidade e divisibilidade do serviço prestado, seja ele efetivo ou potencial, caracterizavam a possibilidade de cobrança de um tributo para a devida execução do serviço público, sendo instituída a chamada “Taxa de Segurança Preventiva”, ou também chamada em alguns locais de “Taxa de Eventos” (SÃO PAULO, 2013; RIO GRANDE DO SUL, 1985).

No estado do Rio Grande do Sul, por meio da lei nº 8.109/85, foi instituída a “taxa de serviços diversos”, que dentre outras matérias, regulava o serviço de policiamento prestado em eventos esportivos, conforme o item 3, inciso VI, da tabela de incidência constante da lei. O fato gerador do tributo consistia em “serviço de segurança preventiva prestado em eventos esportivos e de lazer, com cobrança de ingresso por policial militar/hora”, e sua incidência era decorrente da manutenção da ordem pública em eventos dessa natureza (RIO GRANDE DO SUL, 1985).

Nesse contexto, no ano de 2012, por meio da lei nº 13.917, o estado do Rio Grande do Sul após os inúmeros embates jurídicos, revogou o item 5, inciso VI, do capítulo III, da lei nº 8.109/85, que tratava dos chamados “serviços de segurança pública”, mais precisamente a taxa em vista do policiamento (RIO GRANDE DO SUL, 2012).

Outro estado da Federação que também possui lei regulamentando a matéria, através de taxa é o estado de São Paulo, por meio da lei nº 15.266/13, que exige dos clubes mandantes o pagamento da mesma, também calculada com base no policial/hora. Os clubes, inicialmente, aderiram à normativa imposta, contudo, com o passar dos anos, o pleito se tornou judicial e grande parte dos clubes paulistas, atualmente, em decorrência de decisões judiciais, não pagam mais o tributo (GARCIA, 2017).

Após inúmeros questionamentos judiciais de inconstitucionalidades em leis estaduais que tratavam a temática do policiamento preventivo

em estádios de futebol através do pagamento mediante taxas, coube ao STF pacificar o entendimento da matéria. Em pesquisa, observou-se que o posicionamento da Corte é firme no sentido de que o serviço de segurança pública, nesse norte, o de policiamento em praças esportivas, deve ser remunerado por meio de impostos, sendo considerado universal e indivisível, não cabendo a possibilidade de cobrança por taxas (STF, AI nº747976/DF e ADIN nº 2424-8/CE).

A realidade não difere muito nos demais estados da Federação. Assim, Pernambuco e Rio Grande do Norte não possuem qualquer tipo de pagamento de taxas em relação ao policiamento prestado em praças esportivas, tendo os clubes, deste último, apenas arcado com reforço por meio de segurança privada. No estado do Mato Grosso, os clubes mandantes despendem os custos de pagamento, mas em algumas cidades, tal custo não é cobrado. Já em Goiás, é apenas fornecido alimentação aos policiais militares que realizam o policiamento, enquanto na Bahia, por sua vez, além da alimentação, o clube arca com os custos do tributo. Santa Catarina possui uma realidade distinta da maioria dos estados do país, similar ao estado baiano, onde, de fato, os custos de policiamento, determinados em lei, por meio de taxa, são pagos pelas equipes (COSENZO; BACHTOLD, 2014).

No mundo, a situação é variável em cada país. Na Argentina, um país com alguns episódios conhecidos de violência no futebol, os clubes arcam com os custos. Na Alemanha, a polícia realiza a segurança sem ônus para os clubes, até então, mas órgãos sindicais e outras autoridades projetam a redução do efetivo e o custeio das horas/homens. Na França, os clubes arcam parcialmente com as despesas, enquanto na Inglaterra e na Espanha, o Estado financia apenas o policiamento externo, cabendo a segurança interna aos clubes (COSENZO; BACHTOLD, 2014).

Insta salientar a realidade vivida em Portugal, visto que após inúmeras discussões, o país tomou uma atitude enérgica. Na ocasião, foi decidido pelo Ministro da Administração Interna, Miguel Macedo, via Decreto-lei, que os serviços da polícia seriam obrigatórios nas partidas de futebol, e que os clubes arcariam com esse custo. O Decreto não se resume apenas ao futebol, mas sim, a todo e qualquer evento esportivo profissional. A preocupação das autoridades vai além dos limites do estádio, pois as brigas entre torcidas eram marcadas por redes sociais e aconteciam em diversos lugares das cidades, o que levou a posição do Estado frente a essa demanda sensível (GASPARINI, 2013).

1.2.2 Análise dos custos com base na lei

Para atender às solicitações dos clubes, os custos são grandes para que o Estado preste, de forma eficiente e eficaz, o serviço de segurança pública nas praças futebolísticas. Tal realidade é observada na reportagem de Felipe Bachtold (2013), o qual menciona o quantitativo gasto pela BM, em 2012, R\$ 8 milhões de reais, ano esse em que a quantidade de homicídios chegou ao número de 2.000. Ainda na reportagem, o autor cita que em jogos com grande público, a BM emprega até 600 policiais, deixando, com isso, até 400 mil moradores de Porto Alegre sem policiamento por três dias.

O primeiro estado analisado é Goiás. Tendo por base a ordem de operação nº 362/2018/PM3 (VIEIRA; DOURADO, 2018), que regulava e disciplinava as diretrizes da final do campeonato goiano de 2018, disputado entre o Goiás Esporte Clube e a Associação Atlética Aparecidense, jogo realizado em Goiânia, no Estádio Serra Dourada. Segundo as disposições da ordem em apreço, foram utilizados no evento, cerca de 387 policiais, bem como 28 animais, sendo 24 destes cavalos oriundos do Regimento Montado, e outros 4 cães oriundos do Batalhão de Choque, assim como 31 viaturas. Para este tipo de demanda, o emprego é de no mínimo 7 horas, havendo a necessidade

de planejamento, para que o efetivo se encontre postado antes da abertura dos portões e auxilie após o término do evento (VIEIRA; DOURADO, 2018). Segundo o que dispõe a tabela do Anexo III da lei nº 11.651/1991 do Estado de Goiás, teríamos neste evento o seguinte custo demonstrado na Tabela 1 a seguir:

Tabela 1 - Custos da Final do Campeonato Goiano de 2018

RECURSO	QUANTIDADE	HORAS DE EMPREGO	TOTAL DE HORAS	VALOR HORA	VALOR TOTAL
POLICIAIS	387	7	2.709	R\$ 11,95	R\$ 32.732,55
ANIMAIS	28	7	196	R\$ 28,07	R\$ 5.501,72
VIATURAS	31	7	217	R\$ 112,30	R\$ 24.369,10
TOTAL					R\$ 62.243,37

Fonte: VIEIRA; DOURADO (2018).

A realidade do estado da Bahia pode ser compreendida segundo o que se observa do portal da transparência da Federação Baiana de Futebol, bem como a dimensão vivida em termos de policiamento, custos e contraprestação. Tendo por base o clássico entre o Esporte Clube Bahia e o Esporte Clube Vitória, pela Copa Nordeste de 2020, na cidade de Salvador, Estádio Arena Fonte Nova, cuja receita bruta atingiu o valor de R\$ 503.254,00. Ambos são clubes tradicionais do estado, com forte torcida, com incremento de organizadas (FEDERAÇÃO BAIANA DE FUTEBOL, 2020).

Na partida foram usados cerca de 137 policiais do Batalhão Especializado em Policiamento de Eventos, sendo 08 oficiais e 129 praças, tendo em vista o público previsto. Ressalta-se quanto a isso, que a lei nº 11.631/09 e o Decreto nº 18.085/17, que regulamentam as taxas referentes ao policiamento em eventos na Bahia, estipulam quantitativos diferentes para o valor/hora do oficial e da praça como apresenta o borderô, sendo o primeiro no patamar de R\$

65,73, caso seja em serviçodiurno e de R\$ 98,45 caso seja serviço noturno. Já a hora/homem da praça enquanto no serviço diurno é de R\$ 22,91 e no serviço noturno de R\$ 34,33 (FEDERAÇÃO BAIANA DE FUTEBOL, 2020). Levando em conta a solicitação da Federação Baianade Futebol para o evento e que esse se deu no período diurno, na data de 08/02/2020, entre às 16h e às 22h, a relação dos custos ficaria conforme o trazido na Tabela 2.

Tabela 2 - Custos Clássico Bahia X Vitória pela Copa Nordeste de 2020

RECURSOS	QUANTIDADE	HORAS DE EMPREGO	TOTAL DE HORAS	VALOR HORA	TOTAL
OFICIAIS	08	6	48	R\$ 65,73	R\$ 3.155,04
PRAÇAS	129	6	774	RS 22,91	R\$ 17.732,34
TOTAL					R\$ 20.887,04

Fonte: FEDERAÇÃO BAIANA DE FUTEBOL (2020).

A realidade do policiamento em praças desportivas no Rio Grande do Sul não é diferente das explanadas anteriormente e da maioria dos estados brasileiros, exigindo sempre um grande quantitativo de efetivo e recursos para garantia da segurança do evento e da incolumidade física do público que o prestigia. A demanda do maior clássico gaúcho, o jogo de futebol disputado entre o Sport Clube Internacional e o Grêmio Foot-ball Porto Alegrense (Grenal), é surpreendentemente muito maior do que o efetivo apresentado pelo duelo baiano.

Nessa senda, a Ordem de Serviço nº 239/1ºBPM/2021, do 1º BPM, teve como meta traçar as diretrizes de segurança para o jogo entre o Sport Clube Internacional e o Grêmio Futebol Porto Alegrense, válido pelo campeonato brasileiro de 2021, no Estádio Beira-Rio, em Porto Alegre, que obteve dereceita o valor de R\$ 1.301.033,00 (GAÚCHA ZH, 2021; BRIGADA MILITAR, 2021). Nessa partida,

assim como em outros jogos, além do efetivo do 1º BPM, batalhão responsável pelo policiamento da área externa do Estádio Beira-Rio, houve apoio de vários batalhões de policiamento especializado, tais como Batalhão de Polícia de Choque, policiamento montado, rodoviário, ambiental, aviação, entre outros. A partida que contou com torcida única, possuía previsão de 25 mil torcedores do clube mandante. (GAÚCHA ZH, 2021)

Se fosse considerada a taxa prevista na lei nº 8.109/85, ou seja, 1,05 UPF-RS (unidade de padrão fiscal do Estado do Rio Grande do Sul), aprovada em 2021, pelo Secretaria da Fazenda/RS no valor de R\$ 21,15, convertida ($1,05 \times 21,15$), haveria um valor do homem/hora de R\$ 22,20, ainda que em valores não atuais e sem distinção entre praças e oficiais. Em relação ao efetivo empregado nessa partida por sua vez, conforme a ordem de serviço nº 239/1ºBPM/2021, chega-se ao apresentado na Tabela 3:

Tabela 3 - Simulação de custos para o Grenal nº 434 pelo Campeonato Brasileiro de 2021

RECURSOS	QUANTIDADE	HORAS DE EMPREGO	TOTAL DE HORAS	VALOR HORA	TOTAL
POLICIAIS	254	7	1778	R\$ 22,20	R\$ 39.471,60
TOTAL					R\$ 39.471,60

Fonte: Elaborado pelo autor com base em RIO GRANDE DO SUL (1985); FAZENDA-RS (2021).

Não obstante, observa-se que a realidade do efetivo utilizado em jogos de futebol nos diferentes estados é similar no que tange às modalidades de policiamento empregadas, no entanto, é distinta em outros sentidos, tendo por base a natureza das torcidas e das competições que os clubes participam. Observa-se, por exemplo, que o custo apresentado pelo policiamento no clássico baiano

representa menos de 5% do valor arrecadado em termos de receita (FEDERAÇÃO BAIANA DE FUTEBOL, 2020). Já no Clássico Gaúcho, Grenal nº 434, se forem levadas em conta as estimativas, ainda que não atuais, conforme tabela apresentada anteriormente, infere-se um investimento de 3,03% em relação à receita arrecadada no jogo (GAÚCHA ZH, 2021).

Outro aspecto a ser analisado é em relação ao efetivo empregado. Em outras palavras, se for considerada a carga horária de um soldado do Rio Grande do Sul, qual seja, 40 horas semanais, valendo-se da lei, e tendo por base o calendário de jogos da CBF de 2022, estima-se que durante grande parte do ano, esse militar estaria dispondo de sua carga horária em eventos de futebol (BRASIL, 2003).

1.3 Modalidades de contrapartida pecuniária ao policiamento e formas alternativas de sua captação no Rio Grande do Sul

1.3.1 Formas de tributo e o serviço de policiamento em praças esportivas

Como visto anteriormente, incumbe ao estado prover a segurança, sendo também responsabilidade de todos (BRASIL, 1988). Nesse sentido, o serviço prestado pelos órgãos de segurança pública do poder executivo, tais como os da BM, são destinados a um quantitativo indeterminado de usuários, chamados de serviços próprios, pois são prestados diretamente à comunidade e sob a égide do império do Estado, sendo indelegáveis (MEIRELLES, 2016).

Ante ao exposto nas contínuas decisões judiciais, e nesse viés, o pacífico entendimento do STF, de que o serviço de segurança pública prestado nas praças desportivas deve ser remunerado por impostos. Entende-se como sendo o “tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer ação estatal específica, relativa ao contribuinte” (CTN, 1966).

Já Borba (2019, p. 45), ao interpretar o art. 145, parágrafo 1º da CF, retrata que os impostos, “sempre que possível, terão caráter pessoal e serão calculados de acordo com a capacidade econômica do contribuinte”.

Conforme retratado, a CF elenca cinco espécies tributárias, dentre as quais, no que tange ao policiamento em eventos futebolísticos, cabe destacar as discussões acerca da espécie “taxas”. Nesse viés, o Código Tributário Nacional (CTN) positiva o modelo de instituição e as modalidades de taxas em seu art. 77, o qual dispõe que essas são cobradas pelos entes políticos, em seu respectivo âmbito, e possuem como fato gerador o “exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível”, seja ele prestado efetivamente ou posto à disposição do contribuinte (CTN, 1966).

Fundadas essas premissas iniciais, muitos estados da Federação, ao interpretar o serviço público prestado em eventos esportivos, tais como escoltas policiais, policiamento externos e internos de estádios, constituíam-se de serviço essencial, específico e divisível e que era prestado tanto de forma efetiva como potencial aos usuários. Nesses moldes, estados como Rio Grande do Sul (lei nº 8.109/1985), São Paulo (lei nº 15.266/2013) e outros, positivaram em suas unidades federativas taxas preventivas de segurança, com o fito cobrar dos organizadores dos eventos, nesse contexto dos clubes de futebol, pelo serviço de policiamento prestado.

Na opinião de Leandro Paulsen (2020), é inviável a cobrança, mediante taxas, de serviços que sejam deveres do Estado, englobando nesse rol, o direito de segurança e saúde, devendo estes serem fornecidos ao contribuinte de forma gratuita.

Insta salientar o disposto na obra do Capitão Agnaldo Letrinta (2009), “Análise da Aplicação da Taxa de Segurança Preventiva (TSP) na Polícia Militar do Paraná”. Na referida obra, o autor cita o parecer da

Procuradoria Geral do Estado sobre a lei nº 10.236/1992, que institui a taxa preventiva com base no serviço prestado. A procuradoria, por meio de parecer, e com vistas a evitar a inconstitucionalidade, entende necessária a revisão da lei com alterações, para que se suprima do texto a razão de ser da taxa, não se vinculado à atuação de serviço do Estado, mas em razão de seu poder de polícia.

A tese das taxas pelo policiamento nos estádios, em razão do poder de polícia, fora discutida judicialmente algumas vezes, dentre as quais cita-se a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.428-8 rel. Ministro Gilmar Mendes, em face da lei nº 13.084/00 do estado do Ceará. Na ocasião, o STF em seu julgamento deferiu os pedidos, considerando inconstitucional a taxa do inciso I da referida lei, em razão do poder de polícia, bem como a do inciso II, em razão do serviço público prestado. (STF – ADI nº 2.428-8/CE, 2004).

No panorama das taxas fiscalizatórias e o futebol, bem como analisando o jogo desde a avaliação do local do espetáculo, tem-se o Decreto nº 6.795/2009 que regulamenta o art. 23 do Estatuto do Torcedor e dispõe sobre as vistorias para utilização de um estádio. Dentre essas, destaca-se o laudo de segurança, previsto no parágrafo 1º, inciso I, do art. 2º do referido Decreto. Observa-se que o referido laudo é emitido em razão do poder de polícia do estado, por meio de órgão habilitado para atestar as condições de segurança de um estádio, que no estado do Rio Grande do Sul, se dá pela BM, regulamentado pela Norma Interna (NI) nº 2.13/EMBM/2018.

Ainda dentro das disposições do art. 2º, parágrafo 1º, inciso III, do Decreto nº 6.795/09, encontra-se o laudo com vistas à prevenção e combate a incêndios, sendo este emitido pelo Corpo de Bombeiros. Qualquer um dos laudos previstos no dispositivo em comento, dá-se em razão do poder de polícia, contudo, dada a complexidade da vistoria é que se dimensionam os valores a serem cobrados (BRASIL, 2009).

Trazendo um exemplo, a vistoria anual de um estádio com capacidade de 10 mil espectadores, teria no que tange ao laudo emitido pela BM, o quantitativo de R\$ 3.705,75, não havendo outros valores, conforme Instrução Normativa nº 28 do Departamento da Receita Estadual do Rio Grande do Sul. Já se o laudo fosse emitido pelo Corpo de Bombeiros teria o valor de R\$ 6.601,33, tendo o valor de revistoria o total de R\$ 3.300,66, caso necessário, e a emissão o valor de R\$1.057,50, todos conforme Resolução Técnica nº 05 –2016.

Outro ponto sobre a vistoria prevista na Instrução Normativa nº 28/RS que merece análise, se dá em vista dela prever como última instância da avaliação em estádios a capacidade de 10 mil pessoas (conforme a alínea “e”, do inciso V, do item 5), cenário este que em alguns locais não condiz com a realidade, visto terem capacidade superior para seus torcedores, o que por si só, já merece a devida atualização e revisão. Em um segundo momento, cabe a reavaliação da destinação dessa taxa, que atualmente se dá para a pasta do Estado e não diretamente para a pasta da BM.

1.3.2 Instituição de alternativas de contraprestação no estado do Rio Grande do Sul

Em meio à discussão jurídico/doutrinária sobre a matéria e os direitos, surge, como forma de entrar em consenso, o chamado instituto dos convênios, um dos negócios jurídicos utilizados pela administração, que abrange outras temáticas, mas que em suma, permite a entidades pactuarem termos que comprometem os dois lados.

Antes de adentrar ao tema, cabe apontar o conceito de convênio trazido pela Contadoria e Auditoria Geral do Estado do Rio Grande do Sul (CAGE/RS) em seu Manual nº 06, considerado como um “acordo de vontades”, de natureza voluntária, ou seja, não há obrigatoriedade legal, formal, pois necessita atender determinados requisitos previstos de acordo com a lei, e ao fim que busque concretizar interesses

institucionais, desde que comum entre os interessados, mediante transferência de recursos financeiros (CAGE, 2016).

A instrução da CAGE ainda aponta o conceito de Termo de Cooperação, que serve para instrumentalizar o acordo entre os partícipes e difere do convênio por não haver a transferência de recursos financeiros, mas sim o repasse de bens (RIO GRANDE DO SUL, 2016).

Importante também consignar as diferenças entre convênios e contratos. Em linhas gerais, os contratos administrativos caracterizam-se pela natureza de interesses contrários, o que por sua vez, não é visto nos convênios, onde os interesses são recíprocos e os interesses institucionais e os resultados são comuns. Outra importante observação se dá em relação à remuneração, que no contrato ingressa no patrimônio, enquanto no convênio possui um destino já pactuado. Uma peculiaridade a ser dita, está na aplicação das disposições do art. 116, da lei nº 8.666/93, mais precisamente os termos “no que couber”, no que cerne ao regime licitatório, que por seu turno, é obrigatório nos contratos (DI PIETRO, 2020; BRASIL, 1993).

Ao se tratar de convênio, apresentam-se três figuras consideradas partícipes do termo e que com ele se comprometem. A primeira delas é o chamado “concedente”, que em outras palavras é a entidade responsável pela disposição de recursos financeiros, sendo que estes devem se destinar ao objeto do convênio. Já o “conveniente”, que pode ser pessoa jurídica de direito público ou privado, esta última desde que sem fins lucrativos, é a entidade que assume a execução do projeto. E ainda, tem-se a figura do “interveniente”, cuja manifestação se dá pelo consentimento e assumpção das obrigações inerentes ao projeto, tomando-as para si (BRASIL, 2016).

Outrossim, juridicamente, não há empecilho para que a Administração Pública estadual pactue junto a entidades privadas sem fins lucrativos, tais como a maioria dos clubes ou até mesmo as federações

que organizam e regulamentam o futebol no Brasil, tais como a FGF, CBF, e outras, convênios com o fim de determinar a mútua cooperação da presença da BM em estádios ou dos ensinamentos de sua doutrina técnica, tendo como contrapartida um repasse financeiro ao Estado do Rio Grande do Sul, mais precisamente, a BM. O convênio exemplificado, para ter perfectibilidade, nos moldes da Constituição Estadual/RS, art. 82, inciso XXI, deverá se dar mediante celebração do Governador do Estado. Entretanto, por ser essa uma competência privativa, é possível a delegação, que se dará caso a caso, dentre os cargos elencados na lei, com destaque para os secretários de estado nessas demandas.

Ainda dentro dos negócios jurídicos e no campo das contraprestações pelo policiamento, outras opções aparecem como alternativas. A primeira delas se dá com relação à matéria de contratos. Nos dizeres de Flávio Tartuce (2019), os contratos são justamente a principal fonte e subsídio de uma obrigação, e nesse viés, para se tornar perfeito conta com a anuência integral de vontade dos contratantes, ou seja, bilateralidade ou plurilateralidade, com vistas a criar, modificar ou extinguir direitos.

Esse entendimento é corroborado por Carlos Roberto Gonçalves (2020), que trata os contratos enquanto negócios jurídicos, e que esses são a mais comum fonte de obrigações, tendo por base sua própria multiplicidade de formas, a união de duas ou mais vontades, com a criação, modificação ou extinção de direitos e a consecução de obrigações.

Tendo por base que os contratos permeiam a vida civil, questiona-se de que modo pode haver aplicabilidade desse instituto em relação à contraprestação pelo policiamento em praças desportivas? A resposta decorre da possibilidade de pactuação de entidades privadas firmarem contratos que gerem obrigações pecuniárias direcionadas a um fundo voltado para à área de segurança pública. Nesses moldes, o Estado do Rio Grande do Sul, conta com dois fundos. O primeiro, chamado Fundo Especial de Segurança Pública (FESP), criado pela

lei nº 10.839/96. A referida lei prevê em seu art. 3º, inciso III, que o FESP contará dentre outros recursos financeiros, com as doações, e ainda elenca dentro do mesmo dispositivo, os recursos resultantes de convênios firmados. Além do citado, mas no mesmo viés, tem-se o Fundo Comunitário Pró-Segurança, criado pela lei nº 15.104/18, e que dentre outras formas de captação de recursos, aceita também as doações, sejam elas de pessoas físicas ou jurídicas (RIO GRANDE DO SUL, 1996; RIO GRANDE DO SUL, 2018).

Nesses moldes, pode-se visualizar um contrato entre os clubes de futebol e os Conselhos Comunitários Pró-Segurança Pública, os chamados Consepros, que são entidades privadas sem fins lucrativos, e que segundo seus estatutos, tem como meta, além de outras, colaborar com os sistemas de segurança pública no estado do Rio Grande do Sul, possuindo sedes em todas as regiões do estado (ESTATUTO CONSEPRO, 2020).

Tendo por base o explanado durante os tópicos deste trabalho, a título de exemplo, um contrato poderia estipular um percentual da receita dos jogos de forma gradativa (de 2% a 4% por exemplo), sendo proporcional à capacidade de venda. Em outras palavras, estipulando um índice caso fossem vendidos até 10 mil ingressos, outro se fossem vendidos até 25 mil ingressos, e outro, caso fossem vendidos mais do que 25 mil ingressos. Esses valores de receita seriam repassados ao Consepro, que se comprometeria a remeter os valores mediante doação ao FESP ou ao Fundo Comunitário Pró-Segurança Pública, ou ainda, nos termos do contrato reservar-se da quantia em conta própria, com vistas ao atendimento de demanda da BM mediante solicitações, apoiando nas necessidades da instituição, gerando, com isso, poder de fiscalização do contrato entre os partícipes.

Outra modalidade que se vislumbra, é a instituição de contraprestação por via de incentivos fiscais e legais. Para compreender, observa-se o estado do Rio Grande do Sul, que no ano de 2018, por

meio da lei nº 15.224/18, criou o chamado Programa de Incentivo ao Aparelhamento da Segurança Pública do Estado do Rio Grande do Sul (PISEG). O programa além de permitir a aproximação da comunidade com a segurança pública, viabiliza para as empresas sediadas no Rio Grande do Sul e contribuintes do ICMS, destinarem parte do recolhimento desse tributo à segurança pública. E ainda, como forma de fomento às ações preventivas de segurança, cabe ao contribuinte do programa, repassar o valor de 10% sobre o saldo da destinação, este valor voltado ao Fundo Comunitário Pró-Segurança Pública (RIO GRANDE DO SUL, 2018).

Partindo-se desse raciocínio legal proporcionado pela lei nº 15.224/18, e tendo por base que atualmente os clubes de futebol, em sua maioria, têm como obrigações legais tributos federais, tais como PIS, IRPJ, e outros, questiona-se se o modelo de programa não poderia ser ampliado a nível nacional, sobre um tributo federal do qual os clubes são contribuintes. Operacionalizando esse modelo, na forma da lei nº 15.224/18, surge o projeto de lei nº 1.332/2021, que pretende criar em âmbito federal o chamado Programa Nacional de Incentivo ao Aparelhamento da Segurança Pública, conhecido através da sigla PRONASEG. O projeto visa estimular os contribuintes do imposto de renda sobre pessoa jurídica a destinarem parte do saldo devedor aos moldes do que ocorre com o PISEG em relação ao ICMS. O projeto encontra-se em análise no Congresso Nacional (BRASIL, 2021).

A ideia do chamado PRONASEG se mostra promissora em gerar captação de equipamentos e bens à segurança pública, no entanto, no que tange ao policiamento no futebol, há necessidade de se analisar se os ditames não merecem uma reanálise do quantitativo de 5% estipulado no programa. Uma vez que a violência no futebol se mostra como um problema complexo, que envolve um emaranhado de direitos, desde o lazer dos torcedores, passando pelo desporto, até chegar na segurança, e nesse sentido, para esse rol de pessoas jurídicas

(clubes de futebol), há de se analisar a possibilidade de destinação em quantitativo maior, partindo de no mínimo 5%, em vista de fomentar a devida resposta dos clubes e do Estado na busca de efetivação de direitos por meio de políticas públicas.

Nessa linha, ainda merece um adendo sobre os projetos vinculados ao programa que se relacionem com as unidades policiais militares que possuam demandas de futebol em sua responsabilidade territorial, de forma a estimular a captação de recurso junto aos clubes e de forma a possibilitar a esses últimos a destinação de seus recursos nas suas cidades e em prol da segurança da comunidade que veste as cores de seu clube.

Outra realidade, distante num primeiro momento, mas discutível do ponto de vista jurídico, seria a alteração legislativa constitucional, considerando as disposições das taxas previstas no art. 145 da CF, bem como as consequentes alterações do CTN, remodelando seu conceito no que cerne aos serviços de segurança pública, permitindo sua retribuição por meio de taxas, ou ainda, a criação de um novo tributo que tenha como fato gerador a modalidade de eventos e nesse ínterim os jogos de futebol.

As formas alternativas de contraprestação permitem aos gestores e administradores, sejam eles da máquina pública ou das empresas privadas, visualizarem um novo modelo, consensual, que permita a perpetuidade da segurança, não só nos estádios de futebol, mas principalmente fora deles. Tudo isso para que não chegue o dia em que o gestor público de segurança, em um raciocínio de ponderação e escolhas, tenha que prezar por um local em relação a outro quando da alocação de seus recursos. Para que se preserve todas as áreas que mereçam segurança, seja com efetivo ou com outras modalidades de se fazer segurança, como policiamento por drones, investimentos em ensino e aprimoramento, agentes públicos de segurança especializados em eventos, entre tantas outras situações, que por obviedade, necessitam de investimento financeiro. O que não se espera é que

a faltade segurança seja o empecilho para realização do espetáculo de tantos brasileiros, que, muitas vezes, dispõem apenas daquele dia para acompanhar seus clubes, e, com isso, mudanças no calendário ou obstáculos seriam não só problemas, seria como retirar desse torcedor a expectativa de frequentar o estádio e de ter materializados certos direitos que a CF lhe alcança formalmente.

2. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Antes de adentrar à análise dos dados, cabe dissertar aqui quais foram os parâmetros da pesquisa de campo. Foram dispostos dois questionários, o primeiro, destinado aos clubes da primeira divisão do futebol gaúcho e alguns clubes que estiveram nessa divisão nos últimos cinco anos, bem como à FGF, apresentando taxa de resposta de 78%. Já o segundo, foi destinado aos comandantes de unidades que possuam em sua responsabilidade territorial algum estádio que sediará jogos da primeira divisão do Campeonato Gaúcho em 2022, que tiveram uma taxa de resposta de 100%. Ambos questionários foram enviados via e- mail (expresso), e as respostas foram direcionadas à caixa de entrada do autor, via *Google forms*.

2.1 Violência e o futebol

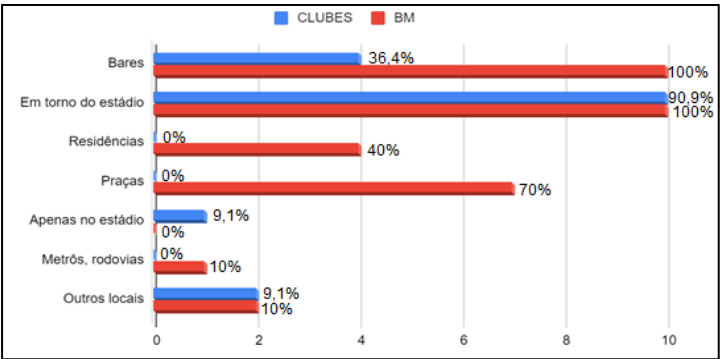
O primeiro dos questionamentos é se há violência no contexto do futebol, o que demonstrou que a visão dos clubes e dos comandantes de unidades da BM não é muito distinta, corroborando com a visão demonstrada por Castro (2014), que já alertava sobre os sinais de mudança no futebol, enfatizando a presença da violência ligada ao esporte. O cenário ainda é observado na reportagem de Fábio Costa (2017), quando o Brasil apresentava o maior índice de homicídios ligados ao futebol no mundo. Essa violência, conforme se observa dos Gráficos 1 e 2, se reflete principalmente nos arredores do estádio e em

bares. Na visão da maior parte dos colaboradores da pesquisa, 100% (clubes) e 80% (unidades da BM), a presença da BM é imprescindível nos jogos de futebol.

Para os entrevistados, além da violência estar presente no futebol, a principal razão de sua existência se dá em vista das torcidas organizadas, das bebidas alcoólicas e outros entorpecentes e ainda por estarmos diante de problemas na educação, cultura e as desigualdades sociais, conforme o gráfico 2.

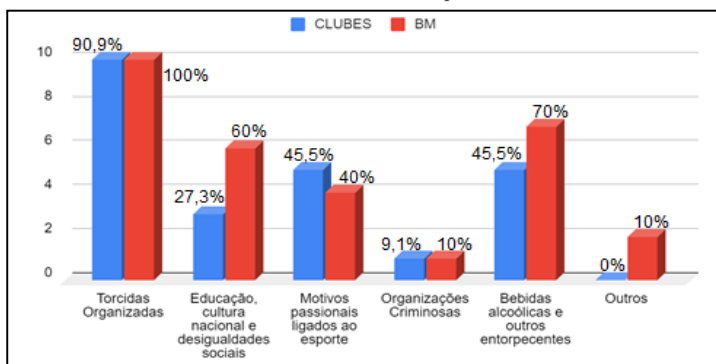
Nessa senda, Glina (2020) explica a evolução do fenômeno da violência e da criminalidade no futebol e reflete sobre a complexidade dessa problemática multisetorial.

Gráfico 1 - Locais onde ocorre a violência - visão da BM e dos Clubes



Fonte: Resultados da pesquisa, 2022.

Gráfico 2 - Razões da violência no futebol - opinião da BM e dos Clubes

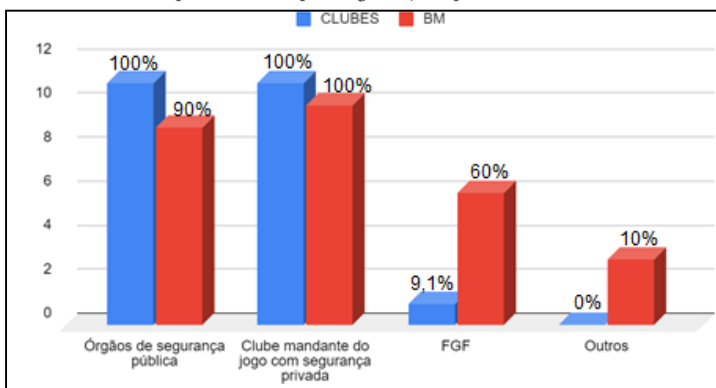


Fonte: Resultados da pesquisa, 2022.

2.2 Segurança no futebol e serviços públicos

Outro ponto de debate se deu sobre a responsabilidade pela segurança nas praças desportivas, tendo como resposta de ambas as partes, que isso recai sobre os órgãos de segurança pública do estado e aos clubes mandantes dos jogos, conforme o gráfico 3. Isso é colaborado pelas disposições apresentadas no EDT, tais como o art. 1-A, que ressalta a responsabilidade de todos os envolvidos, bem como o contidos nos arts. 14, 31, e outros do diploma legal, que definem a responsabilidade pela segurança ao clube, e esta é dividida com aos órgãos de segurança quando de sua presença nos eventos (BRASIL, 2003).

Gráfico 3 - Responsabilidade pela segurança - opinião da BM e dos Clubes



Fonte: Resultados da pesquisa, 2022.

Já com relação à possibilidade da segurança de um evento de futebol ser prestada integralmente por segurança privada, apontou-se opiniões distintas entre os clubes e os comandantes de unidade da BM. No entanto, prevaleceu o entendimento que as entidades privadas não detêm condições de prestar a segurança sem a presença da BM.

Um dos tópicos de destaque na pesquisa se deu sobre a “solicitação ao poder público”, disposto no art. 14, I, do EDT. A pergunta questionava o entendimento sobre o termo na norma legal, dentro de uma negativa de data pela BM em prestar o policiamento, com a devida motivação, sugerindo a alteração da data da partida, quando então teria condições de prestar a segurança do evento. Foram reunidas algumas respostas em paralelo conforme quadro 1, apresentada a seguir.

Outrossim, observa-se que ambos os participantes entendem que a avaliação de segurança dos jogos é determinada pelo órgão de segurança pública. A partir de um “pedido”, cabe, então, à BM reunir as condições necessárias para prestar o devido atendimento à demanda, e quando necessário, em vistas de priorizar situações, sugerir alterações no calendário. Ressalta-se pelas respostas, que isso impacta em outros setores envolvidos, como contratos de televisão, patrocínios e outros.

Nesse sentido, planejamento, organização e investimento revelaram-se de sobremaneira importantes neste segmento.

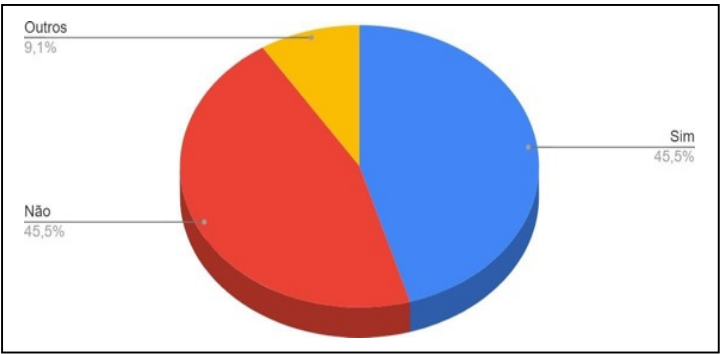
Quadro 1 - Comparação de respostas entre clubes e unidades da BM sobre o termo solicitação.

Respostas	
Clubes de Futebol	Unidades da Brigada Militar
Acho plausível, junto com a questão do planejamento, atender a sociedade maior. (SER Caxias)	[...] A corporação deveria ser consultada para verificar os dias e horários que poderia prestar o policiamento no evento. (37º Batalhão de Polícia Militar- BPM-RS)
Existem prioridades que devem ser atendidas pelos órgãos públicos. Deve haver planejamento e caso necessário a troca da data da partida. (EC Pelotas)	Em razão do enfrentamento preventivo e repressivo aos crimes violentos letais intencionais, quais sejam, todos os tipos de roubos, latrocínio e homicídio. Oportuno ressaltar, o policiamento ostensivo preventivo em combate ao aumento indiscriminado do crime de tráfico de drogas, como fator importante a ser avaliado na área da segurança pública. (12º BPM-RS)
Compreensível, o problema seria o engessamento do calendário. (União Frederiquense de Futebol)	Estaria embasado legalmente dentro da Preservação da Ordem Pública. (25ºBPM-RS)
Iria transferir o jogo, tendo em vista não ser possível o comparecimento da Brigada Militar. É muito complexo a alteração do calendário, em razão da estrutura montada. (Grêmio Football Porto Alegrense)	Prioridade da segurança pública em detrimento do evento desportivo, sempre. Mas não é o que vem ocorrendo na prática. Os clubes e a federação marcam os jogos e simplesmente concedemos o policiamento. E se impusermos condições, haverá clamor público. (3º BPM-RS)
Iria transferir o jogo, tendo em vista não ser possível o comparecimento da Brigada Militar. É muito complexo a alteração do calendário, em razão da estrutura montada. (EC São José)	A Brigada Militar estaria agindo com responsabilidade e profissionalismo, pois a segurança da comunidade, em geral, é prioritária se comparada com a do público que frequenta os estádios. (11º BPM-RS)

Fonte: Resultados da pesquisa, 2022.

A pesquisa de campo ainda enfatizou o princípio da supremacia do interesse público, ensinado por Di Pietro (2020), como sendo o resguardo dos interesses da sociedade em face do favorecimento dos interesses privados, não podendo o Estado agir em prol deste último e em contrariedade ao primeiro. Conseqüência desse princípio, tem-se a finalidade pública e buscando entender essa dentro das razões de atuação nos estádios, visto a grande carga horária, foi questionado aos clubes respondentes se a atuação do policiamento ostensivo nesses moldes atinge a finalidade pública. Os entrevistados apresentaram divisão de opiniões em relação ao tema, conforme se observa do gráfico 4:

Gráfico 4 - Finalidade pública no policiamento em estádios

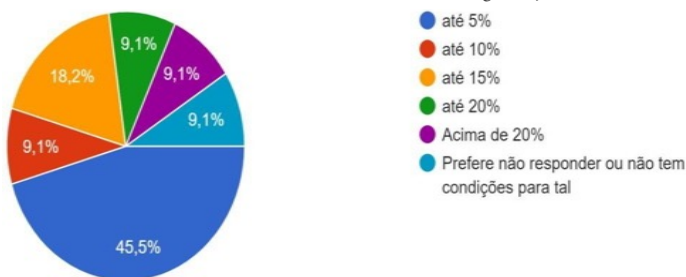


Fonte: Resultados da pesquisa, 2022.

2.3 Custos operacionais e vistoria nos estádios

Na compreensão de gestão, é de vital importância tratar dos custos, sejam estes dos clubes ou os relativos à BM. Nesta seara, a pesquisa debruçou-se inicialmente sobre o investimento que os clubes fazem para gerar segurança em seus estádios, e o quantitativo mais representativo se deu em torno de até 5% da receita, conforme se observa no gráfico 5.

Gráfico 5 - Índice de investimento em segurança



Fonte: Resultados da pesquisa, 2022.

Já com relação aos custos despendidos pelas unidades da BM, este foi bastante variável, tendo em vista a realidade de cada clube e as variadas regiões do estado, preponderando em algumas unidades (30%) valores em torno de R\$ 10 mil, e em outras (40%), valores acima dos R\$ 80 mil, aproximando-se do noticiado por Gafforelli (2019), quando retrata que os custos do Campeonato Gaúcho em 2019, alcançaram o patamar de 1,5 milhão de reais.

Tendo em vista o calendário esportivo e rotina de policiamento nas partidas, foi questionado às unidades da BM quais eram as principais dificuldades, no que tange a gestão e os recursos, para atender os jogos de futebol e, ao mesmo tempo, as demais demandas, tendo como resposta o que se apresenta no gráfico 6.

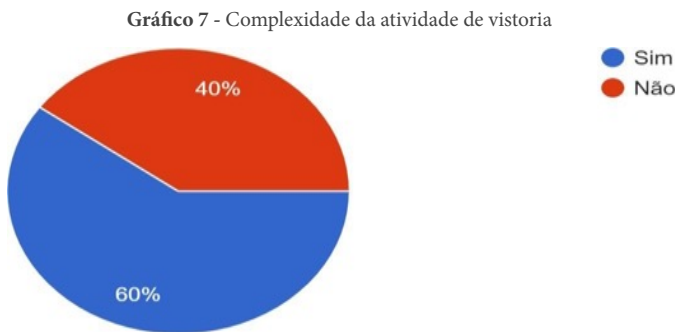
Gráfico 6 - Dificuldades encontradas pela BM no policiamento em jogos



Fonte: Resultados da pesquisa, 2022.

O art. 23 do EDT é regulamentado pelo Decreto 6.795/09. Nele se observam as vistorias necessárias à realização do evento. A NI nº 2.13/18, da BM, dispõe dos inúmeros procedimentos que devem ser observados nesse procedimento, o que já caracterizaria a complexidade da temática. Por outro lado, esse viés também pode ser visto por se tratar da vida de milhares de espectadores que vão ao estádio, bem como de seu patrimônio, o que revela a importância desse laudo técnico (BRASIL, 2003, RIO GRANDE DO SUL, 2018).

Na linha dos custos operacionais, mas principalmente da segurança, discutiu-se sobre a vistoria nos estádios, mais precisamente, se esta é uma atividade complexa, pergunta essa direcionada às unidades da BM, que detém essa atribuição, as quais responderam o que se observa no gráfico 7.

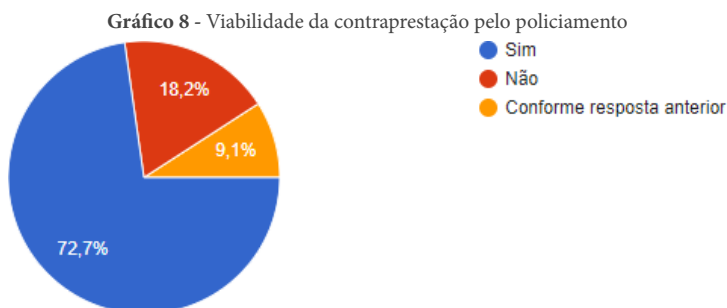


Fonte: Resultados da pesquisa, 2022.

2.4 Contraprestação pelo policiamento

O último levantamento se deu em relação às contrapartidas financeiras sobre o policiamento. Foi apresentada a receita do Grenal nº 434, e valendo-se da ordem de serviço nº239/1ºBPM/2021, o efetivo utilizado na partida. Com base na tabela revogada da lei nº 8.109/85, demonstrou-se que o custo para o clube em relação a receita

seria no percentual de 3% a 4%. Foi perguntado aos clubes se esse percentual, na forma da receita dos jogos, seria viável ou possível de ser convertido para a BM, obtendo-se os resultados que são apresentados no Gráfico 8.



Fonte: Resultados da pesquisa, 2022.

Já quando questionado sobre a viabilidade de alguma forma de contraprestação pecuniária, em favor da BM pelo policiamento prestado em estádios de futebol no Rio Grande do Sul, tanto os clubes (73%) como as unidades da BM (90%), apontaram como possível e viável tal situação.

Por fim, considerando a organização administrativa do futebol gaúcho, atualmente, foi questionada se a FGF seria a entidade mais aconselhada a recolher essas contribuições e efetuar o repasse ao ente público, obtendo-se, então, posicionamento favorável tanto dos clubes, como das unidades da BM.

CONCLUSÃO

Esta pesquisa permitiu analisar as questões que envolvem a gestão da polícia ostensiva no âmbito do futebol gaúcho, e, com isso, verificou-se que estas são mais complexas do que se imagina. O trabalho envolveu discussões sobre a violência, a criminalidade, a

segurança nos estádios, os serviços públicos e os princípios que regem sua aplicabilidade, a responsabilidade e a segurança pública, os custos e a oneração do Estado, e ainda formas de entender a contraprestação pecuniária pelo policiamento prestado nas praças esportivas.

Buscando vencer o primeiro dos objetivos, os debates no estudo procuraram compreender a relação entre a violência no futebol, a segurança pública e os serviços públicos, e nesse intento, restou evidente que a violência está presente no futebol brasileiro, apresentando o triste título de país que mais tem mortes relacionadas à criminalidade no futebol, dos últimos anos.

Foi possível, constatar que a responsabilidade pela prevenção da violência nas praças esportivas recai sobre todosos atores envolvidos, mas que a responsabilidade pela segurança propriamente dita, é inicialmente dos clubes mandantes e posteriormente dividida com os órgãos de segurança pública, nos ditames do art. 14 do EDT e das demais legislações. Ainda se pontuou que a solicitação ao poder público pode ser aceita integralmente ou parcialmente, bem como pode ser indeferida nos termos do pedido.

Contemplando a segunda meta proposta neste estudo, analisaram-se as receitas dos jogos de futebol em face dos custos do policiamento e observou-se um aspecto em comum. Nas situações apresentadas, o impacto gerado pelos custos apontados nas leis que impunham taxas pelo serviço de policiamento em estádios de futebol se deu entre 3% a 4% da receita dos respectivos jogos. Em outras palavras, esse quantitativo representa um investimento que os clubes podem fazer para proporcionar segurança aos torcedores que frequentam seus estádios. Colaborando com tal proposição, foram observados os resultados dos questionários, os quais indicaram que os clubes gaúchos da primeira divisão, em sua maioria, aplicam apenas o teto de 5% de suas receitas para gerar segurança ao espetáculo.

Aprofundando-se na temática principal da pesquisa e no segundo dos objetivos, foi explorado o cenário nacional e internacional da contraprestação pelo policiamento em jogos de futebol. Outrossim, foi possível compreender que grande parte dos estados brasileiros previram legislações impondo a taxa pelo serviço de policiamento em jogos, no entanto, dos estados investigados, Santa Catarina e Bahia, ainda tem efetividade em sua cobrança.

Em termos globais, a realidade é variável, logo, em países do eixo europeu, tais como Espanha e Inglaterra, o Estado despende apenas o policiamento externo, cabendo aos clubes arcarem com a segurança interna. Na França, os clubes arcam parcialmente com as despesas do policiamento, já na Alemanha, não há custos para os clubes, mas a realidade vem sendo debatida por diversas entidades e autoridades, no sentido de redução de efetivo e pagamento das despesas pelos clubes. Portugal apresentou uma das medidas mais drásticas em relação ao debate em apreço, pois decidiu, via Decreto-lei, pela imposição da polícia em todos os jogos e pela contraprestação obrigatória por esse policiamento a ser cobrada dos clubes.

De modo a contemplar o terceiro objetivo buscado, na seara da contraprestação pelo policiamento, foram analisadas a doutrina, a legislação e a jurisprudência, adentrando-se nas conceituações tributárias do que vem ser imposto e as taxas, bem como os modelos de destinação de serviços, sejam eles para uma generalidade de usuários ou não. Por conseguinte, identificou-se o posicionamento da Suprema Corte sobre a discussão, após inúmeros embates judiciais nas mais variadas instâncias e legislações ao redor do país. Para o STF, o serviço de policiamento atinge usuários indistintamente, o chamado *uti universi*, e por essa razão, merece ser remunerado por meio de impostos.

Assim, com vistas a responder ao principal questionamento desta pesquisa, concluiu-se que há possibilidade de contraprestação pelo policiamento em jogos de futebol no Rio Grande do Sul. Para

tal, fora analisada a matéria de convênios, que se apresentou como a primeira forma alternativa de contraprestação hábil, justamente por viabilizar a vontade dos pactuantes em realizar um objetivo em comum. Tal intenção foi confirmada por meio das conclusões legais e das respostas afirmativas apresentadas pelos clubes e pelas unidades da BM.

Outro ponto apresentado no estudo, que confirma a hipótese secundária discutida, foi a reversão de recursos financeiros em favor do Estado por formas alternativas distintas dos convênios. A primeira dessas possibilidades se dá através dos chamados contratos. Ainda que estejamos no mundo do direito civil quando de sua perfectibilização, este gera obrigações entre as partes, e a arrecadação fruto desse contrato se mostrou apta a ser destinada para BM de duas formas: ou via doação pura para um fundo em favor da segurança ou ainda resguardada por entidade sem fins lucrativos ligada à segurança pública, tais como o CONSEPRO, que, por sua vez, ficaria com valores condicionados às demandas da instituição, o que flexibilizaria o processo burocrático existente na máquina pública.

Ainda dentro das formas alternativas de contraprestações, analisou-se a sistemática do Programa PISEG. Por conseguinte, e com uma interpretação legal, é perceptível que o modelo de programa pode ser alicerçado em âmbito nacional, sobre um imposto federal, tal como o IRPJ ou outros, dos quais sejam contribuintes os clubes de futebol ou até mesmo entidades esportivas como um todo. O programa permitiria ao contribuinte direcionar uma pequena parcela de seu saldo devedor a uma finalidade pública de seu interesse. Em outras palavras, os clubes investiriam seus tributos em prol de sua segurança e dos torcedores que frequentam seu estádio.

Por fim, levantou-se a possibilidade de alteração legislativa constitucional, justamente por entender-se que o conceito atual sobre taxa é retrógrado, e por essa razão, merece uma reanálise.

Com isso, no estado do Rio Grande do Sul, atualmente, os custos de quem efetivamente presta a segurança em praças esportivas é fundamentalmente do Estado, tendo os clubes uma desoneração de sua obrigação pelo zelo da segurança, não havendo contraprestação por esse policiamento, de modo a subsidiar o mecanismo público utilizado. Em suma, vê-se um aumento de renda da pessoa jurídica privada com o auxílio da máquina estatal, o que autoriza a empresas privadas a terem o mesmo respaldo.

REFERÊNCIAS

AKASHI, D. T. *et al.* **Legislação Que Rege Os Serviços De Segurança Privada** - Contratando Segurança Adequadamente. São Paulo: GESEG – Grupo de Excelência em segurança, 2020. Disponível em: <<https://www.crasp.gov.br/centro/conteudo/ebook%20cra%20revisado%2016-10.pdf>>. Acesso em: 11 fev. 2022.

ALMEIDA DOS REIS VIEIRA, Gustavo; JUNQUEIRA DOURADO, Ricardo. A viabilidade da exigência de recolhimento da taxa de serviços estaduais previstas na Lei do FREAO para a realização de policiamento nos jogos de futebol no estado de Goiás. **Revista Brasileira de Estudos de Segurança Pública**, v. 11, n. 1, 2018.

BACHTOLD, Felipe. **Governo gaúcho quer tirar Brigada Militar de jogos de futebol**. UOL, 2013. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/esporte/2013/10/1353357-governo-gaucho-quer-tirar-brigada-militar-de-jogos-de-futebol.shtml>>. Acesso em: 10 fev. 2022.

BAHIA. **Lei nº 11.631 de 30 de dezembro de 2009**. Disponível em: <<https://www legisweb.com.br/legislacao/?id=121305>>. Acesso em: 8 de fev. 2022. BORBA, Claudio. **Direito tributário**. 28ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 424**, Distrito Federal, 30 dez. 2016. Disponível em: <https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/20457541/do1-2017-01-02-portaria-interministerial-n-424-de-30-de-dezembro-de-2016-20457287>. Acesso em: 28 fev. 2022.

BRASIL. Câmara Legislativa. **Projeto de Lei nº 7.262, de 2002**. Disponível em: < https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=113839&filename=EMR+5+CDC+%3D%3E+PL+7262/2002 >. Acesso em: 15 jan. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.429 de 02 de Junho de 1992**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm>. Acesso em: 14 fev. 2022.

BRASIL. **Lei nº 12.299 de 27 de Julho de 2010**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/L12299.htm>. Acesso em: 15 jan. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.912 de 25 de Novembro de 2019**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13912.htm#art2>. Acesso em: 15 jan. 2022.

BRASIL. **Lei nº 14.132 de 01 de abril de 2021**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm>. Acesso em: 11 jun. 2022.

BRASIL. Ministério Da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Guia de Recomendações para atuação das forças de segurança pública em praças desportivas**. Disponível em: <<https://www.bibliotecadeseguranca.com.br/en/livros/guia-de-recomendacoes-para-atuacao-das-forcas-de-seguranca-publica-em-pracas-desportivas/>>. Acesso em: 18 jan. 2022.

BRASIL. Poder Legislativo. **Projeto de lei nº 1.332 de 2021**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node01 tvn7odu765spzxf0xfkaofi14439570.node0?codteor=1988838&filename=Tramitacao- PL+1332/2021>. Acesso em: 19 fev. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1942/Pará**. Relator Min. Moreira Alves. Data de julgamento: 05/05/1999. Data da publicação: 22/10/1999. Disponível em:<<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10242941>>. Acesso em: 20 jan. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2424- 8/Ceará**. Relator Min. Gilmar Mendes. Data de julgamento: 01/04/2004. Data de publicação: 18/06/2004. Disponível em:<<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/775210/medida-cautelar-na-acao- direta- de-inconstitucionalidade-adi-mc-2424-ce>>. Acesso em: 20 jan. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo de instrumento n. 747976/Distrito Federal**. Relatora Min. Carmem Lúcia. Data de julgamento: 19/05/2014, Data da publicação: 27/05/2014. Disponível em:<<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/23113548/agravo-de-instrumento-ai- 747976-df-stf>>. Acesso em: 20 jan. 2022.

CABRAL, M. J. **O estatuto do torcedor e o policiamento de futebol**. Monografia (Especialização em Administração de Segurança Pública) - Universidade do Sul de Santa Catarina, Florianópolis, 2004.

CASTRO, Carolina Oliveira. **Brasil é o recordista de mortes por causa do futebol**. O Globo, 2014. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/esportes/ brasil-o- recordista-de- mortes-por-causa-do-futebol-14923352>>. Acesso em: 25 dez. 2021.

CAÚS, Cristiano. **Direito aplicado à gestão de esportes**. São Paulo: Trevisan Editora, 2013.

CONFEDERAÇÃO BRASILEIRA DE FUTEBOL. **CBF apresenta calendário do futebol brasileiro em 2022**. Disponível em: <<https://www.cbf.com.br/futebol-brasileiro/noticias/index/cbf-apresenta-calendario-do-futebol-brasileiro-em-2022>>. Acesso em: 09 jan. 2022.

CONFEDERAÇÃO BRASILEIRA DE FUTEBOL. **Regulamento Geral das Competições**. Disponível em: <<https://www.cbf.com.br/futebol-brasileiro/noticias/index/cbf-publica-regulamento-geral-de-competicoes-para-2021>>. Acesso em: 08 fev. 2022.

CORDEIRO, Tiago. **Qual a origem da violência nas torcidas organizadas?** Abril: 2019. Disponível em: <<https://guiadoestudante.abril.com.br/estudo/qual-a-origem-da-violencia-nas-torcidas-organizadas/>>. Acesso em: 20 dez. 2021.

COSENZO, Eliano Jorge Luiz; BACHTOLD, Felipe. Folha de São Paulo, 2014. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/esporte/2014/08/1498937-taxa-da-pm-criticada-por-clubes-de-sp-nao-e-paga-em-outros-estados.shtml>>. Acesso em: 27 dez. 2021.

COSTA, Guilherme. **Por que tantas mortes?** Uol, 2017. Disponível em: <<https://www.uol.esporte/especiais/especial-violencia-torcedores.htm#por-que-tantas-mortes>>. Acesso em: 20 jan. 2022.

ESPN. Torcedores do Santa Cruz invadem gramado e tentam entrar no vestiário após clube ficar fora da Copa do Nordeste 2022. ESPN, 2021. Disponível em: <https://www.espn.com.br/futebol/artigo/_/id/9384798/torcedores-do-santa-cruz-invadem-gramado-e-tentam-entrar-no-vestiario-apos-clube-ficar-fora-da-copa-do-nordeste-2022>. Acesso em: 15 dez. 2021.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 33. ed. São Paulo: Editora Forense, 2020.

FEDERAÇÃO BAIANA DE FUTEBOL. **Borderô partida entre o Esporte Clube Bahia e o Esporte Clube Vitória, Copa Nordeste 2020**. Disponível em: <https://www.fbf.org.br/fbf/demonstrativos>. Acesso em 12 dez. 2021.

FEDERAÇÃO INTERNACIONAL DE FUTEBOL. **Regulamento de segurança em estádios**. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/220989376/Reglamento-Fifa-de-Seguridad-en-Los-Estadios>>. Acesso em> 10 dez. 2021.

FILOCRE, L. D. **Direito policial moderno: polícia de segurança pública no direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Almedina, 2017.

GAFFORELLI, Giovani. **Em projeto, partido novo defende retirada de PMS em estádios de futebol**. Rádio Guaíba, 2019. Disponível em: <https://guaiba.com.br/2019/05/03/em-projeto-partido-novo-defende-retirada-de-pms-em-estadios-de-futebol/>>. Acesso em: 21 fev. 2022.

GARCIA, Diego. **Após Palmeiras, mais um clube vence batalha milionária contrataxas da PM em estádios**. ESPN, 2017. Disponível em: http://www.espn.com.br/noticia/724472_apos-palmeiras-mais-um-clube-vence-batalha-milionaria-contrataxas-da-pm-em-estadios>. Acesso em: 15 fev. 2022.

GASPARINI, Rodrigo. **Por lei, Estádios de Portugal tem polícia. Mas há impunidade**. Trivela, 2013. Disponível em: <https://trivela.com.br/portugal/em-portugal-policiamento-nos-estadios-e-obrigatorio-mas-ha-impunidade/>>. Acesso em: 27 dez 2021.

GAÚCHA ZH. **Torcedores do Grêmio invadem campo e promovem quebra- quebra na Arena.** GZH, 2021. Disponível em: <<https://gauchazh.clicrbs.com.br/esportes/gremio/noticia/2021/10/torcedores-do-gremio-invadem-campo-e-promovem-quebra-quebra-na-arena-ckvfryuoi003h019mjsx9ry29.ht>>. Acesso em: 10 jan. 2022.

GLINA, Nathan. **Segurança Pública Direito, Dever E Responsabilidade.** São Paulo: Almedina Brasil, 2020.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Contratos e atos unilaterais.** v.3/17ª ed.- São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

JORNAL DO COMÉRCIO. **Receita do futebol supera os R\$ 100 bilhões de reaise esporte já é maior que o PIB de 90 países do mundo.** Jornal do Comércio, 2018. Disponível em: <[LOPES, Felipe Tavares Paes; CORDEIRO, Mariana Prioli. Torcidas organizadas do futebol brasileiro: singularidades e semelhanças com outros grupos de torcedores da América do Sul e da Europa. **Revista Espaço Acadêmico**, v. 9, n. 104, p. 75-83, 2010.](https://www.jornaldocomercio.com/_conteudo/esportes/2018/06/631581-receita-do-futebol-supera-r-100-bilhoes-e-esporte-ja-e-maior-que-pib-de-90-paises.html#:~:text=06%20%C3%A0s%2020h07min-,Receita%20do%20futebol%20supera%20R%24%20100%20bilh%C3%B5es%20e%20esporte%20j%C3%A1,esporte%20mais%20popular%20do%20mundo.> . Acesso em: 19 fev. 2022.</p></div><div data-bbox=)

LOZADA, Gisele; NUNES, Karina da S. **Metodologia Científica.** Porto Alegre: Grupo A, 2019. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788595029576/>>. Acesso em: 13mar. 2022.

MAGALHÃES, Paulo Celso et al. Esporte e lazer: inclusão ou manipulação? **Cadernos UniFOAP**, v. 5, n. 1 Esp, p. 14-14, 2010.

MARCONI, Marina de A.; LAKATOS, Eva M. **Metodologia Científica**. São: Grupo GEN, 2022. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559770670/>>. Acesso em: 13mar. 2022.

MARQUES, Maurício Pimenta; SAMULSKI, Dietmar Martins. Análise da carreira esportiva de jovens atletas de futebol na transição da fase amadora para a fase profissional: escolaridade, iniciação, contexto sócio-familiar e planejamento da carreira. **Revista Brasileira de Educação Física e Esporte**, São Paulo, v. 23, n. 2, 2009.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. Saraiva Educação SA, 2020.

MEINERZ, Leonardo Lucchese. **Da incidência de tributos nos clubes profissionais de futebol brasileiro**. Tributário, 2020. Disponível em: <<https://tributario.com.br/lucchesemeinerz/da-incidencia-de-tributos-nos-clubes-profissionais-de-futebol-brasileiros/>>. Acesso em: 4 fev. 2022.

MEIRELLES, Helly Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2016.

MENDES, João Alex Soares. **Causas e consequências da violência no esporte brasileiro**. Disponível em: <<https://redacaointerativa.com.br/consequencias-da-violencia-no-esporte-brasileiro/>>. Acesso em 26 dez. 2021.

MURAD, Maurício. **A violência e o futebol: dos estudos clássicos aos dias de hoje**. Rio de Janeiro. Ed. FGV, 2007.

NASCIMENTO, Antônio Rodrigues. **Futebol & relação de consumo**. São Paulo: Manole, 2013.

NASCIMENTO, Marcus Jary. FUTEBOL, SOCIABILIDADE E PSICOLOGIA DE MASSAS: RITOS E SÍMBOLOS E VIOLÊNCIA NAS RUAS DE GOIÂNIA. **Pensar a Prática**, v. 10, n. 1, p. 99-116, 2007.

OLIVEIRA, Nicole Viana. **Taxa de segurança preventiva prevista na Lei n. 7.541/88 de Santa Catarina**: a questão da constitucionalidade à luz da jurisprudência do STF, do STJ e dos Tribunais Estaduais da região sul do país. 2016.

PAULSEN, Leandro. **Curso de direito tributário completo**. 11ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

PIRES, Breiller. **A violência no futebol como um retrato do Brasil**. El País: 2017. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2017/12/28/deportes/1514427700_914142.html>. Acesso em: 20 dez. 2021.

RIO GRANDE DO SUL. **Constituição Estadual**. Disponível em: <http://www2.al.rs.gov.br/dal/LinkClick.aspx?fileticket=9p-X_3esaNg%3d&tabid=3683&mid=5358>. Acesso em: 4 fev. 2022.

RIO GRANDE DO SUL. Contadoria e Auditoria-Geral do Estado. **Instrução Normativa 06**. Disponível em: <<https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201701/31110427-29154041-instrucao-normativa-cage-n-06-de-27-12-2016-nova-regra-dos-convenios.pdf>>. Acesso em: 4 fev. 2022.

RIO GRANDE DO SUL. Corpo de Bombeiros Militar. **Resolução Técnica nº 05/2016 - Processo De Segurança Contra Incêndio: Plano De Prevenção E Proteção Contra Incêndio Na Forma Completa**. Disponível em: <<https://www.bombeiros.rs.gov.br/upload/arquivos/201705/31151115-resolucao-tecnica-cbmrs-n-05-parte-1-1-2016-ppci-na-forma-completa-versao-corrigida.pdf>>. Acesso em: 25 jan. 2022.

RIO GRANDE DO SUL. Departamento da Receita Estadual. **Instrução Normativa nº 28/2021**. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=412013>>. Acesso em: 05 fev. 2022.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 13.917 de 12 de janeiro de 2012.** Disponível em: <<https://leisestaduais.com.br/rs/lei-ordinaria-n-13917-2012-rio-grande-do-sul-introduz-modificacoes-na-lei-n-8109-de-19-de-dezembro-de-1985-que-dispoe-sobre-a-taxa-de-servicos-diversos>>. Acesso em: 10 fev. 2022.

RIO GRANDE DO SUL. Poder Legislativo. **Lei nº 15.224/2018.** Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=64883&hTexto=&Hid_IDNorma=64883>. Acesso em: 4 fev. 2022.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda. **Novo valor da UPF para 2021 já está em vigor.** Disponível em: <<https://www.fazenda.rs.gov.br/conteudo/14592/novo-valor-da-upf-para-2021-ja-esta-em-vigor>>. Acesso em: 9 fev. 2022.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. **Apelação cível n. 70029993995/Pelotas.** Relator Des. Sandra Brisolara Medeiros. Data de julgamento: 16/11/2010. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/diarios/23581014/pg-10-capital-2-grau-diario-de-justica-do-estado-do-rio-grande-do-sul-djrs-de-03-12-2010>>. Acesso em: 20 jan. 2022.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 8109 de 19 de dezembro de 1985.** Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=153592>>. Acesso em 26 dez. 2021.

SANTA CATARINA. Ministério Público Estadual. **Ação Civil Pública n. 08.2013.00394925-0.** Disponível em: <<http://docslide.com.br/documents/acao-civil-publica.html>> Acesso em: 09 fev. 2022.

SANTA CATARINA. **Lei nº 7.541 de 30 de dezembro de 1988.** Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=161988>>. Acesso em: 10 fev. 2022.

SANTIN, Valter Foletto. **Controle judicial da segurança pública: eficiência do serviço na prevenção e repressão ao crime**. São Paulo: RT, 2004.

SÃO PAULO. Polícia Militar. **Manual de Policiamento Ostensivo**. Disponível em: <https://www.academia.edu/33708422/M_14_PM_Manual_B%C3%A1sico_de_Policiamento_ostensivo>. Acesso em: 16 jan. 2022.

SOBRINHO, José Correa; CÉSAR, Iran Hermenegildo. **TORCIDAS ORGANIZADAS DE FUTEBOL: METAMORFOSES DE UM FENÔMENO DE MASSA**. Revista Inter-Legere, n. 3, 23 dez. 2013. Disponível em: <<https://periodicos.ufrn.br/interlegere/article/view/4774>>. Acesso em: 20 dez. 2021.

SOUZA NETO, C. P. **A Segurança Pública na Constituição Federal de 1988: Conceituação Constitucionalmente Adequada, Competências Federativas E Órgãos De Execução Das Políticas**. Disponível em: <<http://pesquisadores.uff.br/academic-production/seguranca-publica-na-constituicao-federal-de-1988-conceituacao>>. Acesso em: 15 dez. 2021.

TARTUCE, Flávio. **Direito Civil: Direito das Obrigações e Responsabilidade Civil**. v.2/14ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

TUBINO, Manoel. **O que é esporte**. Brasiliense, 2017.

UOL ESPORTE. **Torcedores do Santa Cruz invadem campo e perseguem jogadores após derrota**. UOL, 2021. Disponível em: <<https://www.uol.com.br/esporte/futebol/ultimas-noticias/2021/10/20/torcedores-do-santa-cruz-invadem-campo-e-perseguem-jogadores-apos-derrota.htm?cmpid=copiaecola>>. Acesso em: 05 jan. 2022.

CLÁUSULA GERAL DE POLÍCIA: PRERROGATIVAS E LIMITES DE ATUAÇÃO DAS POLÍCIAS MILITARES ESTADUAIS NA PRESERVAÇÃO DA ORDEM PÚBLICA

Recebido em: 03/08/2022

Aceito em: 29/09/2022

Andressa Dias¹

Marcelo Medeiros da Silveira²

RESUMO: O presente texto foi laborado por intermédio de pesquisa exploratória, de abordagem qualitativa, nesse viés é lastreado em pesquisas bibliográficas e documentais (leis), em uma linha analítica que tem como pedra de toque a ainda incipiente ciência policial. Analisar o parágrafo 5º do artigo 144 da Constituição Cidadã e a decorrente Cláusula Geral de Polícia exprimida do texto magno e infelizmente ainda não apropriada de forma plena pela doutrina e pela práxis policial brasileira é um dos objetivos do presente artigo. Nesse sentir, ante uma miríade de possibilidades fáticas de atuação das polícias militares, no escopo de, através da atividade de polícia ostensiva (meio) obrar em prol da preservação da ordem pública (fim), por que algumas condutas que implicam restrições de direitos praticadas pelas polícias militares são vistas como senso comum (v.g. não liberação de um estádio de futebol para prática de atividade desportiva) e outras são interpretadas como tabus (v.g. interdição de um bar que não apresenta condições mínimas de segurança pública para seus frequentadores)? Com estribo em conceitos como Cláusula Geral de Polícia, Poder de Polícia, Poder Geral de Cautela, Polícia Ostensiva e Preservação da Ordem Pública, e amparo nas

1 Major da Brigada Militar, Especialista em Direito do Estado (UFRGS), Graduada em Direito pela PUCRS.

2 Major da Brigada Militar, Mestre em Ciências Militares de Polícia Militar (APM/RS), Graduado em Direito pela UFSM.

normas constitucionais e infra constitucionais que regulam a matéria cotejadas com a doutrina estrangeira é que se propõe através do presente estudo o enfrentamento de questões práticas balizadas por normativos legais abstratos. Esse é um desafio que precisa ser encarado. Prerrogativas alicerçadas no art.144, §5º que tem como principal limitador o princípio da proporcionalidade tendem a colocar muitas vezes o agir policial militar em uma tênue e afiada linha que separa a prevaricação do abuso de autoridade. A busca por segurança jurídica para um trabalho policial qualificado tendo como foco o atendimento ao cidadão e maximização dos direitos humanos é o cerne da atividade de polícia em qualquer lugar do mundo civilizado, ofertar um contributo calcado em uma análise científica entre limites e prerrogativas da esfera de atuação policial em nosso país é o que se almeja no presente estudo.

Palavras-chave: Cláusula geral de polícia. Polícia militar. Preservação da ordem pública.

ABSTRACT: This text was worked through exploratory research with qualitative approach, in this case, is based on bibliographical and documentary research (laws), in an analytical line that has as touch of stone still incipient medical study. Consider paragraph 5 of article 144 of the Citizen Constitution and a General Police Clause expressed in the large text and, unfortunately, not yet fully applicable by Brazilian police doctrine and practice is one of the purposes of this article. In this sense, a myriad of scope possibilities of the armed forces, without scope, through the activity of the ostensive police (middle) or to work in order to preserve the public order (end), why some actions implied in the politics of rights practiced by the police Are military services seen as common sense (eg, do not release a football stadium for sports) and others are interpreted as taboos (eg

a ban on a bar that does not have minimum public safety conditions for its visitors)? Based on concepts such as the General Police Clause, Police Power, General Precautionary Power, Ostensible Police and Preservation of Public Order, and comparisons in constitutional and infra-constitutional rules that regulate matters collated with foreign doctrine and if applicable present study or face practical issues marked by normative legal summaries. This is a challenge that needs to be faced. The prerogatives approved in art.144, §5, which have as their main limitation the principle of proportionality adopted and often put the military police act in a thin and sharp line that separates the previous application from the abuse of authority. The search for legal certainty for qualified police work as a focus or service to the citizen and maximization of human rights is the police activity anywhere in the civilized world, offering an attribute calculated in a scientific analysis between limits and prerogatives of the police area. in our country or if there is a present study.

Keywords: General police clause. Military police. Preservation of public order.

INTRODUÇÃO

A atividade de Polícia Ostensiva ganhou novos contornos no Brasil com o advento da Carta Política de 1988. Todavia, um estudo sistematizado desta atividade, jungida ao que modernamente se passou a classificar como “ciência policial” (PEREIRA, 2015) e do “direito policial” (FILOCRE, 2017), ainda é carente em nosso país.

Nesse diapasão, a pesquisa em apreço exsurge com estribo em uma constatação empírica: O de existir uma alteração legislativa estampada com o signo da Constituição Cidadã, a qual denota alterações na esfera de atribuições das polícias militares, em especial no que concerne a existência de uma denominada Cláusula Geral de

Polícia, bem como dos limites ao poder de polícia de preservação da ordem pública e do poder de polícia ostensiva dela decorrentes.

Cláusula Geral de Polícia: Prerrogativas e limites de atuação das Polícias Militares Estaduais na preservação da Ordem Pública. No que tange o tema ora proposto, necessário gizar que a carência de estudos sobre a matéria, agregado ao vácuo legislativo infraconstitucional no que refere aos órgãos de segurança pública, redonda, recorrentemente, em insegurança jurídica e conflitos (positivos e negativos) quanto à atuação das forças policiais em nosso país, em especial, das polícias militares.

Ante o exposto, a problemática em apreço engendra uma série de embates acadêmicos e doutrinários, divergências jurisprudenciais e tensões entre organismos policiais. Neste contexto, delimita-se como temática de pesquisa as prerrogativas e os limites legais e materiais de atuação das polícias militares na preservação da ordem pública, com lastro na Constituição Federal, adstritos a existência de uma Cláusula Geral de Polícia.

Lastreados no problema formulado, são levantadas, de forma binária, duas proposições exordiais: A primeira hipótese tem como premissa propulsora a assertiva de que inexistente uma cláusula geral de polícia no ordenamento jurídico nacional, devendo toda ação policial estrita obediência a norma tipificadora expressa que delimite seu campo de ação.

A hipótese exordial é estribada na premissa de que a denominada Cláusula Geral de Polícia é ausente no ordenamento jurídico pátrio, sendo, portanto, vedada qualquer ação policial apta a restringir direitos individuais ou coletivos sem a correspondente previsão legal estrita.

De outra banda, como hipótese antagônica (subdividida em possibilidades secundárias), parte-se da premissa que, tal qual em países como Alemanha e Portugal, a constituição brasileira criou uma Cláusula Geral de Polícia apta a embasar ações policiais que

visem a preservação da ordem pública. Neste contexto, teríamos as seguintes proposições:

- Que embora exista uma Cláusula Geral de Polícia implícita na carta política, ela depende de regulamentação infraconstitucional para ter aplicabilidade (norma constitucional de eficácia limitada);
- Que existe uma Cláusula Geral de Polícia implícita na Constituição Federal, tendo ela eficácia, podendo, todavia, sua interpretação ser integrada ou restringida por norma infraconstitucional subalterna (norma constitucional de eficácia contida);
- Que existe no ordenamento jurídico nacional uma Cláusula Geral de Polícia explícita, de eficácia plena, decorrente de disposição expressa da carta constitucional.

O objetivo geral do projeto em tela é justamente trazer ao debate, no âmbito acadêmico policial, temas que ainda carecem de maior solidez dogmática no campo das ciências policiais, em especial o de Cláusula Geral de Polícia, bem como do poder de polícia administrativa das polícias militares estaduais, ou poder de polícia ostensiva (VIEIRA, 2015), no intuito de auxiliar a dirimir questões relativas as prerrogativas e aos limites de atuação das polícias militares na preservação da ordem pública.

Por fim, ao cabo de todo o estudo, analisadas hipóteses, e, confirmadas ou refutadas as premissas exordialmente expostas, tem por escopo o presente estudo contribuir com proposições objetivas de aplicação prática em âmbito institucional no desempenho da atividade de polícia ostensiva, assim como:

a) Conceituar, através de amplo levantamento bibliográfico, dentro da ciência policial, das ciências jurídicas e da sociologia, a

(in)existência de uma Cláusula Geral de Polícia a balizar o Poder de Polícia Administrativo afeto as polícias militares brasileiras;

b) Identificar como a atividade de polícia pode se configurar em um direito fundamental do cidadão;

c) Analisar as medidas de polícia administrativa albergadas por uma cláusula geral afetas as polícias militares e os princípios constitucionais a elas relacionados;

d) Fomentar a produção do conhecimento acerca das ciências policiais no âmbito institucional.

A atividade de polícia sempre foi direcionada para um dos mais caros fins de manutenção do Estado: A segurança e a conservação da ordem pública. Nesse sentir, essa nobre missão de larga abstração e de múltiplas competências acabou por ser fracionada por vários organismos estatais em todo o mundo civilizado.

No Brasil não foi diferente, porém, no território nacional, em virtude do disposto no artigo 144 da Constituição Federal, em especial no que guarda correlação as polícias estaduais (civis e militares), o denominado ciclo de atuação policial, ou ciclo de polícia, restou cindindo entre dois organismos policiais distintos. Esta teratológica divisão no desempenho das atividades policiais, tecnicamente sem precedentes entre países civilizados talvez tenha contribuído para dificultar ainda mais uma interpretação mais escorreita acerca das prerrogativas de atuação das polícias militares em nosso país. Outrossim, a cisão do ciclo policial gera recorrentemente uma renitente disputa de poder entre os organismos policiais, o que em tese contribui ainda mais para o não estabelecimento de limites de atuação mais claros das polícias estaduais.

Nesse sentido, atualmente, a quase totalidade das ações engendradas pelas polícias militares tem por escopo a repressão de ações criminosas. Ações meramente reativas e bastante distantes do

grande espectro de atuação possível, plasmado na ampla definição constitucional de preservação da ordem pública.

Ante o exposto, na busca de um sistema de segurança pública mais eficiente, dentro dos parâmetros legais existentes que delimitam o exercício da polícia ostensiva por parte das polícias militares, é que propomos o estudo do tema.

1. CLÁUSULA GERAL DE POLÍCIA – A ILUSTRE DESCONHECIDA, QUE TODOS CONHECEM

O presente trabalho de pesquisa está lastreado na premissa exordial de que a principal função das Polícias Militares no Brasil é a prevenção do crime – perigo – (IBLER, 2013) e a preservação da ordem pública. Outrossim, necessário salientar que tal adágio decorre integralmente do positivado na Carta Magna, em seu art.144, §5º - o qual norteia o exercício das atividades das policiais militares, que tem como foco a prevenção e a repressão da criminalidade e/ou de práticas ilícitas ou indesejáveis pela coletividade e que necessitam ser tuteladas pelo Poder Público.

Todavia, necessário gizar ainda que, em sede preliminar, o estudo do presente tema, embora enrustado no texto constitucional, infelizmente ainda não costuma, em nosso país, ser objeto de um estudo sistematizado na área acadêmica, em cadeiras de Direito Constitucional, no meio universitário. Ademais, as principais obras e manuais que genericamente estudam nossa Carta Política (MORAES, 2014; LENZA, 2010), acabam omitindo uma análise mais contundente acerca da matéria, ou seja, geralmente, ao analisar o art.144, §5º, se restringem exclusivamente a repisar o texto legal e/ou mencionar a estrutura organizacional das Polícias Militares no Brasil, relegando a um segundo plano o denso conteúdo normativo implícito na norma constitucional e que possui indelével impacto no exercício da atividade de polícia ostensiva e na sociedade brasileira como um todo.

Nessa esteira, em virtude do enorme vácuo acadêmico e científico, na análise de questões tão importantes no cotidiano da atividade policial, é que modernamente, a incipiente Ciência Policial, vem paulatinamente ganhando espaço, não só no Brasil como alhures, se solidificando como uma atividade destinada ao estudo de tão importante ramo do saber:

As novas posições doutrinárias, assentes em uma filosofia, ideologia e identidade policiais, têm demonstrado que existe um objeto material de estudo científico – a atividade de polícia como essencial à vida harmoniosa humana – que se afasta das posições formalistas dos objetos de estudo científicos. A atividade de polícia como essência material que incorpora vários saberes – sociais, jurídicos, econômicos, filosóficos, políticos – ganha dimensão de objeto científico de uma sociedade em que o hoje já é passado (VALENTE, 2011, p.47).

Ademais, impende mencionar que construção de uma Ciência Policial está vinculada a dois importantes vetores: A redução do uso da força pública e a promoção do aumento do âmbito de proteção de direitos fundamentais do homem (PEREIRA, 2015). Entretanto os princípios epistemológicos que balizam a polícia e sua atividade, como objeto de estudo e o desenvolvimento de uma razão teórico-policial não evolui, senão como o aperfeiçoamento e estudo sistematizado e metodológico de uma razão prático-policial. No vácuo axiológico entre ambas razões teóricas/práticas é que reside a base de estudo científico da atividade policial (PEREIRA, 2015).

Vencida esta questão inicial, impende mencionar, em uma análise perfunctória do tema, seria razoável supor que, aquele que se depara preliminarmente com a expressão “Cláusula Geral de Polícia” tenda a referenciar que desconhece o seu significado. Nesse sentir a provocativa expressão - “A ilustre desconhecida que todos conhecem” - exatamente porque embora talvez muitos agentes de segurança pública e até mesmo estudiosos tenham dificuldade de conceituar o instituto, indubitavelmente qualquer cidadão reconhece com facilidade o seu

espectro de atuação na vida cotidiana da sociedade brasileira e, até mesmo, na maioria dos países do mundo.

Portanto, para uma compreensão mais didática do tema, podemos exemplificar que, como regra geral, quem põe os outros em perigo de vida ou se põe a si próprio em perigo (voluntariamente ou não) está sujeito à intervenção de proteção do Estado - preservação da ordem pública - sem que, para tal, seja necessária uma base legal de autorização especificamente expressa (SOUSA, 2009), uma vez que está em causa a salvaguarda da ordem e segurança públicas, isto é, entra em aplicação a função policial de polícia ostensiva e preservação da ordem pública (art.144, §5º da Constituição Federal). Em conclusão: A Cláusula Geral de Polícia é uma fórmula genérica que autoriza a polícia a intervir sempre que a medida em vista, sendo necessária para prevenir um perigo concreto, não se possa apoiar em norma especial. Assim a cláusula geral é, em princípio, subsidiária da autorização expressa da lei (SOUSA, 2009).

Nesse sentido, existe uma vasta gama de ações policiais, rotineiras ou não, na qual há patente restrição de direitos do cidadão, muitas das quais sem um mandato específico de atuação policial, como *v.g.* a ordem de parada, abordagem e revista pessoal (em situações onde inexistia uma conduta preliminar prévia relacionada a ilícito penal), a coação para evitar suicídio, o abate de animal bravo, a apreensão de veículo, mercadoria ou objeto que esteja dificultando o trânsito ou maculando a ordem pública como um todo, a evacuação de prédio público ou privado decorrente de ameaça de bomba, a interdição total ou parcial de via pública destinada a evitar a aproximação de manifestantes de determinado local tido como ponto sensível pela autoridade policial, etc. Impossível seria abarcar todas estas questões no poder de polícia genérico do art.178 do Código Tributário Nacional, pois, indubitavelmente, não é esse o mister do referido diploma legal.

Assim, em inexistindo mandato legal específico a estribar a ação policial em situações emergenciais no desempenho da atividade de polícia ostensiva de preservação da ordem pública, será constitucional e doutrinariamente a Cláusula Geral de Polícia o elemento jurídico apto a lidar eventuais restrições de direitos (inclusive fundamentais) decorrentes da intervenção policial.

Em idêntico sentido, da leitura natural das expressões “polícia ostensiva” e “preservação da ordem pública,” evidencia-se à sociedade o caráter residual da atividade desempenhada pelas polícias militares, que abarcaram, por força da carta política, uma miríade de atribuições veladamente ocultas pelo legislador constituinte (DIAS; FRANCO, 2014).

Neste contexto, a sapiência do saudoso Álvaro Lazzarini, ao qualificar como residual a esfera de atribuições das polícias militares, em uma de suas primeiras análises do então novel dispositivo constitucional, no longínquo ano de 1989, guardando intrínseca relação a moderna ideia de Cláusula Geral de Polícia:

[...] de outro lado, e ainda no exemplo, às Polícias Militares, instituídas para o exercício da polícia ostensiva e preservação da ordem pública (art. 144, §5.º), compete todo o universo policial, que não seja atribuição constitucional prevista para os demais seis órgãos elencados no art. 144 da Constituição da República de 1988. Em outras palavras, no tocante à preservação da ordem pública, às polícias militares não só cabe o exercício da polícia ostensiva, na forma retroexaminada, como também a competência residual de exercício de toda a atividade policial de segurança pública não atribuída aos demais órgãos. A competência ampla da Polícia Militar na preservação da ordem pública engloba, inclusive, a competência específica dos demais órgãos policiais, no caso de falência operacional deles, a exemplo de greves ou outras causas, que os tornem inoperantes ou ainda incapazes de dar conta de suas atribuições, funcionando, então, a Polícia Militar como um verdadeiro exército da sociedade. Bem por isso as Polícias Militares constituem os órgãos de preservação da ordem pública para todo o universo da atividade policial em tema da ‘ordem pública’ e, especificamente, da ‘segurança pública’ (LAZZARINI, 1989, p.235)

2. PRESERVAÇÃO DA ORDEM PÚBLICA

2.1 Conceito e acepção jurídica

A atividade de polícia, como já referido outrora, deve ser encarada como uma matéria de estudo jungida ao campo do direito constitucional, ou seja, uma relação entre sujeitos jurídicos distintos (Polícia – cidadão), balizada pela Constituição Federal. Em síntese, uma relação jurídica constitucional, em virtude de encontrar na Lei Fundamental do Estado o seu alicerce teórico, os seus fins e os seus limites (LOMBA, 2003).

Igualmente, a doutrina pátria (FILOCRE, 2017), com estribo no direito policial, reafirma a presente corrente de pensamento ao aferir que a segurança pública é o conjunto de princípios, normas e valores jurídicos que orientam ações preventivas e reativas, de natureza pública e que tem como escopo proporcionar aos indivíduos, a convivência social, a fruição de relações pautadas no direito básico de liberdade, garantidas a segurança jurídica – proteção contra repressão autoritária do Estado – e a segurança material – proteção contra agressões do todo tipo.

Uma vez superada essa questão inicial, insta frisar que o conceito de ordem pública sofre com uma certa confusão legal ao ser cotejado com o termo segurança pública, fruto de verdadeira atecnia do legislador constituinte ao laborar o capítulo referente a segurança pública no bojo da Carta Maior. Assim, há a necessidade doutrinária de se esclarecer uma discussão recorrente que pesa sobre os termos “ordem pública” e “segurança pública”, no que refere este ou aquele ser gênero ou espécie. Assim, necessário deixar claro que o conceito de ordem pública é mais abrangente que o conceito de segurança pública, VIEIRA (2015).

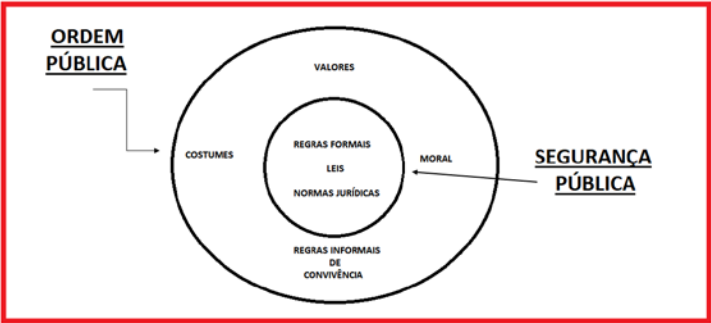
Ademais, hodiernamente o clássico conceito de HARIOU (1919) segundo o qual a ordem pública é a situação de paz pública oposta

a uma situação de alterações à ordem ou a insegurança, encontra-se superado, servindo apenas como baliza histórica ao se estudar o instituto.

No atual período de modernidade líquida (BAUMAN, 2000), indissociável uma visão sistêmica do termo ordem pública jungida não só aos valores da tranquilidade pública, da segurança pública e da salubridade pública (LAZZARINI, 1999), mas também no princípio da dignidade da pessoa humana (VIEIRA, 2015).

Ante o exposto, o conceito de segurança pública é mais restrito, abarcando exclusivamente critérios de estrita legalidade, de garantia de aplicação da lei e de repressão criminal. Em um sentido de maior amplitude, a ordem pública engloba além dos outroras referenciados aspectos - de tranquilidade, salubridade, dignidade da pessoa humana e da própria segurança pública -, uma outra noção, de ainda maior envergadura, ao abarcar inclusive valores extrajurídicos (costume, moral, regras informais socialmente aceitas), valores sociais (VIEIRA, 2015).

Figura 1 - Elaborado pela autora com base em (VIEIRA, 2015).



Nesse sentir, como didaticamente representado graficamente acima, ainda que o texto constitucional, no caput do art.144, possa ofertar margem interpretativa de que a ordem pública poderia

se constituir em um elemento do conceito de segurança pública, é deveras evidente, com estribo doutrinário, laborado não só em território nacional mas também no estrangeiro (SOUSA, 2009; VALENTE, 2014), que, em verdade, o conceito de Ordem Pública é singularmente mais elástico, vindo a abarcar em si dentre outros vetores, integralmente o conceito de segurança pública.

A questão posta sob análise talvez seja um dos mais crassos exemplos de atecnia legislativa do Poder Constituinte originário, negligenciado pela maior parte da doutrina nos últimos trinta anos, seus efeitos têm sido nefastos no campo da segurança pública e da manutenção da paz social no Brasil (FRANCO, 2018).

Igualmente é possível, doutrinariamente (SOUSA, 2009), diferenciar a ordem pública geral e a ordem pública especial, eis que são definidas pelo seu modo de habilitação: O primeiro é implícito e tem lugar pela cláusula geral; O segundo é expresso e formal, tendo lugar por norma positiva. A ordem pública especial consiste na previsão expressa da lei (ou regulamento) dos pressupostos e limites em que determinada autoridade expressamente referida pode exercer determinados poderes de polícia. O legislador cria, *ex novo*, uma ordem pública especial (por habilitação expressa) sempre que a ordem pública geral é considerada inadequada ou insuficiente para, eficazmente, fazer face às exigências de proteção da ordem pública em causa. Assim, em matéria de polícia, existem tantas ordens públicas especiais quantas as habilitações formais (especiais ou expressas). O interesse das ordens públicas especiais resulta das diferentes funções que elas podem desempenhar e do seu alcance face às ordens públicas gerais.

No mesmo sentido, a doutrina lusitana infere a necessidade de atuação policial para preservação da ordem pública diante de situações de perigo (prevenção de perigo):

É também frequente que a conduta policial apresente caráter de proteção contra o perigo ou de prevenção do perigo, sem que tenha ocorrido afetação da esfera jurídica do cidadão (p.ex.: no caso das rondas policiais). A doutrina dominante baseia estas medidas na cláusula geral de competência, sendo o conceito de perigo interpretado no sentido de perigo abstrato (SOUSA, 2009, p.385).

2.2 A função constitucional das Polícias Militares por excelência

No Brasil, a Cláusula Geral de Polícia decorre do positivado no §5º do art.144 da Carta Maior - Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública.

Assim, em que pese alguma carência doutrinária mais robusta sobre o tema, já não se pode falar, nesta altura, de um Estado com tarefas de guardião de “liberdades negativas”, pela simples razão – e nisto consistiu a superação da crise provocada pelo liberalismo – de que o Estado passou a ter a função de proteger a sociedade nesse duplo viés: Não mais apenas a clássica função de proteção contra o arbítrio, mas, também, a obrigatoriedade de concretizar os direitos prestacionais e, ao lado destes, a obrigação de proteger os indivíduos contra agressões provenientes de comportamentos delitivos, razão pela qual a segurança passa a fazer parte dos direitos fundamentais (art.5º, *caput*, da Constituição do Brasil) (STRECK,2008).

Face ao exposto, do adágio constitucional, é possível inferir que a atividade de polícia ostensiva é o meio necessário utilizado para a consecução de determinado fim, qual seja, a preservação da ordem pública.

Assim, o escopo de atribuições das polícias militares restou evidentemente ampliado pelo legislador constituinte, concluindo-se que, sob a égide de um regime democrático, as forças militares estaduais são indispensáveis para a manutenção do equilíbrio social e a realização da justiça. O novel termo “polícia ostensiva” foi aplicado pela primeira vez na carta democrática de 1988 para

estabelecer a atribuição específica das polícias militares, expandindo a sua atribuição, que antes se restringia ao policiamento ostensivo, espraiando as atribuições de fiscalização das polícias militares também para as demais fases em que o Estado exerce o seu poder de polícia: A ordem de polícia, o consentimento de polícia, a fiscalização de polícia e a sanção de polícia (FRANCO, 2015).

Em idêntico sentido, a doutrina da polícia militar catarinense, em Vieira (2015), ratifica que a adoção do termo “polícia ostensiva” deu-se por dois motivos: Marcar a exclusividade da missão policial militar; e ampliar a competência policial militar para o exercício da integralidade do poder de polícia administrativa de segurança pública.

Necessário romper, tanto no ideário coletivo quanto acadêmico, que a função policial militar é exclusivamente voltada para a repressão de ilícitos penais e combate ao crime, assinalando que a teoria da ilicitude não dá uma resposta adequada a relevância jurídico-policial de condutas que não são impostas ou proibidas por normas penais incriminadoras. Para obviar essa ‘insuficiência’ da teoria da ilicitude, a doutrina tedesca de Pietzcker propôs, em 1984, que, na falta de normas que imponham diretamente ordens e proibições, se atenda aos deveres jurídicos resultantes do ordenamento jurídico como um todo, dos direitos fundamentais e da lei em geral.

Em última análise, com base nos ensinamentos da doutrina lusitana de Sousa (2009) é possível didaticamente exemplificar que haverá a possibilidade de recondução à Cláusula Geral de Polícia, que desempenhará o papel de ‘reservatório’ de regras de conduta não escritas. Por exemplo, sobre todos os cidadãos recai o dever jurídico geral de respeitar os direitos fundamentais dos seus concidadãos, devendo as pessoas, normalmente, orientar a sua conduta de modo a dela não emanarem perigos para terceiros. Sobre aquele que não observa este princípio recai a presunção de ilicitude da sua conduta. A presunção será ilidida no caso de a conduta assentar no exercício

de direitos e liberdades fundamentais de valor superior (v.g. ruído no exercício da liberdade de manifestação). Em muitos casos será difícil saber se a conduta do cidadão é lícita ou não. Em termos gerais, sempre que sejam violadas normas especiais de proteção, verifica-se um perigo para segurança pública, pelo que a polícia pode adotar as necessárias medidas de prevenção. No entanto, suscitam-se dificuldades nos casos frequentes, de conflitos entre direitos fundamentais e o bem comum, quando não tenham sido fixadas limitações legais. Nestes casos, não estamos perante a violação de uma obrigação policial e, deste modo, perante uma conduta ilegal por violação de um dever geral de não perturbação do cidadão. Devemos então fazer a distinção consoante o perturbador possa apoiar a sua conduta num direito fundamental (v.g. a liberdade de religião, a liberdade de expressão, a liberdade artística ou a liberdade de reunião) sem reservas de limites escritos, caso em que os limites dessas liberdades resultam diretamente da Constituição. Os direitos fundamentais em colisão de terceiros e outros valores de categoria constitucional, como a unidade da Constituição e a ordem de valores por ela protegida podem limitar direitos fundamentais. No exercício de direitos fundamentais do perturbador, a polícia pode (e em certas circunstâncias deve) agir com base numa ponderação de bens jurídicos, com vista à proteção de bens jurídicos-constitucionais ameaçados de valor, no mínimo idêntico (SOUSA, 2009). Um exemplo clássico é o do padre que celebra uma missa numa igreja que ameaça ruína. Neste caso específico, a polícia deve intervir para proteger os que participam na cerimônia religiosa. De igual modo, se um laboratório farmacêutico põe em perigo o ambiente ou a saúde da população em geral ao realizar experiências perigosas, por exemplo em seres humanos, a autoridade policial pode exigir que o laboratório em causa adote medidas de segurança. Outro exemplo clássico, e bem recente, foi o que se sucedeu após a denominada “Tragédia de Brumadinho”, no estado de Minas Gerais, em janeiro de 2019: Após

o rompimento de uma barragem que acarretou centenas de mortes, nos meses seguintes, recorrentemente a polícia acabou por evacuar áreas próximas ao município de Brumadinho, justamente por temer novas inundações. A supressão de direitos constitucionais de moradia, inviolabilidade de domicílio, autodeterminação pessoal cedeu, em favor da preservação da ordem pública, a escora mestra da Cláusula Geral de Polícia.

3. PRERROGATIVAS E LIMITES DE ATUAÇÃO DAS POLÍCIAS MILITARES COM LASTRO NA CLÁUSULA GERAL DE POLÍCIA

3.1 Natureza Jurídica da Cláusula Geral de Polícia, positivada no art. 144, §5º da Constituição Federal de 1988

Ao se adentrar em uma análise acerca da natureza jurídica da Cláusula Geral de Polícia, necessário repisar preliminarmente que, no Estado de Direito, a segurança pública não constitui apenas fundamento de atuação das forças de segurança, mas também um direito fundamental e precisamente um dos direitos fundamentais mais importantes da vida humana em sociedade, na medida em que deste direito depende o gozo de todos os outros, desde logo o direito à vida. Nesse sentir, como bem referenciado, o direito fundamental à segurança está reconhecido não só na Constituição Portuguesa (art.27º), mas na generalidade das constituições modernas e nos principais diplomas internacionais que incidem sobre direitos humanos (SOUSA. 2009).

Ademais, como leciona Manuel Monteiro Guedes Valente (2015), o conceito de Cláusula Geral de Polícia pressupõe norma de caráter transnacional e universal ao inferir que é por força da Declaração Universal dos Direitos Humanos, pelo seu art.29º, n.º2, que proclama a Cláusula Geral de Polícia e lhe atribui a nobre missão de promover o reconhecimento e o respeito dos direitos e liberdades dos outros e a fim de satisfazer as justas exigências da moral, da ordem

pública e do bem-estar numa sociedade democrática, desiderato que se impões como fundamento, pressuposto e limite de todas as restrições.

No Brasil, como já referenciado, a Cláusula Geral de Polícia decorre do positivado no art.144, §5º, da Constituição Federal, sendo classificada como norma constitucional, tendo como signo distintivo largo poder de abstração.

Antes de adentrar, todavia, em uma análise mais minudente acerca da natureza jurídica da norma constitucional que institui a Cláusula Geral de Polícia, consoante a clássica definição do professor José Afonso da Silva (1998), necessário referenciar breve análise do instituto, cotejando a Cláusula Geral de Polícia e a correspondente definição de ordem pública ainda não perfeitamente exaurida.

A definição de ordem pública geral não pode ser consisa, porque não é possível congregiar numa forma tão genérica e flexível o conjunto das inúmeras definições amplas e restritas, estáticas e dinâmicas que tem sido dadas pela doutrina e por abundante jurisprudência, nacional e estrangeira. (SOUSA,2009 p.140)

A ordem pública (geral) é, pois, uma fórmula genérica, que necessita de ser concretizada para ganhar algum significado prático. Por essa razão é possível inferir também que a ordem pública é norma de necessidade, isto é, para fazer sentido prático, a ordem pública precisa de ser confrontada com dada realidade. (SOUSA, 2009, p.141)

A ordem pública geral tem, ainda hoje por conteúdo o conjunto dos poderes jurídicos materialmente necessários ou indispensáveis à salvaguarda de um 'estado de ordem' na comunidade, quando não estejam previstos em lei expressa. (SOUSA,2009, p.142)

O reconhecimento da ordem pública, como princípio jurídico, faz dela uma regra geral e abstrata que integra o direito e está no mesmo nível da liberdade. Temos, pois, dois princípios fundamentais do mesmo nível: o princípio fundamental da ordem pública e o princípio fundamental da liberdade. A liberdade necessita da ordem pública para sobreviver e de nada serve sem aquela. Portanto a liberdade é

na sua essência limitada pelas exigências de ordem pública, que é por natureza restrição da liberdade (SOUSA, 2009).

Enquanto fundamento de atuação das autoridades de polícia administrativa, a ordem pública (geral) continua a ser de grande abrangência, compreendendo a tranquilidade, a moralidade, a ética, a estética e mesmo a segurança pública, ainda que se verifique uma tendência para crescente restrição deste conceito, fundamentalmente graças ao trabalho de positivação do legislador.

No atual Estado de Direito, não obstante toda a inflação normativa que o caracteriza, a Cláusula Geral de Polícia continua a desempenhar o importante papel de fórmula jurídica de habilitação (em larga medida implícita) das autoridades policiais.

A Cláusula Geral de Polícia desempenha pois, o papel de fórmula legal (há quem lhe chame lei não escrita) (SOUSA, 2009) adaptável a múltiplas situações, servindo simultaneamente de fundamento e limite da atuação policial. A ordem pública constitui, pois, o “molde” estatutário da legalidade das medidas de polícia geral.

A par dessa análise, ao adentrar especificamente na natureza jurídica da cláusula geral de polícia, necessário destacar que a doutrina (SILVA, 1998) costuma classificar as normas constitucionais segundo a sua eficácia, ou seja, segundo sua aptidão de produzir efeitos jurídicos. Nesse viés, oportuno ponderar que a classificação mais adotada, sendo inclusive a eleita pelo Egrégio Supremo Tribunal Federal, em sua jurisprudência, é a estabelecida pelo Professor José Afonso da Silva (1998). Com efeito, segundo o renomado doutrinador, as normas constitucionais têm eficácia plena, contida ou limitada.

Em uma análise bastante sintética da doutrina do eminente jurista, a fim de perquirir a natureza jurídica da Cláusula Geral de Polícia pode-se inferir que normas de eficácia plena caracterizam-se por serem auto executáveis, ou seja, de aplicabilidade imediata, integral e direta. Sendo assim, não dependem e não são restringidas por atos

normativos de legislação infraconstitucional. Normas constitucionais de eficácia contida caracterizam-se por possuírem aplicabilidade direta, imediata, porém não integral, visto que, são restringidas através de normas infraconstitucionais. a norma constitucional de eficácia limitada possui aplicabilidade mediata e indireta, visto que, necessita da interposição do legislador através de uma norma infraconstitucional. Desta feita, as normas de eficácia limitada não produzem seus efeitos essenciais e é dependente de regulamentação posterior a fim de lhe tornar eficaz (SILVA, 1998).

Ante o exposto, então, em uma análise da lição do mestre José Afonso da Silva, visando perquirir a natureza jurídica da Cláusula Geral de Polícia no direito pátrio, não há que se olvidar que se constitui em norma constitucional de eficácia contida, uma vez que tem assento no texto magno, possui aplicabilidade direta e imediata, porém sua força normativa pode ser mitigada (e geralmente o é) por normas infraconstitucionais - aspecto que doravante será analisado com maior profundidade no que se refere aos limites da Cláusula Geral de Polícia.

3.2 Prerrogativas – Direito Positivo ou Consuetudinário?

A questão posta sob análise no presente tópico decorre, em certa monta, do anterior, segundo o qual ficou assente que a Cláusula Geral de Polícia é norma constitucional de eficácia contida. Nesse diapasão, em hipótese alguma pode-se considerar que o direito consuetudinário pudesse restringir direitos fundamentais do cidadão.

Todavia, o mandato expresso na Cláusula Geral de Polícia, que pode e recorrentemente é restringido por normas infraconstitucionais, não pode ser considerado um mandato absoluta da polícia militar, por conseguinte são fundamentalmente três os “bens” protegidos pela Cláusula Geral de Polícia segundo a clássica doutrina portuguesa (SOUSA, 2009): a) o Estado e suas instituições (incluindo a sua capacidade de funcionamento); b) a inviolabilidade do ordenamento

jurídico (qualquer violação de uma norma jurídica em vigor constitui perturbação da segurança pública), como um todo e, c) certos direitos subjetivos e bens jurídicos individuais, como a vida, integridade física, a saúde, a liberdade, a honra e o patrimônio.

Nesse contexto, quanto maior a emergência da necessidade de atuação estatal, em tese mais amplo será o mandato de atuação da polícia militar. O perigo iminente desencadeia, pois, para a polícia, um dever de agir imediatamente e por iniciativa própria. As medidas adotadas nesses casos de urgência não têm, em princípio, caráter definitivo. Antes, visam apenas garantir que o perigo não se concretize em dano. Se o dano já ocorreu ou está a ocorrer, as medidas urgentes das forças de segurança visam apenas limitar os efeitos dos danos. São exemplos típicos as competências para entrar no domicílio, revistar, controlar e colher informações, quando um bem jurídico de grande relevância corre perigo (p. ex. uma vida humana) (SOUZA, 2009).

Na execução imediata, a polícia tem de agir dentro de limites dos seus poderes, os quais tanto resultam das normas de atribuição expressa da competência (v.g. normas que regulam a competência policial em matéria de buscas e revistas – Código de Processo Penal) como da Cláusula Geral de Polícia (função de polícia ostensiva e preservação da ordem pública).

Na execução da entrega de coisa certa, a polícia exige no âmbito de seus poderes próprios (Cláusula Geral de Polícia) ou por incumbência de autoridade administrativa ou tribunal, a entrega de uma coisa que pode ser uma arma, munição, explosivo, animal, etc. a fim de o entregar as autoridades competentes ou apenas para garantir a ordem e a segurança públicas (p. ex.: paus transportados por manifestantes a caminho das manifestações). Nesse sentir, um exemplo de grande repercussão midiática e social no Brasil ocorreu em junho de 2013, quando uma onda de manifestações varreu o país. Na oportunidade, estribada na Cláusula Geral de Polícia, polícias

militares de várias unidades da federação proibiram o uso de vinagre por manifestantes (produto que tinha como objetivo mitigar os efeitos do gás lacrimogênio utilizado pelas forças de segurança pública para dispersar manifestantes que intentassem contra a preservação da ordem pública). Na oportunidade, os órgãos de comunicação, de forma deliberada, procuraram desacreditar as ações policiais inferindo acerca da inexistência de competência da polícia militar para recolher o vinagre dos manifestantes, sob o argumento de que a sua posse não constituiria crime tipificado em lei. Nesse sentido, como já debatido, a ação policial militar não está adstrita exclusivamente a um viés utilitarista de repressão criminal, tampouco afeta apenas a polícia ostensiva de segurança pública. Sua esfera de atribuição legal decorrente do texto magno é muito mais ampla e engloba todo o espectro do universo de preservação da ordem pública, razão pela qual não há que se olvidar que a polícia militar tem ampla competência para o recolhimento de vinagre de manifestantes (assim como de paus, pedras, garrafas de vidro, máscaras que impeçam a identificação de cidadãos, etc.), justamente se assim entender que tais medidas não necessárias para a preservação da ordem pública.

Ademais, em caso de urgência, pode haver inclusive lugar à ação coativa (p.ex. arrombamento da porta) na ausência do destinatário, pelo que não será necessário um ato administrativo prévio. Do mesmo modo, certas medidas atípicas baseadas na Cláusula Geral de Polícia podem apresentar-se como medidas de execução imediata. É o que se verifica, por exemplo, na remoção de um automóvel estacionado de modo a dificultar o trânsito ou na remoção de uma árvore ou de uma carga de pedra caída na estrada, quando o condutor ou o proprietário da árvore não estão presentes (podem até ser desconhecidos) e não é possível contatá-los em tempo útil, não sendo possível exercer coação sobre eles com vista à eliminação da perturbação em causa (SOUSA, 2009).

A Cláusula Geral de Polícia desempenha, pois, uma dupla função no ordenamento jurídico: a) Por um lado, fundamenta o âmbito de competência das autoridades policiais e de ordem (polícia administrativa) na estrutura orgânica do Estado, relativamente a outras autoridades, sendo que há frequentemente casos de sobreposição (ou concurso) de competências, o que exige critérios de delimitação; b) Por outro lado, a ordem e segurança públicas fundamenta e delimita o âmbito de competência da polícia face aos cidadãos. A polícia só é competente para a proteção de bens jurídicos na medida em que seja suficiente o bem de proteção ordem e segurança públicas (SOUSA, 2009)

Nesse sentir, não sobejam dúvidas de que as prerrogativas decorrentes da Cláusula Geral de Polícia se constituem em permissivo legal bastante amplo e abstrato (todavia não ilimitado como se verá adiante), apto a restringir uma enorme gama de direitos (inclusive fundamentais), no intuito de preservar a ordem pública.

3.3 Limites – Cláusulas de Bloqueio e o Princípio da Proporcionalidade

Uma importante questão que se suscita no direito policial moderno (FILOCRE, 2017) consiste em saber qual o papel e os limites da Cláusula Geral de Polícia ao abrigo do dogma constitucional de ‘preservação da ordem pública’ tão frequentemente invocado pelo legislador (nestes precisos termos ou em fórmulas correspondentes). O caráter vago, fluído e impreciso desta fórmula, tem estado na origem de uma grande celeuma doutrinária e jurisprudencial em torno da real função das forças de segurança – ademais dele recorrentemente se insurgem críticas da opinião pública e da mídia em geral, como norma ou princípio de legitimação da ação policial. Embora esta questão esteja longe de ser considerada pacificada, devem ser em geral reconhecidas três funções fundamentais da Cláusula Geral de

Polícia positivada no art.144, §5º, da Constituição Federal - ‘Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública’ - a) abertura e delimitação da função; b) criação de um dever de intervenção; e, c) criação de um direito a intervenção (SOUSA, 2009).

Assim, a Cláusula Geral de Polícia é em princípio, subsidiária da autorização expressa da lei. Por isso se diz, por vezes, que a lei especial tem um ‘efeito de bloqueio’ da Cláusula Geral de Polícia (SOUSA, 2009). Em síntese, toda lei infraconstitucional que impõe restrições ou regulamenta a ação policial acaba por se constituir em Cláusula de Bloqueio da norma geral positivada no art.144, §5º, da Constituição Federal. Daqui resulta que a Cláusula Geral de Polícia perde grande parte de sua importância nos domínios em que existe lei especial de habilitação. Porém, o seu papel continua a ser extremamente relevante no domínio das medidas atípicas, quando uma autorização especial não tem carácter excludente ou ainda no caso de concretização de proibições gerais.

De outra banda, necessário referenciar que um dos princípios mais importantes de orientação da atuação policial é o princípio da proporcionalidade: A intervenção policial deve ser proporcional (apta, indispensável e não excessiva) às exigências do caso concreto .

Para a legalidade da medida policial é, pois, indispensável, que seja realizada uma “justa relação” entre os custos e os benefícios, entre a gravidade da medida (p.ex.: proibição), que é sempre limitação da liberdade, e a gravidade das razões que estiveram na sua origem (v.g. maior ou menor dificuldade em circular, risco mais ou menos evidente de existir um artefato explosivo em dado local após o recebimento de uma denúncia). Trata-se da chamada necessidade de ordem pública. Esta tese de conciliação destaca a ideia, fundamental, de que a ordem pública não se reduz a uma soma de fins; antes, integra uma linha de orientação que define o exato alcance de uma liberdade e delimita os poderes da autoridade – proporcionalidade - no caso concreto.

Entre todos os elementos do ato de polícia verifica-se, pois, uma certa solidariedade e interdependência (FILOCRE, 2017).

No que pertine a delimitação do âmbito de proteção da segurança pública, por um lado, e dos direitos privados, por outro, é decisivo saber se o direito do ente público ou do particular apenas ou também se funda ou é protegido pelo direito público. Em caso afirmativo, a sua proteção faz parte da ordem e segurança públicas e, assim, das funções a cargo das forças de segurança de segurança, quando se verifiquem os pressupostos da segurança pública. Um caso típico é o da ocupação de casas com violação da propriedade privada. Se o direito particular se apoiar e estiver protegido exclusivamente pelo direito civil, aplicam-se os estritos pressupostos da cláusula de proteção do direito privado.

De igual modo, também o simples manter um perturbador afastado de determinado local ou espaço pode ser conseguido com base na cláusula geral. Em contrapartida, as forças de segurança adotam, por vezes, determinadas medidas e condutas pretensamente ao abrigo da cláusula geral de polícia, mas que na realidade não estão cobertas por ela, sendo por isso, ilícitas. Um dos casos mais frequentes entre nós é constituído pelos interrogatórios (pretensamente) ‘forçados’, que se apresentam como uma obrigação para o cidadão dar determinadas informações à polícia (SOUSA, 2009, p.106).

Nesse sentir, no que tange o princípio da proporcionalidade, de grande valia os conceitos laborados além-mar:

[...] sempre que esteja em causa a violação de direitos fundamentais de cidadãos, a ponderação dos interesses em conflito (do bem comum de um lado, e dos bens jurídicos individuais, por outro lado) é apenas da competência do legislador. O legislador deve realizar este equilíbrio tendo em consideração que o cumprimento de funções (de bem comum) pelas forças de segurança deve ter lugar no exercício de poderes (de ingerência) determinados. Isto resulta da própria ideia de Estado de direito, que exige respeito pelo princípio da previsibilidade da atuação administrativa. Particularmente questionável será a possibilidade de as forças de segurança agirem apenas com base na Cláusula Geral de Polícia, isto é, prosseguirem as suas funções sem autorização expressa da lei e apenas com base no seu poder geral de

prevenção do perigo (ao abrigo do mandato geral de salvaguarda da ordem e segurança públicas), como se este fosse uma reserva de poder em branco que não tem que estar pormenorizadamente predeterminado. Em princípio, esta questão deve ser respondida negativamente, sob pena de desaparecerem todos os limites de competência e de ingerência em direitos fundamentais (SOUSA, 2009, p.314).

Acerca dos limites de atuação policial, com estribo mandato genérico, leciona a doutrina (SOUSA, 2009), exemplificativamente, que uma prática ilícita apenas baseada na apenas na Cláusula Geral de Polícia, que acontece com alguma frequência, consiste na busca no corpo humano, pelos próprios agentes policiais, de objetos estranhos nas partes ‘íntimas’ da pessoa suspeita. Uma parte da doutrina aceita a legitimidade desta busca com base na Cláusula Geral de Polícia, quando seja feita por pessoal médico ou paramédico, a pedido da polícia.

Outra situação, que muitas vezes redunde em celeumas envolvendo ação policial com estribo na Cláusula Geral de Polícia, aduz que fora dos casos expressamente previstos na lei, não deve ser admitida a exigência obrigatória de informação. Todavia, não menos frequente, mas difícil de controlar, é o armazenamento de dados pessoais recolhidos apenas com base na Cláusula Geral de Polícia e a sua utilização posterior para fins diversos daqueles para que foram recolhidos (policial que vasculha dados no telefone celular do suspeito no momento da abordagem). Esta prática é claramente ilegal, já que neste domínio o Estado de direito e a Constituição exigem uma autorização legal expressa e precisa, sob pena de violação do direito fundamental à autodeterminação informacional (SOUSA, 2009).

Em síntese a Cláusula Geral de Polícia sofrerá restrição no seu espectro de atuação sempre que a matéria sob a qual recair a atuação policial for tratada de forma diversa por dispositivo legal específico.

CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, necessário frisar que a atividade de preservar a ordem pública é uma missão dotada de singular complexidade - missão de uma amplitude muito maior que a mera segurança pública - tendo sido sempre necessário o seu enfrentamento, nas mais diversas frentes, independentemente do momento histórico ou político do Brasil. Outrossim, após o advento da atual Carta Política, e do consequente alargamento de atribuições das polícias militares decorrentes da nova ordem política e social, as polícias militares vem, paulatinamente, se adequando aos novos ventos democráticos de maximização dos direitos humanos e fundamentais do cidadão e de garantia da ordem constitucional vigente.

No bojo do presente momento histórico, jungido a uma nova ciência policial, o presente artigo científico, laborou êxito ao refutar a primeira hipótese ventilada frente ao problema de pesquisa apresentado (inexistência de uma Cláusula Geral de Polícia no ordenamento jurídico pátrio) e, consequentemente chegando ao termo de que existe uma Cláusula Geral de Polícia implícita na Constituição Federal, tendo ela eficácia jurídica, podendo, todavia, sua interpretação ser integrada ou restringida por norma infraconstitucional subalterna, tendo assim natureza jurídica de norma constitucional de eficácia contida, segundo a clássica definição do insigne professor José Afonso da Silva (1998).

Necessário gizar, ademais, que toda a ação policial restritiva dos direitos e liberdades dos cidadãos necessita de autorização legal expressa, funcionando a Cláusula Geral de Polícia (“preservação da ordem pública”) apenas provisoriamente, até que surja uma lei expressa, clara e detalhada sobre esta matéria. Nesse contexto, se consubstanciaria a Cláusula Geral de Polícia em um mandamento de reserva, de caráter quase que principiológico, o qual indubitavelmente ganha densidade jurídica e aplicabilidade prática frente a momentos

Conclui-se, ademais, que, apesar da grande diversidade de normas de autorização expressas, as polícias militares continuam a depender da necessária existência de uma Cláusula Geral Polícia - não só no Brasil, mas em qualquer lugar do mundo - o vasto e complexo processo da evolução social (BAUMAN, 2000) deixa antever que, também no futuro, será necessário recorrer a Cláusula Geral de Polícia, não obstante a necessidade de intensificação da regulação expressa das funções policiais. Porém, para que o recurso a Cláusula Geral de Polícia seja possível, é necessário que estejam reunidos os seguintes pressupostos: a) deve verificar-se um perigo concreto para a ordem e segurança públicas; b) não deve existir uma norma especial diretamente aplicável, com caráter excludente (cláusula de bloqueio).

REFERÊNCIAS

BAUMAN, Zygmunt. **Liquid Modernity**. England: Polity Press, 2000.

CANARIS, Claus-Wilhelm. **Direitos Fundamentais e Direito Privado**. Coimbra, Almedina, 2003.

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

DIAS, Andressa. FRANCO, Diogo. Uma visão dromológica da natureza jurídica da atividade exercida pelos oficiais de Polícia Militar. Jusnavigandi. São Paulo: 2014. Disponível em: <<https://jusnavigandi.com.br/doc/2014/07/uma-visao-dromologica-da-natureza-juridica-da-atividade-exercida-pelos-oficiais-de-policia-militar/>>

com.br/artigos/31632/uma-visao-dromologica-da-natureza-juridica-da-atividade-exercida-pelos-oficiais-de-policia-militar>. Acesso em 03 de Jan. de 2020.

FABRETTI, Humberto Barrionuevo. **Segurança pública: fundamentos jurídicos para uma abordagem constitucional**. São Paulo: Atlas, 2014.

FILOCRE, Lincoln D'aquino. **Direito Policial Moderno: Polícia de Segurança Pública no Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Almedina, 2017.

FRANCO, Diogo Botelho. **Polícia e sociedade: de como a dicotomia civil-militar incapacita os organismos políticos na proposição de soluções factíveis ao aprimoramento da Segurança Pública no Brasil - a busca do Ciclo Completo de Polícia**. Conteudo Juridico, Brasília-DF: 03 mar. 2015. Disponível em: <[http://www.conteudojuridico.com.br/?artigosHYPERLINK "http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.52632"&HYPERLINK "http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.52632"ver=2.52632](http://www.conteudojuridico.com.br/?artigosHYPERLINK%20http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.52632)>. Acesso em: 25 dez. 2019

LAZZARINI, Álvaro. **Segurança Pública na Constituição de 1988**, Brasília: Revista de Informação Legislativa, 1989.

_____, Álvaro. **Estudos de direito administrativo**. Sistematização Rui Stocco. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. São Paulo: Editora Saraiva, 2010

LOMBA, Pedro, “Sobre a Teoria das Medidas de Polícia Administrativa”, in **Estudos de Direito de Polícia**, (Coordenação de Jorge Miranda), AAFDL, Lisboa, 2003, Volume I.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 30. Ed. - São Paulo: Atlas, 2014.

PEREIRA, Eliomar da Silva. **Introdução às Ciências Policiais: A Polícia entre Ciência e Política**. São Paulo: Almedina, 2015.

POPPER, Karl Raimund. **Lógica da pesquisa Científica**. Tradução de Leônidas Hegenberg e Octanny Silveira da Mota. São Paulo: Cultrix, 1975.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

SIQUEIRA, Marli Aparecida da Silva. **Monografias e teses: das normas técnicas ao projeto de pesquisa – teoria e prática**. Brasília: Editora Consulex, 2005.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. São Paulo. Malheiros. 1998.

SOUSA, Antônio Francisco de. **A Polícia no Estado de Direito**. São Paulo: Editora Saraiva, 2009.

STRECK, Lênio Luiz; MORAIS, Jose Luis Bolzan de. **Ciência política e teoria geral do Estado**. 3. ed. Porto Alegre (RS): Livraria do Advogado, 2003.

TEZA, Marlon Jorge. **Temas de polícia militar: novas atitudes da Polícia Ostensiva na Ordem Pública**. Florianópolis (SC): Darwin, 2011

VALENTE, Manuel Monteiro Guedes. **A Ciência Policial na Sociedade Tardo-Moderna como fundamento do Estado de direito democrático**. Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança

Interna & Universidade Autónoma de Lisboa – p. 47. Portugal. Revista Brasileira de Ciências Policiais Brasília, v. 2, n. 2, p. 47-63, jul/dez 2011. ISSN 2178-0013.

_____, Manuel Monteiro Guedes (Coord.). **Ciências Policiais e Política Criminal. Justiça e Segurança: um discurso de liberdade democrática.** Lisboa: ISCPSI, 2015.

_____, Manuel Monteiro Guedes. **Teoria Geral do Direito Policial**, 4ªEd. Almedina, Coimbra, 2014.

VIEIRA, Thiago Augusto. **A polícia ostensiva e a preservação da ordem pública: a competência das polícias militares.** Publicação Independente, 2015.

SEGURANÇA CONTRA INCÊNDIO PARA OCUPAÇÕES RESIDENCIAIS MULTIFAMILIARES EM EDIFÍCIOS ALTOS: ESTUDO COMPARATIVO ENTRE AS ESCADAS DE EMERGÊNCIA EXIGIDAS PELO CBMRS E CBMSC

Recebido em: 09/09/2022

Ricardo Guilherme Hubner Dumke¹

Aceito em: 31/10/2022

Elisandro Machado²

RESUMO: O presente trabalho aborda a segurança contra incêndio para ocupações residenciais multifamiliares em edifícios altos. Nesse sentido, possui como principal objetivo avaliar o nível de segurança fornecido pelas escadas de emergência exigidas para ocupações residenciais multifamiliares em edifícios altos no estado do Rio Grande do Sul a partir de estudo comparativo com o estado de Santa Catarina. Para tanto, foram consideradas edificações altas aquelas com altura superior a 30 metros. A segurança contra incêndio (SCI), competência constitucionalmente garantida ao Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio Grande do Sul (CBMRS), se exterioriza, predominantemente, através dos processos de licenciamento das edificações ou áreas de risco de incêndio. Nesse contexto, dentro do cenário nacional, destacam-se as construções de edificações cada vez mais altas, principalmente residenciais multifamiliares. Diante disso,

1 Bacharel em Direito pela Faculdade Metodista Centenário – FAMES – Santa Maria, RS. Especialista em Segurança contra Incêndio em Edificações (UFRGS). Capitão do Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio Grande do Sul.

2 Mestre em Direito pela Universidade Federal de Santa Maria na área Direitos Emergentes na Sociedade Global, linha de pesquisa Direitos na Sociedade em Rede. Especialista em Gestão Pública Municipal (UFSM). Especialista em Segurança Pública e Direitos Humanos (FADISMA). Especialista em Gestão de Riscos (CBMRS). Major do Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio Grande do Sul. Acadêmico de Engenharia Civil (UFSM). Docente.

as normas de SCI destinadas a salvar a vida e o patrimônio dos ocupantes dessas edificações, devem estar plenamente adaptadas a esse novo cenário. Dessa forma, justifica-se o presente trabalho dada a complexidade dos incêndios nessas edificações, principalmente aspectos relacionados a evacuação segura dos seus usuários, através das escadas de emergência. O presente trabalho utilizou, como método de abordagem, o hipotético dedutivo. Já como técnica de pesquisa, empregou-se a pesquisa bibliográfica, por meio de fontes diretas e indiretas. Por sua vez, quanto ao método de procedimento, foi aplicado o método comparativo. Em sede conclusiva, e, com base nos resultados obtidos, verificou-se que para edificações com grandes alturas, a escada de emergência mais indicada é a escada pressurizada, que atua por meio de ventilação mecânica. Portanto, entende-se que o presente estudo poderá fornecer parâmetros para auxiliar o CBMRS em futuras demandas relacionadas ao tema.

Palavras-chave: Edifícios altos. Escadas de emergência. Residenciais multifamiliares. Segurança contra incêndio.

ABSTRACT: The present work addresses fire safety for multifamily residential occupancies in high-rise buildings. In this sense, its main objective is to evaluate the level of safety provided by the emergency stairs required for multifamily residential occupations in high-rise buildings in the state of Rio Grande do Sul, based on a comparative study with the state of Santa Catarina. For this, tall buildings were considered those with a height greater than 30 meters. Fire safety (SCI), a competence constitutionally guaranteed to the Military Fire Department of the State of Rio Grande do Sul (CBMRS), is predominantly externalized through the licensing processes of buildings or fire risk areas. In this context, within the national scenario, the construction of increasingly tall buildings, especially multifamily residential buildings, stands out. In

view of this, the SCI norms aimed at safeguarding the life and property of the occupants of these buildings must be fully adapted to this new scenario. In this way, the present work is justified given the complexity of the fires in these buildings, mainly aspects related to the safe evacuation of its users, through the emergency stairs. The present work used, as a method of approach, the deductive hypothetical. As a research technique, bibliographic research was used, through direct and indirect sources. In turn, regarding the procedure method, the comparative method was applied. In conclusive basis, and based on the results obtained, it was found that for buildings with great heights, the most indicated emergency ladder is the pressurized ladder, which acts through mechanical ventilation. Therefore, it is understood that the present study may provide parameters to assist the CBMRS in future demands related to the topic.

Keywords: Tall buildings. Emergency stairs. Multi-family housing. Fire safety.

INTRODUÇÃO

A atividade de segurança contra incêndio, competência constitucionalmente garantida ao CBMRS, se exterioriza, predominantemente, através dos processos de licenciamento das edificações ou áreas de risco de incêndio. Nesse contexto, dentro do cenário nacional, verifica-se a construção de edificações cada vez mais altas, principalmente residenciais multifamiliares, a exemplo dos prédios altos localizados no município de Balneário Camboriú em Santa Catarina (SC). Inclusive, recentemente, a prefeitura do referido município manifestou-se favorável, por meio de parecer, ao projeto de construção de um prédio de 509 metros de altura (MAYER e CALDAS, 2022).

No estado do Rio Grande do Sul (RS) esse cenário ainda é incipiente, entretanto, não está distante de consolidação. A título de exemplo, no município de Porto Alegre, o plano diretor de desenvolvimento urbano

ambiental encontra-se em período de revisão, o que poderá facilitar a construção de prédios com alturas inéditas, principalmente na área central desse município (WEBER, 2021).

Ainda, encontram-se em construção no RS os empreendimentos Chardonnay 257 no município de Passo Fundo, o qual será o edifício residencial mais alto do Estado, com 139 metros de altura, seguido pelo edifício residencial São Cristóvão, com 130 metros de altura, em construção no município de Lajeado. Essas construções são indicativas do surgimento de novas edificações residenciais multifamiliares com alturas ainda maiores.

Em paralelo a esse significativo avanço na área da construção civil, a segurança contra incêndio ganha contornos ainda mais relevantes, considerando a complexidade dos incêndios nessas edificações altas, principalmente aspectos relacionados à evacuação segura dos seus usuários.

Dessa forma, as normas de segurança contra incêndio (SCI) destinadas a salvaguardar a vida e o patrimônio dos ocupantes dessas edificações, devem estar plenamente adaptadas a esse novo cenário, ou seja, devem contemplar medidas de SCI eficientes a serem implantadas nessas edificações mais complexas. Nesse sentido, as saídas de emergência merecem um destaque especial em se tratando de edificações altas, pois seus componentes estão diretamente atrelados ao abandono seguro dos ocupantes da edificação em caso de incêndio, principalmente as escadas de emergência.

Em vista disso, o presente trabalho irá abordar a SCI para ocupações residenciais multifamiliares em edifícios altos no âmbito do RS. Possui como principal objetivo avaliar o nível de segurança fornecido pelas escadas de emergência exigidas para ocupações residenciais multifamiliares em edifícios altos no estado do Rio Grande do Sul a partir de estudo comparativo com o estado de Santa Catarina. Para tanto, foram consideradas edificações altas aquelas com altura superior a 30 metros.

Ressalta-se que a escolha do estado de SC não foi aleatória, uma vez que, atualmente, possui as edificações mais altas do Brasil e consequentemente a sua legislação de SCI teve que se adaptar a esse cenário.

O trabalho visa também fornecer parâmetros para auxiliar o CBMRS em futuras demandas relacionadas ao tema. Além disso, pretende-se colaborar para a implementação de uma cultura prevencionista na sociedade em relação à SCI. É importante que a população em geral compreenda o papel fundamental das medidas de SCI que integram uma edificação.

Por fim, como justificativa pessoal, ressalta-se o interesse contínuo em temas relacionados à segurança contra incêndio. Trata-se de uma área extremamente técnica, que demanda do bombeiro militar uma atuação abnegada, considerando a proteção à vida e ao patrimônio da sociedade.

1. VERTICALIZAÇÃO DAS EDIFICAÇÕES E A COMPLEXIDADE DOS INCÊNDIOS EM EDIFICAÇÕES ALTAS, A IMPORTÂNCIA DAS ESCADAS DE EMERGÊNCIA

O objetivo nesta seção é abordar, mesmo que de forma sucinta, o processo de verticalização das edificações no RS e SC e evidenciar a complexidade dos incêndios em edificações altas, principalmente em relação à evacuação segura dos seus ocupantes, destacando assim, o papel fundamental das escadas de emergência. Além disso, busca-se demonstrar quais os tipos de escadas de emergência exigidas para ocupações residenciais multifamiliares em edifícios altos no RS e SC e pontuar algumas diferenças entre elas.

1.1 Verticalização das edificações no RS e SC

Verifica-se, nos últimos anos, uma forte tendência de aumento da altura das edificações, o que certamente traz reflexos significativos em relação às exigências relacionadas à segurança contra incêndio.

Conforme Brentano (2015, p. 43) “[...] a verticalização das edificações nas grandes cidades é uma tendência natural devido à falta de maiores espaços urbanos [...]”. Pode-se afirmar, portanto, que o surgimento dos edifícios altos está atrelado ao processo de verticalização das edificações.

São vários os fatores que contribuíram para esse processo, entre eles, a necessidade de atender ao constante crescimento populacional, o que impulsionou o desenvolvimento na área da construção civil, que passou a empregar novas tecnologias e novos métodos construtivos, possibilitando, dessa forma, a construção de prédios com alturas até então pouco usuais.

Duarte, Ono e Silva (2021, p. 144) assim corroboram com o exposto:

A verticalização das cidades, em especial das grandes metrópoles, é um processo que já se verifica há alguns séculos, que começou a tomar pulso a partir do desenvolvimento e aperfeiçoamento dos elevadores, do bombeamento do concreto e de novos materiais de construção, em especial do aço, acelerando-se com a necessidade cada vez maior de acomodar o significativo crescimento populacional nessas áreas.

Nesse sentido, Brentano (2015) ressalta que há cidades no Brasil com espaços urbanos disponíveis e que, mesmo assim, possuem edificações com mais de 20 pavimentos. Conforme o autor, trata-se claramente de uma verticalização exagerada e talvez, desnecessária.

No RS o processo de verticalização das edificações é abordado com propriedade por Gregoletto (2017, p. 8):

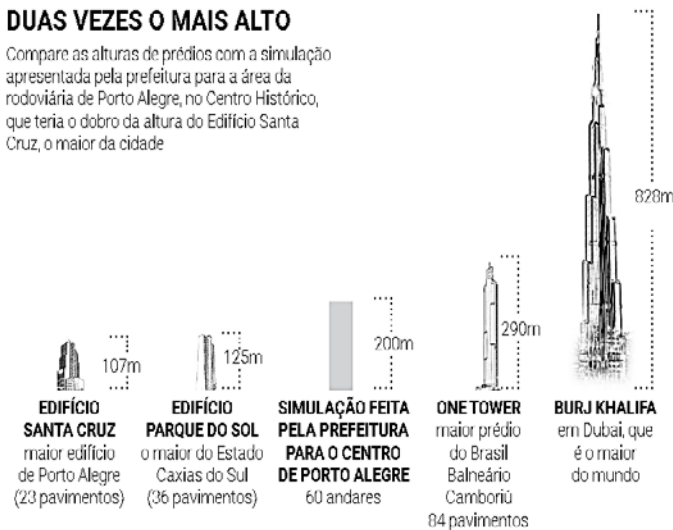
No Rio Grande do Sul, a verticalização se dá primeiramente na capital Porto Alegre, a partir da década de 1920 assim como em outras grandes cidades brasileiras, associada à ideia de cidade “moderna”, de metrópole. Já nas cidades do interior do estado, é a partir da década de 1950 que os edifícios altos aparecem em cidades como Caxias do Sul, Pelotas, Santa Maria e Passo Fundo e se consolidam nas demais cidades a partir dos anos 1980.

Inclusive, encontra-se no município de Caxias do Sul o prédio mais alto do RS, Edifício Parque do Sol, com 125 metros de altura, construído no ano de 1976 (CHAVES, 2016).

Salientando que se encontra em fase de construção, no município de Passo Fundo, o empreendimento Chardonnay 257, será o edifício residencial mais alto do estado com quase 140 metros de altura, cuja entrega está prevista para maio de 2025 (UNA CONSTRUTORA, 2021).

Por sua vez, no município de Porto Alegre, o plano diretor de desenvolvimento urbano ambiental encontra-se em período de revisão. Uma das principais propostas consiste no fim do limite de altura para edificações em algumas regiões do centro do referido município, desde que atendidos os critérios de paisagem, habitabilidade e sem comprometer o patrimônio cultural da região. Simulações feitas (Figura 1) demonstram a possibilidade de prédios de 30 metros a 200 metros de altura. (WEBER, 2021).

Figura 1 - Simulação realizada pela Prefeitura de Porto Alegre



Fonte: Weber (2021).

Por seu turno, em SC, destaca-se o município litorâneo de Balneário Camboriú, o qual demonstrou expressiva verticalização nas últimas décadas, impulsionada pelo setor turístico. Na figura abaixo (Figura 2) pode-se perceber a evolução dessa verticalização entre 1960 e 2014.

Figura 2 - Evolução da verticalização na orla de Balneário Camboriú



Fonte: Beuting e Martins (2016) *apud* Spode, Costa e Aguiar (2021).

Atualmente, consoante Duarte, Ono e Silva (2021), os edifícios mais altos do Brasil estão situados nesse município, sendo em sua grande maioria edifícios com ocupação residencial.

Mas no que realmente consiste o termo “edificações altas”? Quais critérios são utilizados para sua definição? Gregoletto (2019) aduz que a definição está condicionada a variações relativas ao contexto nos quais os edifícios estão inseridos. Assim, um edifício com a mesma altura pode ser considerado alto em um determinado local e em outro não.

Duarte, Ono e Silva (2021, p.144) destacam ainda a percepção visual para considerar um edifício como sendo alto:

Considerar um edifício como sendo “alto” é muito mais uma sensação do que uma conceituação acadêmica. É aquela sensação de olhar ao redor numa grande cidade, deparando-se com verdadeiras imensidões que parecem querer arranhar os céus numa competição de quem consegue fazer isso de modo mais acentuado, nos tornando pequenos diante de tamanha grandiosidade.

Brentano (2015) indica que a NBR 9077/2001- Saídas de emergência em edifícios, considera altas as edificações com altura superior a 30 metros e que a NFPA 101 – Código de Proteção à vida, define como edificação alta aquela que tenha mais de 23 metros de altura.

Para o presente trabalho, o critério utilizado para definição das edificações quanto à altura foi extraído do Decreto nº 51.803/2014, o qual classifica as edificações em tipos. Nessa estrutura de classificação, a mais alta é o tipo VI que corresponde às edificações com altura acima de 30 metros.

1.2 A complexidade dos incêndios em edificações altas

De forma geral, quanto mais alta for a edificação, maior deverá ser a preocupação na evacuação dos seus ocupantes em caso de incêndio e maior será a dificuldade na atuação dos bombeiros para combater esse sinistro. Nesse viés, Alves (2005, p. 137) aduz que:

Os edifícios altos tornam-se objetos mais preocupantes em relação ao escape seguro de seus usuários devido, no que se imagina, ao maior número de pessoas presentes nos edifícios e ao maior tempo que levariam para desocuparem o prédio comparando-se às edificações mais baixas ou térreas.

Ademais, dados revelam que, nos EUA, os incêndios em edifícios elevados causam mais danos que qualquer outro incêndio estrutural e que, três quartos dos incêndios são em estruturas residenciais, onde 60% ocorrem em apartamentos, sendo que 43% começam na cozinha (GRIMWOOD, 2008).

Ressalta-se que o risco de incêndios aumenta em edificações residenciais devido à presença de materiais com alto índice de combustibilidade, por exemplo, cortinas, mobiliários, estofados, tapetes, roupas de cama, entre outros e, principalmente, pela inexistência, em geral, de instalações de medidas de SCI no interior das unidades habitacionais. (GABRIEL, 2020).

Duarte, Ono e Silva (2021, p. 30) destacam a complexidade dos incêndios em edifícios altos:

É difícil a solução para o combate efetivo aos incêndios nos edifícios altos, pois existem problemas específicos neste tipo de estrutura. A localização do incêndio, acesso ao edifício e condução das operações são atividades aparentemente simples quando o incêndio ocorre em edifícios de pequeno porte, porém se tornam difíceis quando se trata de edifícios altos. O combate a incêndio é dificultado pelas características de comportamento do fogo e sua propagação, bem como pelo tempo extra necessário para a operação [...].

Dessa maneira, é possível perceber a existência de diversos elementos que contribuem para a complexidade dos incêndios em edificações altas. Destacam-se entre eles, os efeitos e o alastramento da fumaça, os quais interferem diretamente na evacuação dos ocupantes da edificação.

A fumaça é o produto resultante da combustão que mais afeta as pessoas por ocasião do abandono da edificação. Sua composição química é altamente complexa e variável, sendo composta por inúmeras substâncias, cuja quantidade varia de acordo com a evolução do incêndio (SEITO *et al*, 2008).

Duarte, Ono e Silva (2021, p.33) ainda complementam que:

A fumaça encontrada no incêndio consiste na mistura de oxigênio, nitrogênio, dióxido de carbono, algum monóxido de carbono e finalmente partículas de fuligem e cinzas. O poliuretano, policarbonato e outros materiais sintéticos contidos nos edifícios produzem fumaças tóxicas [...].

No que se refere ao monóxido de carbono, Seito *et al.* (2008, p. 65) alertam para sua letalidade ao ser humano:

À medida que a concentração de oxigênio diminui no ambiente e aumenta a quantidade de fumaça, a combustão dos materiais torna-se incompleta, ou seja, o dióxido de carbono dá lugar ao desenvolvimento de monóxido de carbono (CO). O monóxido de carbono é letal para o homem, pois quando se combina com a hemoglobina do sangue dá origem a carboxihemoglobina, substância não eliminável. Com isso, as pessoas têm consequentes desmaios e morrem por asfixia.

Seito *et al.* (2008, p. 64) indicam que “a toxicidade da fumaça, juntamente com sua densidade, talvez seja o fator mais crítico dentre os que intervêm na reação ao fogo dos materiais, devido ao elevado número de vítimas que proporciona”.

Ressalta-se que, além dos efeitos maléficos oriundos de sua inalação, a fumaça também reduz severamente a visibilidade dos ocupantes nas rotas de fuga das edificações. Essa redução depende da composição e concentração da fumaça, levando-se em consideração, também, o estado físico e mental da pessoa envolvida no sinistro (SEITO *et al.*, 2008).

Duarte, Ono e Silva (2021, p. 48) abordam a redução gradual da visibilidade de acordo com a evolução do incêndio:

Durante os estágios iniciais de um incêndio, a fumaça e os gases quentes não são problemas tão sérios. Mesmo em edifícios hermeticamente fechados sempre existem áreas por onde a fumaça pode se dissipar. Assim, a visibilidade mantém-se a um nível aceitável. Entretanto, com a evolução do incêndio, as áreas para as quais a fumaça e os gases quentes se expandiram se tornam cheias e a visibilidade vai se reduzindo gradualmente e continuamente até que a ventilação seja efetuada. A falta de visibilidade pode situar as pessoas em edifícios tomados pela fumaça.

Portanto, compreende-se que a redução da visibilidade nas rotas de fuga da edificação prejudica de forma substancial a locomoção das pessoas e, por consequência, a efetiva evacuação. Além disso, como

já observado, a exposição demasiada à fumaça pode causar a morte dos ocupantes da edificação por asfixia.

No que se refere ao alastramento da fumaça na edificação, essa circulação do ar aquecido geralmente ocorrerá com maior facilidade por meio da convecção térmica, um dos processos de transmissão de calor. Nesse viés, Duarte, Ono e Silva (2021, p. 53) indicam a direção natural da fumaça em uma edificação:

A circulação do ar aquecido através de um compartimento, de um pavimento ou de um edifício cria a transmissão do calor por convecção. O ar quente expande e sobe, portanto, a transmissão do calor por convecção ocorre naturalmente na direção vertical, no sentido ascendente. Porém, uma corrente de ar natural ou artificial pode levar o calor por convecção a qualquer outra direção.

Trata-se da transmissão do calor através do deslocamento de gases aquecidos na edificação, contribuindo assim com o surgimento de focos de incêndio em andares distintos. Esse modelo de propagação propõe que correntes circulares de calor, também chamadas de correntes de convecção, determinem a diferença de densidade entre quente e frio.

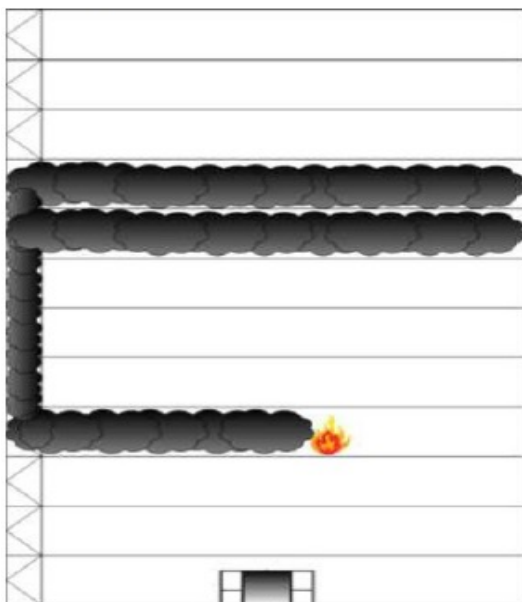
Brentano (2015, p.112) assim aborda a convecção:

A propagação do fogo e do calor pode se dar por convecção do meio circulante gasoso, composto pelas fumaças, gases, vapores e o ar super aquecido produzidos pelo fogo, que sobem entrando em contato com outros materiais inflamáveis que são aquecidos até atingir seus pontos de combustão. O aquecimento do ar atmosférico provoca a circulação rápida pelos ambientes, por convecção, dos produtos gerados pela combustão, que encontrando abertura nas paredes e no teto, escadas não enclausuradas, janelas da fachada abertas, etc., atinge os ambientes adjacentes e andares superiores, até as edificações vizinhas [...].

Diante disso, percebe-se que a transmissão do calor por convecção ocorre mais facilmente na direção vertical. Dessa forma, aspectos relacionados ao alastramento da fumaça e dos gases quentes em edificações altas devem ser observados com a devida atenção.

Destarte, ainda consoante Duarte, Ono e Silva (2021), a fumaça tende a subir de forma mais rápida em dias quentes e secos através do chamado efeito chaminé (Figura 3). Porém, caso haja a perda de calor do ar aquecido que conduz a fumaça, essa, por consequência, perderá seu poder de flutuação, ocorrendo assim o seu alastramento horizontal.

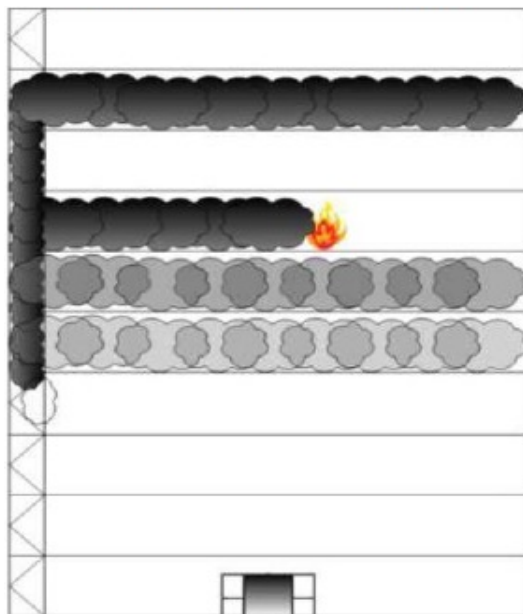
Figura 3 – Efeito chaminé normal



Fonte: *Firefighting* (2013) apud Duarte, Ono e Silva (2021).

Por sua vez, dias frios e de alta umidade podem impedir a subida natural da fumaça, uma vez que sua densidade em relação ao ar aumenta, e, por consequência, seu movimento, que antes era ascendente, começa a ser descendente, ocorrendo o chamado efeito chaminé inverso (Figura 4), (DUARTE, ONO, SILVA, 2021).

Figura 4 – Efeito chaminé inverso



Fonte: *Firefighting* (2013) *apud* Duarte, Ono e Silva (2021).

Portanto, torna-se extremamente necessário o manejo correto da fumaça em edifícios altos, de maneira que não invada ou não permaneça nas rotas de fuga da edificação permitindo assim a evacuação segura da população.

1.3 Escadas de emergência exigidas para edificações altas no RS e SC

No RS, o CBMRS utiliza a Resolução Técnica CBMRS n.º 11 Parte 01/2016 para estabelecer os parâmetros para as saídas de emergência. Conforme o CBMRS (2016, p. 4) a saída de emergência é compreendida como:

Caminho contínuo, constituído por portas, corredores, halls, passagens externas, balcões, sacadas, vestíbulos, escadas, rampas ou outros

dispositivos de saída ou combinações destes, a ser percorrido pelo usuário em caso de sinistros de qualquer ponto da edificação até atingir o espaço livre exterior térreo.

Esse caminho a ser percorrido pelos usuários da edificação será constituído, entre outros componentes, por escadas de emergência, as quais classificam-se em escadas não enclausuradas

(NE), escada enclausurada protegida (EP), escada enclausurada à prova de fumaça (PF), escada enclausurada com acesso por balcões, varandas e terraços, escadas à prova de fumaça pressurizadas (PFP) e escadas abertas externas (AE) (CBMRS, 2016).

Brentano (2015, p. 229) assim define escada enclausurada:

Escada enclausurada é uma escada protegida contra o fogo, com paredes resistentes ao fogo por determinado tempo e acesso por portas corta-fogo, com objetivo de proporcionar uma saída com mais segurança, rapidez e sem tumulto dos ocupantes da edificação por ocasião de um incêndio e, até, ser usada como área de refúgio temporária.

De forma geral, para ocupações residenciais multifamiliares (A-2), em edificações consideradas altas, ou seja, acima de 30 metros, a Resolução Técnica CBMRS n. ° 11 Parte 01/2016 exige a escada enclausurada à prova de fumaça (PF), conforme Tabela 4 do Anexo C (Figura 5):

Figura 5 - Tabela 4: Tipos de escadas de emergência por ocupação

Dimensão					
Altura (em metros)		H ≤ 6	6 < H ≤ 12	12 < H ≤ 30	Acima de 30
Ocupação		Tipo Escada	Tipo Escada	Tipo Escada	Tipo Escada
Grupo	Divisão				
A	A-1	NE	NE	-	-
	A-2	NE	NE	EP	PF (1)
	A-3	NE	NE*	EP	PF

Fonte: Adaptado de CBMRS (2016).

Por sua vez, no estado de SC, para essa medida de SCI, o CBMSC utiliza como base legal a Instrução Normativa 9/2020 (IN 9/2020). De acordo com o CBMSC (2020, p.18) os tipos de escadas de emergência são:

I - escada comum (ECM); II - escada protegida (EPT); III - escada enclausurada com exaustão (EEE); IV - escada enclausurada com ventilação (EEV); e V - escadas à prova de fumaça (EPF): a) escada pressurizada; b) escada enclausurada com ventilação para o exterior; e c) escada aberta externa.

Nesse sentido, de acordo com a Tabela 5 do Anexo B (Figura 6) para ocupações residenciais multifamiliares (A-2), com altura superior a 30 metros, são previstos dois tipos de escada, quais sejam, escada enclausurada com ventilação (EEV) e escada à prova de fumaça (EPF) (CBMSC, 2020).

Figura 6 - Tabela 5 - Escadas em relação à altura e ocupação

G r u p o	Ocupação/ Uso	Divisão	Tipo e quantidade de escadas conforme altura da edificação em metros (m)											
			H ≤ 6		6 < H ≤ 12		12 < H ≤ 21		21 < H ≤ 30		30 < H ≤ 75		H > 75	
			Tipo	Quantidade	Tipo	Quantidade	Tipo	Quantidade	Tipo	Quantidade	Tipo	Quantidade	Tipo	Quantidade
A	Residencial	A-1	ECM	1	ECM	1	-	-	-	-	-	-	-	-
		A-2	ECM	1	ECM	1	EPT	1	EEE	1	EEV	1	EPF	2 ¹ - 2
		A-3	ECM	1	ECM	1	EPT	1	EEE	1	EEV	2	EPF	2

Fonte: Adaptado de CBMSC (2020).

Observando a referida tabela, verifica-se que há duas classificações para edificações com altura acima de 30 m. A primeira, para edificações com altura acima de 30 m até 75 m e, a segunda, para edificações com altura acima de 75 m. Diferentemente do previsto na Tabela 4 do Anexo C da RTCBMRS n.º 11 Parte 01/2016, onde

dispõe apenas de uma classificação referente a edificações acima de 30 m, não havendo mais classificações a partir dessa altura.

É importante destacar que a Tabela 5 do Anexo B da IN 9/2020 CBMSC possui Notas Específicas que detalham as suas exigências. No que se refere às ocupações residenciais multifamiliares (A-2), com altura superior a 75 m, deve-se observar as Notas Específicas 1 e 2 (CBMSC, 2020).

Conforme Nota Específica 1, são exigidas 2 escadas EPF a partir de 100 m de altura. Outrossim, admite-se as seguintes substituições para 1 EPF:

Para edificações com até 150 m de altura:

- 1 elevador de emergência adicional ou reduto resistente ao fogo (RRE), no máximo, a cada 75 m de altura.

Para edificações com altura entre 150 e 250 m:

a) Com até 02 unidades residenciais por pavimento:

- RRE, no máximo, a cada 75 m de altura.

b) Com até 04 unidades residenciais por pavimento:

- 1 elevador de emergência adicional e RRE, no máximo, a cada 75 m de altura.

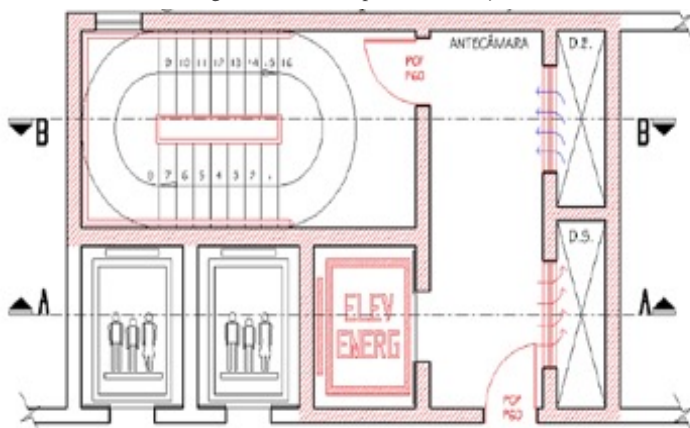
Consoante a referida Tabela 5, para ocupações residenciais multifamiliares (A-2) com altura superior a 30 m e inferior ou igual a 75 m, será exigido 1 escada enclausurada com ventilação (EEV).

Por sua vez, a partir da Tabela 5 e de suas Notas Específicas, depreende-se que, para ocupações residenciais multifamiliares (A-2) com altura superior a 75 m até 100 m, a exigência é de 1 escada à prova de fumaça (EPF). Esse tipo de escada nada mais é do que uma escada pressurizada que atua por meio de uma ventilação mecânica. Destaca-se, portanto, que sua obrigatoriedade já surge para ocupações residenciais multifamiliares com altura superior a 75 metros.

1.4 Principais diferenças entre escada de emergência à prova de fumaça e escada de emergência pressurizada

Conforme já evidenciado no presente trabalho, no RS, de forma geral, para ocupações residenciais multifamiliares em edificações com mais de 30 metros de altura, exige-se a escada enclausurada à prova de fumaça (Figura 7), não havendo a exigência de outro tipo de escada para edificações com grandes alturas, salientando que a escada pressurizada é apenas uma opção que pode substituir as demais escadas de emergência, não sendo exigida de forma obrigatória, conforme Resolução Técnica CBMRS n. ° 11 Parte 01/2016.

Figura 7 - Escada à prova de fumaça

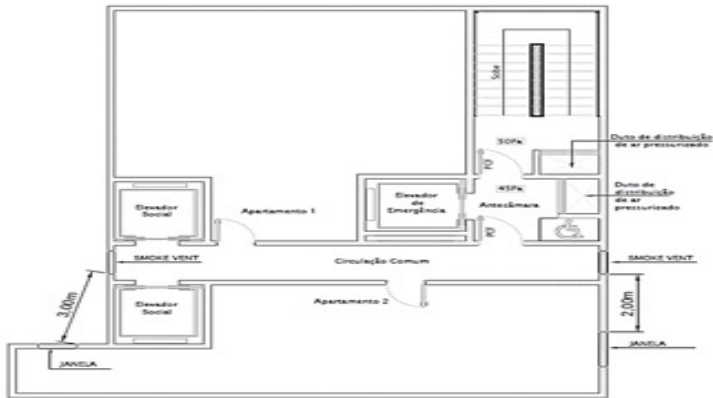


Fonte: CBMRS (2016).

Vislumbra-se na figura acima os dutos de ventilação da antecâmara da escada à prova de fumaça. O duto de saída (D.S.), localizado próximo à entrada da antecâmara, possui função de extrair a fumaça proveniente do incêndio através de uma ventilação natural, por sua vez, o duto de entrada (D.E.), localizado próximo à entrada da escada, possui o intuito de ventilar a própria escada com ar puro proveniente do ambiente externo.

Por sua vez, no estado de SC há duas classificações para edificações com altura acima de 30 metros. A primeira, para edificações com altura acima de 30 metros até 75 metros e, a segunda, para edificações com altura acima de 75 metros. Conforme já detalhado, para ocupações residenciais multifamiliares com altura superior a 75 metros, exige-se escada pressurizada. Na imagem abaixo, (Figura 8) pode-se observar um modelo desse tipo de escada de emergência previsto na Instrução Normativa 9/2020.

Figura 8 - Escada pressurizada com duas smoke vents abrindo diretamente para o exterior



Fonte: CBMSC (2020).

Salienta-se que o objetivo da escada pressurizada é justamente manter a caixa da escada de emergência livre de fumaça, tornando-a assim uma rota segura, atuando por meio de um sistema de insuflamento mecânico de ar no ambiente.

Em relação ao tipo de escada de emergência, Oldra (2021, p.20) assim menciona:

A norma brasileira considera diversos tipos de escadas para as saídas de emergência, conforme a altura do edifício, área por pavimento e utilização ou função. Com a tendência atual de se construir edifícios

cada vez mais altos, percebe-se a necessidade de se atualizar essa norma. Um dos principais motivos para a alteração da norma está no fato de que, a fumaça, após certa altura, tende a esfriar e ficar mais densa que o ar, ocorrendo a inversão térmica, o que dificulta o processo de exaustão dos gases acumulados no ambiente. Desse modo, dependendo do tipo de escada utilizado nesta saída, talvez não tenha a eficiência desejada [...].

Diante do exposto, percebe-se que o fenômeno da inversão térmica, descrito acima, assemelha-se ao efeito chaminé inverso, o que dificulta sobremaneira na exaustão dos gases acumulados no ambiente. Oldra (2021, p.81 - 82) reforça a possibilidade da ocorrência do fenômeno da inversão térmica em edifícios muito altos e indica a ventilação mecânica nas escadas de emergência como a melhor opção para evitá-lo:

Em caso de edifícios residenciais altos a melhor opção é a ventilação natural, visto que sua eficiência é comprovada e não há outra função para um gerador. Porém para casos de edifícios muito altos, acima de 20 pavimentos, como existentes em Balneário Camboriú, ou por ocupações como shoppings ou hospitais, a melhor opção é a ventilação mecânica, pois evitam a possibilidade do fenômeno de inversão térmica e seus geradores possuem outros usos além da escada, o que justifica o gasto.

A autora faz uma distinção entre edifícios altos e edifícios muito altos, indicando que estes possuem mais de 20 pavimentos, ou seja, acima de aproximadamente 60 m de altura. Nesse sentido, sobre as escadas pressurizadas, Seito et al. (2008, p. 113) afirmam que:

[...] A maior parte das perdas humanas é decorrente de intoxicações pelos fumos e gases tóxicos oriundos do incêndio. Esses gases se expandem através de aberturas especialmente das escadas cortando a rota de fuga dos usuários de edifícios em chamas. Para assegurar a segurança e conforto térmico na evacuação de edifícios, em casos de emergência, aparece a sugestão da pressurização de escadas, tornando a pressão existente no corpo da escada superior ao hall de circulação, de modo a evitar a penetração de fumaça na escada mesmo com uma porta aberta.

Conforme o exposto acima, compreende-se que as escadas pressurizadas surgem como um importante sistema que objetiva manter a escada livre da fumaça e dos gases tóxicos, facilitando assim a saída das pessoas que se encontram na edificação.

Duarte, Ono e Silva (2021, p. 129) afirmam que “para escadas em edifícios altos, recomenda-se a utilização de sistemas mecânicos, que podem garantir o melhor desempenho do sistema de ventilação em caso de incêndio. Um dos sistemas mecânicos mais utilizados é o sistema de pressurização”.

Ainda, Duarte, Ono e Silva (2021, p. 129) explicam por qual motivo o sistema de ventilação natural das escadas não é o mais adequado para edifícios altos:

O sistema de ventilação natural não é o mais adequado para edifícios altos devido às variações que pode sofrer, principalmente devido à diferença de pressão e temperatura interna e externa, direção e velocidade do vento, entre outros. Estas variações podem prejudicar o desempenho do sistema, podendo até mesmo provocar sua inversão, contribuindo para a propagação de calor e fumaça para pavimentos não afetados pelo incêndio através dos poços de ventilação [...].

Seito et al. (2008, p. 130) também vinculam as escadas pressurizadas aos edifícios altos:

Quanto mais alto o edifício, maiores são os problemas que podem contribuir para a diminuição do desempenho das escadas de emergência. Edifícios modernos de grande altura têm sido equipados com torres de pressurização e alguns códigos de obras e regulamentações de segurança contra incêndio exigem sua instalação. A escada pressurizada é projetada para prover um meio seguro de evacuação aos ocupantes e imediato acesso do bombeiro em caso de incêndio.

Conforme o exposto, quanto mais alta for a edificação, maior deve ser a preocupação em relação ao desempenho das escadas de emergência. Destarte, percebe-se que as escadas pressurizadas são as

mais indicadas para proporcionar um meio seguro de evacuação dos ocupantes das edificações com alturas muito elevadas.

2. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O presente trabalho utilizou, como método de abordagem, o hipotético dedutivo. Conforme Marconi e Lakatos (2010, p. 88), a aplicação de tal método “se inicia pela percepção de uma lacuna nos conhecimentos, acerca da qual formula hipóteses e, pelo processo de inferência dedutiva, testa a predição da ocorrência de fenômenos abrangidos pela hipótese”.

Como técnica de pesquisa, empregou-se a pesquisa bibliográfica, por meio de fontes diretas e indiretas. A pesquisa com fontes diretas debruçou-se sobre a legislação de segurança contra incêndio aplicável ao Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio Grande do Sul e do Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Santa Catarina através da análise de Decreto, Resolução Técnica e Instrução Normativa. Por seu turno, a pesquisa com fontes indiretas debruçou-se sobre trabalhos científicos afetos ao tema.

Por fim, como método de procedimento, foi aplicado o método comparativo, com intuito de avaliar as diferenças entre as escadas de emergência exigidas para ocupações residenciais multifamiliares em edifícios altos no RS e SC. Como marco teórico, foram utilizados os trabalhos de Telmo Brentano, Rogério Bernardes Duarte, Rosaria Ono, Silvio Bento da Silva e outros.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dentro do âmbito da pesquisa realizada e das delimitações do trabalho foi possível constatar que o principal objetivo da pesquisa foi atendido, uma vez que foi possível verificar as principais diferenças entre as escadas à prova de fumaça e pressurizadas, o que possibilitou

a percepção do nível de segurança que cada uma fornece aos usuários de edificações com grandes alturas.

Nesse sentido, verificou-se que a escada de emergência é o principal componente da medida de SCI de saídas de emergência, uma vez que está atrelada diretamente ao abandono seguro dos ocupantes de uma edificação. Dessa forma, em sede conclusiva, constatou-se que para edificações com alturas muito elevadas, as escadas de emergência mais indicadas são as pressurizadas, justamente por não estarem suscetíveis ao fenômeno da inversão térmica, ou efeito chaminé inverso, proporcionando assim, um meio seguro de evacuação em caso de incêndio.

Ainda, constatou-se que no estado de SC, as escadas pressurizadas são exigidas de forma obrigatória para ocupações residenciais multifamiliares com altura superior a 75 metros. Pode-se compreender que essa exigência é resultado de um processo de verticalização muito expressivo ao longo das décadas nesse estado, principalmente no município de Balneário Camboriú, o que certamente contribuiu para a evolução e atualização da norma de saídas de emergência nesse aspecto.

Por sua vez, no estado do RS, conforme já bem pontuado ao longo do trabalho, a escada pressurizada não é obrigatória para nenhuma ocupação, sendo a escada à prova de fumaça a exigência máxima, até mesmo para as edificações com grandes alturas.

Ocorre que, o atual cenário do ramo da construção civil no estado do RS evidencia que há sim uma forte tendência nas construções de edificações com alturas ainda inéditas. Portanto, o trabalho trouxe informações relevantes que podem servir de parâmetro para futuras decisões do CBMRS acerca desta temática.

Por fim, considerando a essencialidade do tema não somente ao CBMRS, mas sim para toda sociedade em geral, este trabalho certamente terá continuidade por meio de novas pesquisas, buscando

aprofundar conhecimentos na área de segurança contra incêndio, para que se tenha a efetiva e indispensável segurança aos ocupantes das edificações residenciais multifamiliares em edifícios altos no RS.

REFERÊNCIAS

ALVES, Alessandra Beatriz Carneiro Gonçalves. **Incêndios em edificações**: a questão do escape em prédios altos em Brasília (DF). Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de Brasília, Brasília, 2005. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/5485>. Acesso em: 11 jul. 2022.

BRENTANO, Telmo. **A proteção contra incêndios no projeto de edificações**. Porto Alegre: Telmo Brentano, 2015.

CBMRS. **Resolução Técnica CBMRS nº 11, Parte 01/2016**. Estabelece os requisitos mínimos necessários para o dimensionamento das saídas de emergência para que a população possa abandonar a edificação, em caso de incêndio ou pânico, protegida em sua integridade física, e permitir o acesso de guarnições de bombeiros para o combate ao fogo ou retirada de pessoas. 2016.

CBMSC. **Instrução Normativa 9/2020** - Saídas de Emergência. 2020.

DUARTE, Rogério Bernardes; ONO, Rosaria; SILVA, Silvio Bento da. **Problemática de incêndio em edifícios altos**. São Paulo. Ed. do Autor, 2021.

GABRIEL, Helena Reginato. **Processo de Projeto de Segurança contra Incêndio para edifícios residenciais multifamiliares com altura superior a 12 metros**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura, Urbanismo e Paisagismo) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2020. Disponível em: <https://repositorio.ufsm.br/handle/1/21350>. Acesso em: 11 jul. 2022.

GREGOLETTO, Débora. **Cidades Médias e Verticalização Urbana no Rio Grande do Sul**. In: **Anais do XVII ENANPUR**, São Paulo, 2017. Disponível em: <https://anais.anpur.org.br/index.php/anaisenanpur/article/view/1985>. Acesso em: 11 jul. 2022.

GREGOLETTO, Débora. **Edifícios altos na cidade média de Caxias do Sul: efeitos na estética urbana, nos usos de espaços abertos e na satisfação residencial**. 2019. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/205573>. Acesso em: 11 jul. 2022.

GRIMWOOD, Paul. **Euro firefighter - Táticas de combate a Incêndio e Engenharia do Fogo**. Huddersfield: Jeremy Mills Pub, 2008.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 2010.

MAYER, Sofia; CALDAS, Joana. **Prédio de 500 metros de altura recebe parecer favorável para ser erguido na orla de Balneário Camboriú**. G1. Disponível em: <https://g1.globo.com/sc/santa-catarina/noticia/2022/04/12/predio-de-500-metros-de-altura-recebe-parecer-favoravel-para-ser-erguido-na-orla-de-balneario-camboriu.gh.html>. Acesso em: 11 jul. 2022.

OLDRA, Maria Luiza. **Saídas de emergência em edifícios: um comparativo entre os tipos de escadas previstos nas normas técnicas**. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Engenharia Civil) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2021. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/223066>. Acesso em: 11 jul. 2022.

RIO GRANDE DO SUL. Decreto nº 51.803, de 10 de setembro de 2014. **Regulamenta a Lei Complementar nº 14.376, de 26 de dezembro**

de 2013, e alterações, que estabelece normas sobre segurança, prevenção e proteção contra incêndio nas edificações e áreas de risco de incêndio no Estado do Rio Grande do Sul. 2014.

SEITO, Alexandre Itiu *et al.* **A Segurança contra incêndio no Brasil.** São Paulo: Projeto Editora, 2008.

SPODE, Pedro Leonardo Cezar; COSTA, Iago Turba; AGUIAR Priscila de. **A importância do processo de verticalização urbana para o ensino de Geografia.** Revista Metodologias e Aprendizado - vol. 4, 2021. Disponível em: <https://publicacoes.ifc.edu.br/index.php/metapre/article/view/2243#:~:text=A%20verticaliza%C3%A7%C3%A3o%20urbana%2C%20como%20todos,seu%20pr%C3%B3prio%20lugar%20no%20mundo>. Acesso em: 11 jul. 2022.

UNA CONSTRUTORA. **Passo fundo terá a mais alta torre residencial do RS.** 2021. Disponível em: <https://construtorauna.com.br/una-construtora-lanca-em-passo-fundo-a-mais-alta-torre-residencial-do-rio-grande-do-sul/>. Acesso em: 11 jul. 2022.

WEBER, Jéssica Rebeca. **Arranha-céus em Porto Alegre? Saiba qual é a altura máxima de prédios em outras cidades.** GZH. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/porto-alegre/noticia/2021/08/entenda-a-proposta-da-prefeitura-para-permitir-arranha-ceus-no-centro-de-porto-alegre-cksp3a9fo007z013bclmvbia1.html>. Acesso em: 11 jul. 2022.

WEBER, Jéssica Rebeca. **Entenda a proposta da prefeitura para permitir arranha-céus no centro de Porto Alegre.** GZH. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/porto-alegre/noticia/2021/08/entenda-a-proposta-da-prefeitura-para-permitir-arranha-ceus-no-centro-de-porto-alegre-cksp3a9fo007z013bclmvbia1.html>. Acesso em: 11 jul. 2022.

FONTES TEÓRICAS DA DESLEGITIMAÇÃO DO SISTEMA PENAL: DADOS SOBRE VIOLÊNCIA (HOMICÍDIOS) E ENCARCERAMENTO NO BRASIL

Recebido em: 07/09/2022

Aceito em: 25/10/2022

Wedner Costodio Lima¹

Wiliam Costodio Lima²

RESUMO: Este artigo verifica a aplicabilidade das fontes teóricas da deslegitimação do sistema penal na análise de dados obtidos em pesquisas sobre violência e encarceramento no Brasil. O alto número de homicídios cometidos no país contrasta com a política de encarceramento em massa da população. Assim faz surgir o questionamento: tal contraste são fruto de meros defeitos conjecturais ou fazem parte de uma programação oculta do sistema penal? Partindo de uma breve revisão bibliográfica de alguns autores da criminologia crítica latino-americana e da contribuição de Michel Foucault, se analisa os dados sobre violência (homicídios) e encarceramento no Brasil realizadas nos anos de 2015 e 2022, verificando que políticas criminais mais duras não podem e não são efetivas na redução de homicídios. Os dados sobre violência (homicídios) e encarceramento no Brasil revelam, a partir das fontes teóricas da deslegitimação do sistema penal, o fracasso das funções declaradas do direito penal e o sucesso das funções ocultas.

1 Mestre em Direito, UNISC. (2017) Pós-graduado em Direito Penal e Processo Penal pela Faculdade de Direito Damásio de Jesus (2014). Graduado em Direito pela Universidade Luterana do Brasil (2011). Advogado Criminalista. Professor universitário. Membro da Comissão da Advocacia Criminal da OAB/RS Subseção de Santa Maria - RS.

2 Mestre em Direito pela Universidade Federal de Santa Maria - UFSM (2020). Especialista em Ciências Penais e Criminologia (2016). Graduado em Direito pela Universidade Luterana do Brasil (2010). Pesquisador do Núcleo de Direito Informacional (NUDI) da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Advogado.

Palavras-chave: Encarceramento. Sistema Penal. Violência.

ABSTRACT: This article verifies the applicability of theoretical sources of the delegitimization of the penal system in the analysis of data obtained in research on violence and incarceration in Brazil. The high number of homicides committed in the country contrasts with the policy of mass incarceration of the population. This raises the question: are such contrasts the result of mere conjectural defects or are they part of a hidden programming of the penal system? Starting from a brief bibliographic review of some authors of Latin American critical criminology and the contribution of Michel Foucault, data on violence (homicides) and incarceration in Brazil carried out in the years 2015 and 2022 are analyzed, verifying that tougher criminal policies do not can and are not effective in reducing homicides. The data on violence (homicides) and incarceration in Brazil reveal, from the theoretical sources of the delegitimization of the penal system, the failure of the declared functions of criminal law and the success of the hidden functions.

Keywords: Criminal justice system; Incarceration; Violence.

INTRODUÇÃO

O presente artigo verifica a aplicabilidade das fontes teóricas da deslegitimação do sistema penal na análise de dados obtidos em pesquisas sobre violência e encarceramento no Brasil, discutindo se o aumento da violência através dos números de homicídios cometidos no país e o aumento do encarceramento são fruto de meros defeitos conjecturais ou fazem parte de uma programação oculta do sistema penal. A discussão é atual diante o contraste entre a política criminal adotada em diferentes governos, apostando no direito penal, e a sua não efetividade.

Os dados escolhidos para a verificação proposta são do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), que é uma organização não-governamental, apartidária, que se dedica a construir um ambiente de referência e cooperação técnica na área da segurança pública, sendo integrada por pesquisadores, cientistas sociais, gestores públicos, policiais federais, civis e militares, operadores da justiça e profissionais de entidades da sociedade civil. Tal organização publica o Anuário Brasileiro de Segurança Pública, baseado em informações fornecidas pelas secretarias de segurança pública estaduais, entre outras fontes oficiais de Segurança Pública.

A compilação e análise de dados sobre a segurança pública é disponibilizada desde o ano de 2007. Foram escolhidos para análise do presente artigo os dados apresentados nas publicações dos anos de 2015 e 2022, diante este ser o último e mais atualizado, e também para comparar com dados de outro período de um governo de outro espectro político.

Diante disso, este artigo faz uma breve revisão bibliográfica sobre o surgimento da criminologia como ciência causal-explicativa para o comportamento criminoso e a sua virada paradigmática marcada por diversas correntes teóricas de distintos campos do saber que apontam na direção da deslegitimação do sistema penal. Após, verifica sua aplicabilidade nos dados sobre homicídios e encarceramento no Brasil obtidos em pesquisas nacionais sobre o tema.

1. FONTES TEÓRICAS DA DESLEGITIMAÇÃO DO SISTEMA PENAL

Pode-se dizer que o direito penal surge da Escola Penal Clássica durante o final do século XVIII como uma reação ao poder totalitário da época e influenciado pelo movimento iluminista. Sua principal contribuição são o banimento das penas cruéis, a previsão legal dos delitos e a proporcionalidade entre o delito e a pena.

Posteriormente, no início do século XX nasce a Escola positivista do direito penal, de grande influência até os dias atuais, que procura exigir do Estado o direito à segurança pública como um direito social e coletivo e busca explicações causais de tipo biológico, psicológico e social para os comportamentos criminosos.

As fontes teóricas para a deslegitimação do sistema penal se revelam pela crítica de diversas correntes teóricas não homogêneas. A convergência destas críticas de distintos campos do saber constitui as fontes teóricas centrais da deslegitimação do sistema penal, contribuindo para a desconstrução do jurídico penal através da virada paradigmática em criminologia.

1.1 Quais são as causas da criminalidade?

É cediço que uma das perguntas básicas do direito penal é: o que é crime? O crime pode ser definido como um fato social, mas isto seria uma resposta sociológica. O conceito analítico de crime aponta para um fato típico e antijurídico, ou ainda, um fato típico, antijurídico e culpável, entendendo-se a culpabilidade como pressuposto da pena e considerando a teoria causal ou finalista da ação para apontar do sentido de qual ‘melhor’ resposta.

Mas qual seriam as causas da criminalidade? Com certeza este questionamento é feito nas reuniões em família, nas discussões em sala de aula nas disciplinas de direito e processo penal, nos debates políticos e discussões sobre segurança pública. Como ressalta Lola Aniyar de Castro (1983, p. 01-02):

A escola positiva que, contrapondo-se à escola clássica do direito Penal, deu origem à primeira maneira de fazer criminologia, despertando um interesse especial pelo homem delinquente, impregnou todos os estudos criminológicos até há pouco tempo. Com efeito, a criminologia positivista é a única que ainda é feita oficialmente na América Latina, Estados Unidos e na Europa, com exceção dos países escandinavos e algumas partes da Inglaterra, Alemanha e Estados Unidos também. Ela obedece a um movimento

mais geral dentro da filosofia das ciências, cujo autores mais conhecidos, embora em áreas diferentes, são talvez Darwin e Comte.

Contudo, a origem científica deste questionamento aponta para o início do século XX e o nascimento e desenvolvimento de uma nova disciplina chamada sociologia. A sociologia, entendida como a ciência que estuda a relação entre o indivíduo, a sociedade e o estado, tem como um dos seus principais focos de estudo o crime.

Cesare Lombroso é considerado um dos fundadores da escola positivista do direito penal e uma das suas principais contribuições é a tentativa de resposta para as causas da criminalidade. Segundo o autor italiano, bastante influenciado pelas teorias antropológicas da época (a antropologia busca interpretar as culturas), que entendiam a cultura europeia como desenvolvida e as culturas de povos isolados como atrasadas, entendia que as pessoas pertencentes as classes ricas, por terem acesso à saúde, educação e cultura, eram desenvolvidas, e, portanto, não precisariam cometer crimes.

O crime seria uma espécie de resquício bárbaro da humanidade, identificado nas pessoas de classes pobres que ainda não estariam culturalmente desenvolvidas. No entanto, Lombroso identificava pessoas de classes ricas que cometiam crimes, como furtos. Para estas pessoas a explicação para o cometimento de crimes seria um defeito genético, uma espécie de explicação biológica. Seria como pensar que fosse possível identificar uma tendência ao cometimento do delito já no nascimento da pessoa.

Outro autor da escola positivista do direito penal é Enrico Ferri, considerado o ‘pai’ da sociologia criminal. Em uma de suas obras, ‘Discursos Penais de Defesa’, o autor descreve uma defesa que fez em um julgamento criminal em que um homem foi acusado de matar uma mulher. Em resumo, este homem conheceu esta mulher, que era viúva, e por ela se apaixonou e teve um relacionamento. Porém,

o mesmo passa a desconfiar que ela teria outros companheiros, e ao flagrá-la, ele acaba cometendo um homicídio.

Segundo a defesa de Ferri a motivação do delito não seria a classe social do indivíduo, e tampouco uma explicação biológica, mas sim o fato foi cometido por emoção que o dominou, passando a apontar como causas da criminalidade uma explicação psicológica. Em que pese Lombroso apontar na direção de impossibilidade de recuperação do criminoso contumaz e a necessidade do Estado manter em cárcere este indivíduo para que ele solto não voltasse a cometer crimes, Ferri aponta para a possibilidade de recuperação social do indivíduo que cometera um delito por paixão, e, portanto, para sua ressocialização.

Segundo Lola Aniyar de Castro (1983, p. 01-02):

Vemos pois como a criminologia positivista estuda o delinquente e não a lei penal e, portanto, tenta modificar o delinquente e não a lei penal. A lei penal é a realidade sem questioná-la, sem criticá-la: a lei, se diz, reflete os interesses do grupo e portanto quem não cumpre a lei deve ter traços patológicos, não é uma pessoa normal: é uma pessoa a ser estudada como um objeto estranho, como se estuda um doente. O delinquente é uma pessoa anormal porque viola a lei. Mas o positivista não se interessa em questionar a lei, em perguntar-se o que é a lei, por que está ali, quem a colocou, o que significa, para quê e a quem serve, como opera. Interessa-lhe, em troca, o delinquente, porque é alguém que afrontou a sua realidade oficial. E então tenta adequar o delinquente à realidade oficial; modifica-lo, readaptá-lo, ressocializá-lo segundo os valores da realidade oficial, que é a única autêntica e verdadeira para ele.

A influência destes autores é vista até hoje nos Códigos Penais de influência do direito romano-germânico, como na previsão de institutos de progressão de pena e regimes fechado, semiaberto e aberto, o direito ao livramento condicional, a dosimetria da pena e a consideração da personalidade do agente (embora atualmente na atual jurisprudência brasileira se negue esta possibilidade por entender-se que o juiz não tem condições de avaliar a personalidade do agente em um processo criminal), no agravamento da pena pela reincidência e na exigência de exame criminológico.

As teorias justificadoras da pena também são influenciadas pela escola positivista do direito penal. Se na escola clássica a justificativa da pena de prisão está na retribuição do mal causado pelo criminoso, ou ainda na prevenção geral na previsão do delito fazendo com que todos não queiram cometê-los para não acabarem presos, aquela visa a prevenção especial da pena como sua justificativa, seja de maneira negativa, neutralizando o criminoso em cárcere e não permitindo que o mesmo cometa delitos, ou ainda, de maneira positiva, propiciando a ressocialização do criminosos através do arrependimento.

1.2 A mudança da pergunta e a desconstrução do discurso jurídico penal e da pena

O modelo positivista, criminologia ortodoxa, interpreta o crime e o delinquente como restos bárbaros da humanidade que devem ser controlados, regenerados ou extintos através da técnica científica da psiquiatria, criminologia e do direito penal. A partir da análise dos crimes de colarinho branco e dos comportamentos desviantes, Sutherland e Becker, respectivamente, evidenciam a presença do crime nas atividades corriqueiras dos sujeitos vivendo em sociedade.

Sutherland cunhou, em 1939, a expressão ‘Crimes do colarinho branco’, que até os dias atuais é conhecida. O sociólogo americano questionava os pressupostos da criminologia da escola positivista, principalmente, pelo seu viés de analisar a criminalidade através das estatísticas criminais. Segundo o autor, uma série de comportamentos criminosos, como crimes de peculato cometidos por funcionários públicos, fraudes em produtos do comércio, sonegação de impostos por empresas, dentre outros, que não chegavam ao conhecimento das autoridades assim não eram analisados por não fazerem partes das estatísticas.

A razão para o não conhecimento das autoridades policiais destas condutas eram variadas, como a falta de registros de

ocorrências, as soluções através de medidas administrativas e não pela justiça criminal. A criminalidade, portanto, não poderá mais ser compreendida como um atributo natural de uma minoria que resiste às normas da cultura, conforme demonstrou a teoria do crime do colarinho branco.

Já na década na 1960 foi publicada a obra “Outsiders: estudos da sociologia do desvio” de Howard Becker, procurando explicar porque alguns grupos tinham determinados comportamentos e porque eles eram considerados desviantes dos demais. Sua pesquisa através de observação participante em músicos de bandas da cena noturna de cidades do interior dos EUA identificou uma predisposição dos músicos em tocarem o estilo ‘jazz’ que era considerado virtuoso entre eles, mas que não era o preferido do público que frequentavam as casas noturnas. Os donos das casas noturnas, por sua vez, preferiam contratar os músicos que aceitavam tocar as músicas preferidas dos públicos e não o ‘jazz’.

Com estas observações Becker identificou que é preciso analisar quem quatro padrões de comportamento em sociedade: aqueles que instituem as regras, aqueles que executam, aqueles que obedecem e aqueles que não obedecem. Passando para uma análise dos comportamentos criminosos, é preciso identificar quem criminaliza determinadas condutas como criminosas, ou seja, o poder legislativo, e quem executa tais leis, ou seja, como se comportam a polícia e o poder judiciário.

Estas teorias, dentre outras, acabam desconstruindo as premissas da criminologia positivista que buscava identificar as causas da criminalidade. Atribuída como nova criminologia, ou criminologia crítica, estas teorias abalaram a visão do homem delinquente. O sistema penal, por sua vez, fundado nesta visão positivista do direito e da criminologia, acaba por se deslegitimando:

Se chegamos à conclusão de que os princípios estruturais e funcionais necessários para organizar cientificamente o conhecimento do sistema

penal são opostos aqueles que são declarados pelos mesmo, então, partindo de um conceito dialético de racionalidade, excluiremos que esta contradição entre os princípios declarados e o funcionamento real do sistema seja um caso de azar, um contratempo emergente de sua realização, imperfeito como tudo que é humano. Nós não consideramos a imagem ideal que o sistema propõe de si mesmo unicamente como um erro por parte dos operadores e do público, mas lhe atribuiremos o status de ideologia. Esta ideologia penal torna-se uma parte integrante do objeto de uma análise científica do sistema penal. O funcionamento do sistema não se realiza não obstante, mas através desta contradição, a qual é um elemento importante, como outros elementos do sistema, para assegurar a realização das funções que exerce no interior do conjunto da estrutura social. (BARATTA, 2011, p. 213)

A ideologia da defesa social representada pelo positivismo com a autoimagem do direito penal como ciência neutra capaz de eliminar os restos bárbaros da humanidade não se sustenta por fontes teóricas que abalam seu ideal científico. A deslegitimação do sistema penal, além de operada por fontes teóricas centrais que acabam desconstruindo o discurso jurídico penal, como as do crime do colarinho branco e a sociologia do desvio, também, especialmente através da sociologia do controle social e crítica das instituições de sequestro que desconstroem o discurso jurídico da pena.

Vera Loyola de Castro, a partir então da crítica da criminologia como ciência causal explicativa do delito e de sua infração, mas como a ciência que se ocupa do controle total das relações sociais e “da manutenção de um determinado sistema, quer dizer, como mais um ramo da planificação social, poder ser feita, abordando-se os trabalhos de Goffman, Melossi, Pavarini, Rusche e Foucault.” (1983, p. 179).

A técnica penitenciária está voltada ao homem delinquente, surgindo ao mesmo tempo o conceito de periculosidade. Mas são nas análises da ilegalidade e a delinquência que Foucault termina por deslegitimar a prisão, através de seu fracasso. A prisão, então, como pena, seria o desenvolvimento destas instituições totais, como escolas, fábricas, quartéis:

O sistema carcerário junta numa mesma figura discursos e arquitetos, regulamentos coercitivos e proposições científicas, efeitos sociais reais e utopias invencíveis, programas para corrigir a delinquência e mecanismos que solidificam a delinquência. O pretensão fracasso não faria então parte do funcionamento da prisão? Não deveria ser inscrito naqueles efeitos de poder que a disciplina e a tecnologia conexa do encarceramento induziram no aparelho da justiça, de uma maneira geral na sociedade e que podemos agrupar sob o nome de “sistema carcerário”? O atestado que a prisão fracassa em reduzir os crimes deve talvez ser substituído pela hipótese de que a prisão conseguiu muito bem produzir a delinquência, tipo especificado, forma política ou economicamente menos perigosa – talvez até utilizável – de ilegalidade; produzir os delinquentes, meio aparentemente marginalizado, mas centralmente controlado; produzir o delinquente como sujeito patologizado. O sucesso da prisão: nas lutas em torno da lei e das ilegalidades, especificar uma “delinquência”. Vimos como o sistema carcerário substituiu o infrator pelo “delinquente”. E afixou também sobre a prática jurídica todo um horizonte de conhecimento possível. Para, esse processo de constituição da delinquência-objeto se une à operação política que dissocia as ilegalidades e delas isola a delinquência. A prisão é o elo desses dois mecanismos; permite-lhes se reforçarem perpetuamente um ao outro, objetivar a delinquência por trás da infração, consolidar a delinquência no movimento das ilegalidades. O sucesso é tal que, depois de um século e meio de “fracasso”, a prisão continua a existir, produzindo os mesmos efeitos e que se têm os maiores escrúpulos em derrubá-la. (FOUCAULT, 2013, p. 262)

Não se pode, definitivamente, apostar no direito penal e na pena como mecanismos de superação da violência, eis que sua gênese e sua programação está voltada para a própria reprodução desta. Portanto, se o sistema prisional produz efeito contrário à reeducação e à reinserção do condenado, o envio de um cidadão ao sistema prisional deveria ser a última alternativa.

2. DADOS SOBRE VIOLÊNCIA (HOMICÍDIOS) E ENCARCERAMENTO NO BRASIL

Para o confronto entre as fontes teóricas da deslegitimação do sistema penal apontadas acima com os dados sobre violência e encarceramento no Brasil, utiliza-se o método de levantamento através da observação indireta do Anuário da Segurança Pública de 2015 e de

2022. As pesquisas nestes anos foram escolhidas devido esta última ser a mais recente e atualizada e também por aquela engloba, em princípio, um governo federal de outra corrente ideológica, o que demonstra que as políticas criminais mais duras e de encarceramento tem sido uma constante no Brasil independentemente de vieses partidários.

Além disso, não foram examinados exaustivamente os dados sobre a segurança pública nestas pesquisas, eis que as próprias possuem suas análises, e como já dito, tem sido um importante ponto de debate e discussão sobre o tema no Brasil. A escolha dos dados sobre homicídios para representar a violência se deve ao seu valor simbólico capaz de exaltar a crítica ao sistema penal revelada pelas correntes teóricas da nova criminologia.

2.1 Descrição dos dados

Os dados e informações a seguir expostos são elaborados pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, uma organização não-governamental que tem como missões o intercâmbio e a cooperação técnica para o aprimoramento da atividade policial e da gestão da segurança pública no Brasil. Os anuários brasileiros apresentam a segurança pública em números, com textos e opiniões de diversos autores na área.

O 9º Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2015 foi ressaltado que apesar de ser considerado um país pacífico, ou seja, não estar em guerra declarada, o Brasil teve no ano de 2014, em torno de 58.497 mil mortes violentas. Este dado aponta o Brasil com número superior de mortes a várias regiões em guerra declarada. Já o Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2022 aponta que no ano de 2021 ocorrem 47.503 homicídios. Destaca ainda que em que pese o Brasil possuir 2,7 % dos habitantes do planeta, possui 20,4% do total de homicídios cometidos no planeta.

A constatação não pode ser outra, o 9º Anuário Brasileiro da Segurança Pública de 2015 ressalta que “somos uma sociedade violenta e nossas políticas públicas são extremamente ineficientes e obsoletas”. Nesse sentido, pode-se afirmar que os dados da segurança pública e do sistema penitenciário brasileiro caminham no sentido contrário da ideia de que políticas criminais mais duras podem ser efetivas na redução de homicídios.

A seletividade, como ponto em comum de todas as pesquisas, destaca-se, através de dados estatísticos sobre idade e cor das vítimas de homicídios. Considerando a taxa de habitantes negros e brancos, revelou-se que no ano de 2012 a taxa de vitimização de homicídios foi para os negros, 40,4 pessoas para cada 100 mil habitantes. Enquanto 16,4 pessoas brancas para cada 100 mil habitantes.

Para jovens e não jovens, com critério metodológico não jovens acima de 30, as taxas chegam a 74 homicídios para cada 100 mil, que nem países em conflito armado conseguem alcançar.

No Anuário de 2022 consta que 77,9 % das vítimas de homicídios no país são negras, e 50 % possuem entre 12 e 29 anos. Embora aponte-se uma redução pequena, mas comemorada no número de homicídios nos últimos anos, é preciso salientar que em relação à proporção de homicídios cometidos pelo mundo a proporção tem aumentado, embora as taxas nos demais países tenha diminuído. Considerando ainda a taxa média por 100 mil habitantes, o Brasil é o oitavo país com mais mortes.

Pelo viés do encarceramento, o Fórum Brasileiro de Segurança Pública destaca que entre 1999 e 2014 o número de pessoas presas triplicou, e se mantivermos a mesma aceleração seria necessário triplicar o número de presídios nos próximos 15 anos. O diagnóstico é que no Brasil se prende mal. Os dados estatísticos do ano de 2012 mostram que 75 % do encarcerados cumpriam pena por crimes de

tráfico de drogas e crimes contra o patrimônio. Apenas 12 % do total de pessoas encarceradas cumpriam pena por crimes contra a vida.

No Anuário de 2022 não há informações sobre os tipos de delitos das pessoas que estão presas. Porém, ainda assim é ressaltado o aumento da população carcerária, que entre os anos de 2000 e 2021 cresceu 252,6 % (p. 386). Um dos dados ressaltados é aumento de óbitos dentro dos presídios, o que contrasta com as políticas públicas adotadas de aumento do tempo para obtenção de progressão de regime em leis que foram aprovadas nos últimos anos.

Assim, é possível estabelecer um elo de contradições que não escapam a estas primeiras análises. Uma política criminal dura, porém, obsoleta, que seletivamente encarcera e vitimiza jovens e negros no Brasil.

Mas diante dos dados apresentados e destacados, são contradições, por exemplo, o país possuir um alto número anual de homicídios e apenas 12% das pessoas encarceradas no sistema prisional cumprem pena por crimes contra a vida enquanto 75 % cumprem pena por crimes cometidos sem violência contra a pessoa.

Outra contradição apontada é o aumento da população carcerária, triplicou em 20 anos, em ainda assim os números de homicídios têm aumentado de forma constante. Neste diapasão, o alvo dos homicídios e dos encarcerados são seletivamente de predominância jovem negra.

Embora, como já destacado, estas análises sejam de ordem teórica na tentativa de relacionar com as críticas sobre a deslegitimação do sistema penal, o próprio Anuário de 2022 chega às mesmas conclusões, senão vejamos (p. 405):

O que os dados indicam, portanto, é que, apesar de estarem sob a tutela do Estado, os presos estão morrendo por mortes violentas dentro das unidades prisionais. Este, talvez, seja um dos fatos mais preocupantes, uma vez que as prisões são ambientes nos quais o Estado assume a responsabilidade pela vida dos sujeitos. Reunir neste ambiente taxas tão preocupantes de crimes deveria ser entendido como uma contradição nos termos. Nos ambientes que estão inseridas

as populações mais vulneráveis, nem mesmo o direito à vida, bem inviolável, está sendo garantido pelo Estado. Compreender esse fenômeno nas suas devidas dimensões é fundamental para se pensar em políticas públicas capazes de garantir direitos fundamentais a todos. Enquanto não se observa a existência de plena capacidade do Estado em garantir que a população carcerária possua as condições mínimas para o cumprimento de sua pena, deveria ser impensável anunciar o aumento da quantidade total de presos. No Brasil, contudo, essa parece ser a regra, não a exceção.

Veja-se que as conclusões dos comparativos dos dados das pesquisas de 2015 e 2022 vão ao encontro dos analistas do Anuário. Obviamente, neste artigo está se destacando apenas o número de homicídios e de pessoas presas, mas os dados são mais abrangentes englobando delitos de toda ordem como violência doméstica, crimes sexuais, o tráfico de drogas, as armas de fogo, dentre outros. Mas o que se quer destacar aqui é exatamente uma das conclusões do próprio Anuário de 2022, que deveria ser impensável anunciar o aumento da quantidade de presos no Brasil, mas que esta tem sido a regra.

2.2 Resultados e discussão

Por que os negros e os mais jovens são as maiores vítimas de homicídios? Qual a relação da política criminal dura e o aumento da violência? A seletividade de cor e de idade na predominância das vítimas dos homicídios e dos encarcerados, pode-se afirmar que se tratam de meros defeitos conjeturais ou fazem parte de uma programação oculta do sistema penal?

O que está por detrás das contradições apontadas por pesquisas de violência e encarceramento no Brasil é o sucesso das funções ocultas do direito penal.

Portanto, para se pensar políticas criminais que sejam efetivas na redução das violências e dos homicídios é preciso romper-se com o idealismo do direito, em especial, do direito penal, com algo científico, neutro, específico. A compreensão do sucesso das funções ocultas

do direito penal é essencial para possibilitar ações que promovam o abandono no encarceramento para a solução de problemas sociais.

A aplicabilidade de pressupostos das fontes teóricas da deslegitimação do sistema penal nas análises de dados sobre homicídios e encarceramento no Brasil obtidos em pesquisas nacionais sobre o tema não são apontadas diretamente. Entretanto, estas não apontam as contradições e a seletividade como meros defeitos conjecturais, fruto do acaso. A aplicação de política criminal mais dura e o aumento da violência através da análise dos números de homicídios permite relacionar o fracasso da prisão em diminuir a violência como afirma Michel Foucault.

CONCLUSÃO

O sucesso do direito penal não passa por suas funções declaradas, mas sim pelas suas funções ocultas. Esta crítica dura revelada pela nova criminologia não deixa de ser observada quando se analisa os dados sobre a violência pelo viés dos homicídios cometidos no país e pela política de encarceramento em massa que vem sendo adotada ao menos nos últimos 30 anos, em que pese as frágeis condições carcerárias existentes.

Embora no comparativo dos últimos anos tenha se constatado uma pequena redução no número de homicídios cometidos no Brasil, não se pode atribuir o fato, que deve ser comemorado sim por todos os agentes envolvidos em segurança pública, por uma única causa ou determinada política. Deve-se destacar também que no comparativo com o número de mortes violentas intencionais nos demais países também houve esta redução e o Brasil ainda lamentavelmente continua com um elevado percentual de homicídios e nas taxas por 100 mil habitantes. Outro fator negativo é a seletividade, devido a desproporcional taxa de morte de jovens e negros.

Se as causas são complexas, as pesquisas sobre violência e encarceramento no Brasil revelam o que as teorias sobre a deslegitimação do sistema penal já apontavam desde os meados da década de 1970, que políticas criminais mais duras não têm sido efetivas na redução da violência e dos homicídios. Portanto, pensar políticas criminais que sejam efetivas na redução das violências e dos homicídios é preciso pensar para além do direito penal, com políticas públicas em áreas sociais e um sistema penitenciário mais humanizado.

REFERÊNCIAS

BARATTA, Alessandro. **Criminologia Crítica e Crítica do Direito Penal**: introdução ao estudo da sociologia do direito penal. Tradução de Juarez Cirino dos Santos. 6. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2011.

CASTRO, Lola Aniyar de. **Criminologia da Reação Social**. Tradução de Ester Kosovski. Rio de Janeiro: Forense. 1983.

FOCAULT, Michel. **Vigiar e Punir: nascimento da prisão**. Tradução de Raquel Ramallete. 41. ed. Petrópolis: Vozes, 2013.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **9º Anuário da Segurança Pública 2015**. São Paulo, 2015. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/storage/download//anuario_2015.retificado_.pdf> Acesso em: 27 set. 2022.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário da Segurança Pública 2022**. Disponível em: < <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2022/06/anuario-2022.pdf?v=5>> Acesso em: 30 jan. 2016.

A EDUCAÇÃO COMO POLÍTICA PÚBLICA PARA RESSOCIALIZAÇÃO DE APENADOS¹

Recebido em: 29/07/2022

Patricia Picolotto²

Aceito em: 08/10/2022

RESUMO: As políticas públicas aparecem no ambiente prisional como um programa de ressocialização na execução da pena, sendo a educação o início para uma adequação cultural, social e uma perspectiva segura de um futuro digno as pessoas privadas de liberdade. O objetivo desta pesquisa é identificar, dentro da 4ª Região Penitenciária do Estado do Rio Grande do Sul, se com a implantação de políticas públicas voltadas a educação dentro do sistema penitenciário, é possível a ressocialização dos apenados. A pesquisa trata de uma abordagem qualitativa, com alguns aspectos de análise quantitativa. A abordagem quantitativa ocorreu por meio de uma pesquisa de levantamento de dados secundários, entre os anos de 2014 a 2017, e a abordagem qualitativa foi realizada através

1 Trabalho originalmente apresentado no 1º Seminário Internacional de Editores e Pesquisadores na área de Segurança Pública, realizado nos dias 24, 25 e 26 de novembro de 2021 em Brasília – DF, organizado pela Secretaria de Gestão e Ensino em Segurança Pública do Ministério da Justiça e Segurança Pública.

2 Policial Penal da Superintendência de Serviços Penitenciários do Estado do Rio Grande do Sul. Delegada Penitenciária da 10ª Região Penitenciária (2021/2022). Membro do Conselho Editorial no âmbito da Secretaria de Justiça e Sistemas Penal e Socioeducativo/SUSEPE, da Revista Eletrônica dos Sistemas Penal e Socioeducativo da Superintendência dos Serviços Penitenciários do Estado do Rio Grande do Sul - SUSEPE. Docente da Escola do Serviço Penitenciário (2015/2016 - 2020/2021/2022). Bacharela em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (2012). Especialista em Gestão Pública Municipal pela Universidade Federal de Santa Maria (2015). Especialista em Direito Penal e Processual Penal pela Faculdade Unyleya (2018). Especialista em Gestão de Sistemas Prisionais pela Faculdade Futura (2019). Mestra em Gestão de Organizações Públicas na Universidade Federal de Santa Maria (2019). Doutoranda em Políticas Públicas pela UFRGS. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2473369005201192>.

de uma pesquisa exploratória, caracterizada como um estudo de caso do tipo único incorporado, sendo realizada uma entrevista estruturada à diretores de casas prisionas de regime fechado, que possuem a educação implantada, dentro da 4ª Região Penitenciária do Rio Grande do Sul. Através dos dados coletados foi evidenciado que a implantação da educação, de alguma forma, contribui para a ressocialização dos apenados da Região Penitenciária.

Palavras-chave: Educação. Sistema Prisional. Ressocialização. Apenados.

ABSTRACT: Public policies appear in the prison environment as a resocialization program in the execution of the sentence, with education being the beginning of a cultural and social adequacy and a secure perspective of a decent future for people deprived of liberty. The objective of this research is to identify, within the 4th Penitentiary Region of the State of Rio Grande do Sul, if with the implementation of public policies aimed at education within the penitentiary system, it is possible to resocialize inmates. The research is a qualitative approach, with some aspects of quantitative analysis. The quantitative approach took place through a survey of secondary data, between the years 2014 to 2017, and the qualitative approach was carried out through an exploratory research, characterized as a case study of the single type incorporated, with an interview being carried out. structured to directors of closed prison houses, which have implemented education, within the 4th Penitentiary Region of Rio Grande do Sul.

Keywords: Education. Prison System. Resocialization. Prisoner.

INTRODUÇÃO

O Brasil tem vivenciado nas últimas décadas um aumento considerável de encarcerados, possuindo a terceira maior população

penitenciária do Mundo, conforme dados do Ministério da Justiça (2020) e mantendo-se atrás apenas dos Estados Unidos (11,3%) e China (9,22%). De acordo com o *Institute for Criminal Policy Research* (ICPS, 2020), a população carcerária mundial chegou a 18,5 milhões de pessoas, ou seja, a população brasileira no cárcere equivale a 4,07% dessa população, sem contar a população prisional da Coreia do Norte, Eritreia, Guiné-Bissau e Somália, que não fornecem esses dados.

A superlotação, além de ocasionar a desumanização e o descontrole prisional (ZANIN; OLIVEIRA, 2006; AGUIRRE, 2009), prejudica e desestrutura o estado emocional do apenado, causando uma desculturalização deste para com a sociedade (BITENCOURT, 2015). Em face disso, se faz urgente iniciar propostas de desencarceramento, principalmente, no que se refere à promoção de ações que beneficiem a progressão de pena (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2016).

De acordo com Sander (1995), o desempenho da administração da educação pode ser qualificado em termos substantivos, onde se busca os fins sociais e políticos; instrumentais, que objetiva descobrir o grau de eficiência e eficácia dos meios e técnicas empregados no processo educacional; individuais, que vislumbram a contribuição da educação no desenvolvimento da liberdade subjetiva e do interesse pessoal; e, coletivos, que visualizam a educação como uma forma de bem estar social e igualitária a todos os indivíduos. Ainda, segundo o autor, quando se refere à qualidade da educação, não se pode utilizar apenas os 3 Es - eficiência, eficácia e efetividade - mas sim, estabelece quatro modelos educacionais, a fim de orientar e avaliar o desempenho dos atos e fatos administrativos: a eficiência, que se relaciona a racionalidade econômica; a eficácia, que analisa a natureza pedagógica; a efetividade, que explora a situação política; e, a relevância, que observa a dimensão cultural, sendo este último, explicado de acordo com o Paradigma Multidimensional de Administração da Educação (SANDER, 1995; BROTTI; LAPA, 2007).

A educação dentro do sistema prisional possui a tarefa de incluir quem a sociedade excluiu e que a escola não conseguiu acompanhar (MIRANDA, 2016). Mesmo a Lei de Execução Penal prevendo o direito à educação e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação o direito de ensino gratuito ao indivíduo privado de liberdade, sequer 13% dos apenados têm acesso a essa atividade (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2018).

A compreensão da educação como direito é fundamental no âmbito das políticas públicas, no sentido de promover a democratização educacional, uma vez que, não existindo ligação entre direito e educação, esta ficará comprometida (ARAÚJO, 2007a). No âmbito prisional, os reclusos não perdem esse direito, mas também, não possuem condições de buscá-lo como qualquer cidadão comum e, por consequência, necessitam de uma (re)orientação das políticas públicas reproduzidas para si (ROCHA, 2016).

Buscando a efetividade da política pública de educação dentro do sistema prisional, a Superintendência dos Serviços Penitenciários (SUSEPE) até 2017, conseguiu implantar 26 (vinte e seis) Núcleos Estaduais de Jovens e Adultos (NEEJAs), além, de 21 (vinte e uma) turmas descentralizadas, a fim de contemplar o maior número de apenados, tendo como abrangência as 10 (dez) Regiões Penitenciárias (SUSEPE, 2018). Todavia, considerando o corte temporal já citado, apenas 2 (dois) estão localizados na 4ª Região Penitenciária, região esta, com maior déficit de vagas do Estado e possuindo o maior número de apenados recolhidos em regime fechado do interior do Estado. Neste contexto, esta pesquisa visa responder: qual a magnitude da aplicação do ensino, dentro do ambiente prisional, nas casas de regime fechado, na 4ª Região Penitenciária do Estado do Rio Grande do Sul, para a ressocialização de apenados?

Há algum tempo “os estabelecimentos penitenciários estão cada vez mais se caracterizando como instâncias de socialização de jovens

que não puderam completar este processo quando em liberdade” (SILVA, 2010a, p. 210). Avaliar a qualidade dessa educação acaba sendo uma tarefa complicada, pois o próprio local acaba possuindo inúmeros empecilhos para tornar o ambiente sociável.

Pensando na ressocialização e na redução da desigualdade social a partir do conhecimento, foi criado o Decreto nº 7.626/2011, estabelecendo o Plano Estratégico da Educação no Sistema Prisional, buscando alcançar o maior número de pessoas dentro do cárcere para serem qualificadas (BRASIL, 2011). A escola, dessa forma, dentro e fora do cárcere, é responsável em formar indivíduos cidadãos, com capacidade de ver, transformar a realidade e conquistar seu espaço social, além, neste caso, de evitar a exclusão social (MORI, 1997).

O estudo justifica-se como uma iniciativa de investigar se a inclusão da educação no sistema penitenciário pode colaborar para uma redução da criminalidade dentro do próprio sistema e uma possível diminuição de reincidência, servindo assim, como um mecanismo eficiente na ressocialização. Como método de pesquisa utilizou-se uma abordagem qualitativa, com alguns aspectos de análise quantitativa.

A abordagem quantitativa ocorreu por meio de uma pesquisa de levantamento, de caráter descritivo, utilizando o levantamento de dados secundários, com intuito de classificar o perfil dos apenados em situação de regime fechado, dos presídios da 4ª Região Penitenciária do Estado do Rio Grande do Sul, que passaram pelas atividades educacionais fornecidas dentro destes, e identificar se estes tiveram índices de reincidência.

Já a abordagem qualitativa, foi realizada através de uma pesquisa exploratória, caracterizada como um estudo de caso do tipo único incorporado, uma vez que se trata de unidades múltiplas de análise e um único caso (YIN, 2001). Nesta abordagem, foram utilizadas técnicas de coleta de dados, como, por exemplo, entrevista estruturada

a 06 (seis) diretores de casas prisionais pertencentes a 4ª DPR que possuíam o estudo implantado, entretanto, importante mencionar, que apenas 04 (quatro) retornaram o e-mail. Os dados, por sua vez, foram processados para o *Software* SPSS 22.0, para estruturar, calcular e cruzar as variáveis identificadas.

Os estudos já realizados entre outros autores demonstram que a escola, assim como todas as práticas sociais aplicadas dentro do sistema penitenciário, colabora para reconquista da cidadania das pessoas privadas de liberdade e, vários pesquisadores como Silva (2001), Onofre (2002), Leme (2002), Penna (2003), Serrado Júnior (2009), Julião (2009), Lourenço (2011), Andriola (2013), Monteiro e Cardoso (2013), Carvalho (2014), Campos (2015), entre outros, defendem a escola como prática social imprescindível no ambiente prisional.

Assim, fica evidente a importância da pesquisa, uma vez que esta buscará demonstrar a que ponto a implantação efetiva da educação, dentro do sistema prisional, como política pública, contribui para a redução da criminalidade e reincidência, colaborando na ressocialização dos apenados. Ressalva-se o importante papel da administração pública neste tema, principalmente, na criação e implantação legal dessas políticas públicas, a fim de garantir os direitos básicos ao indivíduo privado de liberdade.

1. DESENVOLVIMENTO

A realidade de atividades educacionais no sistema penitenciário pode ser analisada através de dois aspectos: tanto quanto ao aspecto da eficiência do serviço público, quanto a implantação dessa eficiência através de práticas inovadoras, lembrando que, inovar é concretizar novos meios de alcançar um resultado, incorporando elementos já existentes ou os modificando (ALBERTI; BERTUCCI, 2006).

A prisão preexiste com o objetivo de punição do sujeito desviante com a perda de sua liberdade, exercendo um papel de disciplinamento dos indivíduos, regulando e padronizando as atividades cotidianas, a fim de modificar a personalidade individual infracional (GOFFMAN, 2005). Todavia, as prisões começaram a sofrer problemas que são conhecidos atualmente, como superlotação, índices elevados de periculosidade e insalubridade (MEDEIROS, 2017).

Conforme explica Wacquant (2001), as prisões brasileiras são “campos de concentração para pobres” que mais se identificam com empresas públicas de “depósito industrial de detritos sociais”, do que uma instituição que busca a reinserção de uma pessoa à sociedade. Corroborando isso, o Brasil ser o terceiro país no mundo em número de encarcerados, atrás apenas dos Estados Unidos e da China (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2020).

A fim de melhorar esses indicadores, o trabalho e a educação tornaram-se formas de disciplinamento essenciais para contribuir na reinserção dos indivíduos residentes no cárcere (ROSSINI, 2014). Os primeiros registros sobre a implantação da educação nas prisões gaúchas ocorreram na década de 1970, entretanto, os registros mais ricos e documentados foram evidenciados apenas a partir de 2002, com a criação dos primeiros Núcleos Estaduais de Jovens e Adultos – NEEJAs (PEEPRS, 2012).

Instrui Laswell (1958) que políticas públicas são providências que o Estado fornece a situações pontuais, ou seja, ele ensina que as decisões e análises sobre políticas públicas implicam responder questionamentos como: “quem ganha o quê, por quê e que diferença faz”. Elas podem ser consideradas conjuntos de programas governamentais que buscam coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas para realização de objetivos sociais e políticos; normas e processos que são utilizadas para as relações entre o poder público e a sociedade; além, de uma relação social que envolve atores com

pensamentos distintos, mas que há a necessidade de se obter um consenso para que se tornem legítimas e eficazes (BUCCI, 2002; TEIXEIRA, 2002; RODRIGUES, 2010).

Pensar em políticas públicas relacionadas à implantação de atividades educacionais dentro de um ambiente prisional significa ter como referência a peculiaridade do espaço, a rigidez de normas e regras a fim de resguardar a segurança, tanto dos docentes que lá estarão, quanto de todos os profissionais que se envolvem nesse trabalho e, as especificidades dos indivíduos que usufruirão dessa política (ONOFRE; JULIÃO, 2013). Mas também, pensar essa educação dentro de uma prisão constitui aplicar uma das políticas públicas já elencadas em lei própria, ou seja, a Lei de Execução Penal.

A escola na prisão vai além da escola “normal”, uma vez que, ela não procura socializar o sujeito para viver em sociedade como esta, mas sim, atribui ao apenado conhecimentos, valores e competências que lhe possibilitam caracterizar-se como sujeito de direitos, oportunizando-lhe uma proposta de vida futura (ONOFRE; JULIÃO, 2013; VIEIRA, 2013). Estudos sobre o tema como os de Leme (2002), Onofre (2002), Penna (2003), Julião (2009), Lourenço (2011) e Onofre (2011), realçam que a educação na prisão, assim como as demais demandas sociais aplicadas, promove situações mais agradáveis e qualificadas, consolidando, novamente, a identidade das pessoas ali existentes. Inclusive, possibilitando uma (re)conquista da cidadania (CUNHA; LÉPORE; ROSSATO, 2011).

A re(conquista) da cidadania acaba não sendo apenas ao recluso, ora, aplicando a política pública educação dentro do sistema prisional, permite benefícios ao apenado, mas também, ao Governo que exerce em plenitude o fornecimento de bem-estar igualitário a toda população, seja ela intra ou extramuros. E, ainda, proporciona à sociedade uma possível redução da criminalidade e, por consequência, segurança no cotidiano.

Essa educação dentro do cárcere se torna um meio de reduzir o desemprego, a falta de oportunidades que essas pessoas podem sofrer quando saírem do mundo intramuros, além, de criar um mecanismo pelo qual as contradições sociais possam ser reanalisadas a partir da aquisição do conhecimento (PRADO, 2015). Simplesmente soltá-los, sem nenhuma perspectiva de vida e de futuro, não colaborará para uma sociedade igualitária (VARELLA, 1999).

Dessa forma, vários são os casos que a escola prisional ultrapassa os limites da simples transmissão de conhecimento e passa a proporcionar um certo sossego em face da vida no cárcere (NOVELLI; LOUZADA, 2012). Sendo assim, a melhora no sistema prisional necessita, com urgência, da intervenção da administração pública, seja por meio de políticas públicas, seja por meio de intervenções mais severas, sob pena de propagar o caos e a criminalidade no Brasil (QUEIROZ NETO, 2015).

1.1 Resultados e discussão

A pesquisa limitou-se na 4ª Região Penitenciária do Rio Grande do Sul, entre os anos de 2014 a 2017, que possuía a maior população carcerária do interior do estado e a segunda região que abrangia mais coordenadorias de educação do Estado. Na parte quantitativa verificou-se o perfil do apenado na 4ª Região Penitenciária, e constatou-se que a maioria dos apenados, tanto homens (25,1%) quanto mulheres (1,7%) possui entre 35 e 45 anos, são brancos (61,2% e 3%, respectivamente), solteiros (51,4% e 2%) e com ensino fundamental incompleto (58,4% e 2,5%).

Quanto a realidade educacional da região percebeu-se que não há uma igualdade da implantação da educação em todos os presídios, face vários fatores, como falta de estrutura, ausência de professores, avarias nos estabelecimentos prisionais, entre outros. Dos 11 presídios que abrangem a 4ª DPR, 6 possuem o ensino implantado (Presídio

Regional de Passo Fundo, Presídio Estadual de Lagoa Vermelha, Presídio Estadual de Sarandi, Presídio Estadual de Palmeira das Missões, Presídio Estadual de Carazinho e Presídio Estadual de Frederico Westphalen) e destes, apenas 3,8% da população carcerária frequentou aula dentro dos estabelecimentos prisionais. O Presídio Estadual de Frederico Westphalen é o mais ativo, possuindo 22,1% dos apenados frequentadores de aulas.

Mesmo com a diversidade de implantação de estudo, considerando os presídios que possuem essa política pública implantada, os resultados evidenciaram que a educação, de alguma forma, contribuiu para a ressocialização dos apenados da 4ª Região Penitenciária. 60,7% dos apenados tiveram algum benefício para se ressocializar – progressões e/ou concessões de liberdades – e apenas 15,3% reincidiram ou retornaram para o sistema penitenciário.

Quanto a parte qualitativa, os resultados da pesquisa indicam, na perspectiva dos entrevistados, que a educação, dentro do estabelecimento prisional, é de grande importância. Verificou-se que todos a consideram como uma política pública positiva na ressocialização dos apenados e significativa para o desenvolvimento extramuros.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A educação no ambiente prisional é uma política pública que pode ser implementada para ressocialização, qualidade de vida social e dignidade do apenado intra e extramuros (HOFMEISTER, 2002; LEME, 2002; PENNA, 2003; JULIÃO, 2006; JULIÃO, 2009; ONOFRE; JULIÃO, 2013; JULIÃO; PAIVA, 2015). A pesquisa justificou-se como uma iniciativa de incluir a educação de forma totalitária no sistema penitenciário e na redução da criminalidade e da reincidência.

Assim, pode-se perceber que os resultados da pesquisa foram positivos quanto a aplicação da política pública educação no sistema penitenciário. Entende-se que ainda é necessário uma evolução e

maior imposição para a sua implantação, mas a primeira resposta é que realmente funciona.

As principais contribuições dizem respeito ao fornecimento de elementos e ferramentas para estudos futuros que tendem a estudar a educação dentro do sistema penitenciário. Como limitações do estudo, destaca-se a ausência de implantação da educação na maioria dos presídios estudados, ocasionando uma falta de dados. Outra limitação foi o tempo de implantação, que limitou a pesquisa num lapso menor que o esperado, ora, alguns estabelecimentos prisionais só possuíam dados a partir dos anos de 2014, 2015, 2016.

Quanto a entrevista, esta só foi possível realizar aos diretores das casas prisionais, tendo em vista a vivência da autora como agente penitenciária, por questões de segurança. Além do mais, muitos apenados que frequentaram aula, sequer continuavam reclusos, reduzindo a possibilidade de aplicar uma entrevista a estes.

Por fim, face os resultados obtidos percebeu-se que houve uma redução da reincidência com a implantação da educação, entretanto, é necessário uma organização dessa implantação, a fim de torna-la eficiente e eficaz. Ainda, constatou-se que devem ser executadas políticas públicas para inserir a educação de forma mais efetiva e eficaz e assim, incentivar a vida pós-muros.

REFERÊNCIAS

AGUIRRE, C. Cárcere e Sociedade na América Latina, 1800 – 1940. *In: MAIA, C. N. (Org.). História das Prisões no Brasil*, v. 1. Rio de Janeiro: Rocco, 2009.

ALBERTI, A.; BERTUCCI, G. Replicating innovations in governance: an overview. *In: United Nations. Innovations in governance and public administration: replicating what works*. New York, 2006.

ANDRIOLA, W. B. **Ações de formação em EJA nas prisões**: o que pensam os professores do sistema prisional do Ceará?. Educ. Real. [online]. v. 38, n.1, pp.179-204, 2013.

ARAÚJO, D. A. C. Educação Escolar entre grades e gaiolas: considerações e recomendações sobre os resultados de uma pesquisa no sistema prisional. In: ARAÚJO, D. A. C. (Org.). **Pesquisa em Educação**: política, sociedade e tecnologia. Campo Grande, MS: UNIDERP, 2007a.

BITTENCOURT, C. R. **Falência da pena de prisão**. 2 ed. Revista dos Tribunais. São Paulo, 2015.

BRASIL. Decreto nº 7.626/2011. **Plano Estratégico de Educação no âmbito do Sistema Prisional**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7626.htm>. Acesso em: 20 dez. 2020.

_____. Departamento Penitenciário Nacional. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias**. Disponível em: <http://depen.gov.br/DEPEN/noticias-1/noticias/infopen-levantamento-nacional-de-informacoes-penitenciarias-2020/relatorio_2016_22111.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2020.

_____. Lei nº 7.210/84. **Lei de Execução Penal**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7210.htm>. Acesso em: 05 jan. 2021.

_____. Ministério da Justiça. **Relatórios Estatísticos**: Analíticos do Sistema Prisional do Rio Grande do Sul (INFOPEN). Brasília, 2020. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/transparencia-institucional/estatisticas-prisional/relatorios-estatisticos-analiticos-do-sistema-prisional-do-estado-do-rio-grande-do-sul>>. Acesso em: 02 fev. 2021.

_____. Superintendência dos Serviços Penitenciários (SUSEPE). **Relatório INFOPEN**. Disponível em: <http://www.susepe.rs.gov.br/conteudo.php?cod_menu=34>. Acesso em: 08 jan. 2021.

BROTTI, M. G.; LAPA, J. S. Modelo de avaliação do desempenho da administração da escola sob os critérios de eficiência, eficácia, efetividade e relevância. **Avaliação**, Campinas, v.12, n.4, 2007.

BUCCI, M. P. D. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

CAMPOS, A. **Educação, escola e prisão**: o espaço de voz de educandos do centro de ressocialização de Rio Claro/SP. São Carlos: UFSCar, 2015.

CARVALHO, O. F. **Entre celas e a sala de aula**: um estudo sobre experiências educacionais de educadores presos no sistema prisional paulista. 2014, 279 p. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de Uberlândia – UFU, Uberlândia-MG, 2014.

CUNHA, R. S.; LEPORE, P. E.; ROSSATO, L. A. **Estatuto da Criança e do Adolescente comentado**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

GOFFMAN, E. **Manicômios, Prisões e Conventos**. São Paulo: Perspectiva, 2005.

HOFMEISTER, C. F. **A pena privativa de liberdade e a inclusão social do preso na perspectiva dos direitos humanos**. 2002. Tese (Doutorado em Direito). Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Direito, Florianópolis, 2002.

ICPR. *Institute for Criminal Policy Research* - Centro Internacional de Estudos Penitenciários. **Highest to Lowest – Prison Population Total**. Disponível em: <<https://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/>>

[prison-population-total?field_region_taxonomy_tid=All](#)>. Acesso em: 01 fev. 2021.

JULIÃO, E. F. Educação e trabalho como propostas políticas de execução penal. **Alfabetização e cidadania: revista de educação de jovens e adultos**. Brasília: RAAAB, UNESCO, 2006.

_____. **A Ressocialização Através do Estudo e do Trabalho no Sistema Penitenciário Brasileiro**. 2009. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Universidade Estadual do Rio de Janeiro. Pós-Graduação em Ciências Sociais, Rio de Janeiro, 2009.

LASWELL, H. D. **Politics: Who Gets What, When, How**. Cleveland, New York: Meridian Books, 1958.

LEME, J. A. G. **A Cella de Aula: tirando a pena com letras**. Uma reflexão sobre o sentido da educação nos presídios. 2002. Dissertação (Mestrado em Educação). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Pós-Graduação em Educação, São Paulo, 2002.

LOURENÇO, A. S. **O Espaço de Vida do Agente Segurança Penitenciária no Cárcere: entre gaiolas, ratoeiras e aquários**. Curitiba: Juruá, 2011.

MEDEIROS, J. C. C. de. **O colapso do sistema prisional e a mercantilização do cárcere**. Brasília: IDP/EDB, 2017.

MIRANDA, J. M. C. **Educação de jovens e adultos: escola no cárcere e ressocialização de mulheres cearenses no regime semiaberto**. 2016. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Federal do Ceará. Pós-Graduação em Educação, Fortaleza, 2016.

MONTEIRO, F. M; CARDOSO, G. R. A seletividade do sistema prisional brasileiro e o perfil da população carcerária: um debate

oportuno. **Civitas Revista de Ciências Sociais.**, v.13, n. 1, jan.-abr. Porto Alegre: PUCRS, 2013.

MORI, J. O processo de exclusão na educação: o ensino de segundo grau. In: BONETI, MORI, J. O processo de exclusão na educação: o ensino de segundo grau. In: BONETI, Lindomar W. (Coord.) **Educação, exclusão e cidadania**. Ijuí: UNIJUI, 1997.

NOVELLI, J.; LOUZADA, S. S. S. O trabalho do professor dentro das penitenciárias. **Revista Trajetória Multicursos**. Osório, v.5, jul. 2012.

ONOFRE, E. M. C. **Educação escolar na prisão**. Para além das grades: a essência da escola e a possibilidade de resgate da identidade do homem aprisionado. Faculdade de Ciências e Letras, UNESP/Araraquara, 2002.

ONOFRE, E. M. C.; JULIÃO, E. F. A educação da prisão como política pública: entre desafios e tarefas. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 38, n. 1, p. 51-69, jan./mar. 2013.

PENNA, M. G. O. **O Ofício de Professor: ambiguidades do exercício da docência por monitores-presos**. 2003. Dissertação (Mestrado em Educação). Pontifícia Universidade Católica. Programa de Pós-Graduação em Educação, São Paulo, 2003.

PRADO, A. S. do. **Educação nas prisões: desafios e possibilidades do ensino praticado nas Unidades Prisionais de Manaus**. 2015. Dissertação (Mestrado em Sociologia). Universidade Federal do Amazonas. Pós-Graduação em Sociologia, Manaus, 2015.

QUEIROZ NETO, L. **A ineficiente gestão pública e o carente sistema prisional pátrio**. Minas Gerais, 2015. Disponível em: <<https://levindoneto.jusbrasil.com.br/artigos/174086823/a-ineficiente-gestao-publica-e-o-carente-sistema-prisional-patrio>>. Acesso em: 04 dez. 2020.

ROCHA, F. V. **A escola por trás das grades: educação escolar no sistema prisional do estado do Paraná, 1990-2016.** 2016. Dissertação de mestrado (Mestrado em Ciências Sociais). Universidade Estadual de Maringá. Pós-Graduação em Ciências Sociais, Maringá, 2016.

RODRIGUES, M. M. A. **Políticas públicas.** São Paulo: Publifolha, 2010.

ROSSINI, T. R. D. O sistema prisional brasileiro e as dificuldades de ressocialização do preso. **Direito net**, 2015. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/33578/o-sistema-prisional-brasileiro-e-as-dificuldades-de-ressocializacao-do-preso>>. Acesso em: 06 jan. 2021.

SANDER, B. **Gestão da educação na América Latina: construção e reconstrução do conhecimento.** Campinas: Autores Associados, 1995.

SERRADO JUNIOR, J. V. **Políticas públicas educacionais no âmbito do sistema penitenciário: aplicações e implicações no processo de (re)inserção social do apenado.** 2009, 103 p. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente. 2009.

SILVA, R. O Direito à Educação de Pessoas em Regimes de Privação da Liberdade. In: **Revista de Ciências da Educação**, São Paulo, Ano XII, n. 22. p. 199-222, 2010a.

_____. **A eficácia sócio-pedagógica da pena de privação da liberdade.** 2001, 161 p. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.

TEIXEIRA, E. C. **Políticas Públicas: O papel das políticas públicas.** Bahia: AATR, 2002.

VARELA, D. **Estação Carandiru.** São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

VIEIRA, E. L. G. A cultura da Escola Prisional: entre o instituído e o instituinte. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 38, n. 1, p. 93-112, jan./mar. 2013.

WACQUANT. L. A. **O lugar da prisão na nova administração da pobreza**. São Paulo, n. 80, p. 9-19, 2008, 25 nov. 2007.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2 ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ZANIN, J. E.; OLIVEIRA, R. C. da S. Penitenciárias privatizadas: educação e ressocialização. **Revista Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v. 1, n. 2, jul./dez. 2006.

ENTREVISTA COM O PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA MILITAR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL DESEMBARGADOR MILITAR, DR. AMILCAR MACEDO

PORTO ALEGRE, 15 DE SETEMBRO DE 2022

Cristina Adami - Na sua opinião, quais os principais desafios da justiça castrense no atual momento político-econômico e social do Brasil e, como presidente, quais as medidas para o enfrentamento a tais desafios?

Des. Amilcar - O principal desafio da Justiça, não só da Justiça castrense, mas do poder judiciário como um todo, neste momento, posse pós pandemia, é tentar equilibrar as demandas da sociedade com as possibilidades do orçamento do Estado. Em termos de justiça castrense, há muitas demandas da sociedade, em que o CNJ, Conselho Nacional de Justiça, emana resoluções a serem cumpridas pelos tribunais. Como exemplo: inaugurou-se a ouvidoria da mulher no Tribunal, para que, por exemplo, no âmbito da Brigada Militar, as servidoras possam trazer questões sobre assédio sexual, importunação de ordem sexual, bem como sobre alguma discriminação relacionada à etnia, cor. Foi necessário reservar um espaço no prédio do tribunal, que, projetado e inaugurado, em 1982, não possui espaço, porém em razão das demandas, faz-se necessário equilibrar com as demandas econômicas e políticas. Hoje a administração tem tentado, junto com os demais que nos antecederam, um ponto de equilíbrio entre essas demandas da sociedade e aquilo que o tribunal pode oferecer. Por isso, estamos indo à sociedade, dizendo o que se faz, qual é o nosso ponto forte, quais são os nossos pontos fracos, eu tenho procurado os canais de imprensa justamente para dizer: Olha, o nosso ponto

forte é esse, é agilidade, é presteza no atendimento da jurisdição, é julgamento de processos comparado com a justiça comum em tempo recorde, mas nós temos algumas fragilidades também, como orçamentária, estrutural. Então, o principal desafio, que a gestão não só do Tribunal de Justiça Militar do Rio Grande do Sul, mas eu tenho certeza, que o Tribunal de Justiça Militar de São Paulo, de Minas também enfrenta essa mesma dificuldade, ainda que, como eu sempre digo, o nosso Tribunal de Justiça, ele é o menor Tribunal da Federação, não há um outro que seja menor que o nosso, ele é o menor em termos de espaço físico, em termos de pessoal e em termos de orçamento. Então, digamos assim, isso nos impele a que façamos mais com menos. Então aqui nós funcionamos mais ou menos como um circo, os atores aqui não podem fazer uma coisa só, é como num circo, cada servidor aqui tem que fazer mais de uma atividade, se não, nós não conseguimos dar conta das demandas que a sociedade nos cobra por intermédio do CNJ.

Cristina Adami - O Tribunal do Júri, na justiça militar, é um tema que gera acalorados debates no meio jurídico, como o senhor encara esse tema? É possível conciliar o procedimento do código de processo comum mantendo-se o Conselho de Justiça para a sessão de julgamento?

Des. Amilcar - Bom, eu sou um defensor da criação do Tribunal do Júri na Justiça Militar, primeiramente do ponto de vista jurídico, essa tese é completamente defensável, em 1996, a Justiça Militar até então, julgava os delitos contra a vida, praticados contra civis e de militar contra militar. Hoje, apenas o homicídio que houver nas dependências do quartel de um militar contra um militar que a justiça continua julgando. Eu sou defensor de que todo e qualquer crime, contra a vida, seja de militar, seja de civil, tem que ser julgado pelo júri, e é possível se ter um júri na justiça militar? Sim, do ponto de vista jurídico, é completamente possível, por quê? Porque essa modificação que houve,

lá em 96, transferiu julgamentos dos crimes contra a vida praticados por militares contra a vida de civis, para a justiça comum. Só que em 2004, a reforma do Poder Judiciário, Emenda nº 45, modificou os parágrafos do artigo 125 da Constituição Federal e, salvo engano, no artigo, parágrafo quarto ou quinto, caberá a justiça militar julgar os militares dos Estados, policiais militares e bombeiros, nos crimes militares, definido em lei, e diz mais, que os delitos, os crimes contra a vida, de militares contra civis, serão julgados pelo tribunal do júri, não fala mais em justiça comum, fala em tribunal do júri, então aquela legislação infraconstitucional, mais o Código de Processo Penal, que ainda traz, salvo engano, lá no artigo 82, que o inquérito será remetido para justiça comum, ele tem que ser relido, por esta modificação da Constituição, então lá onde se lê, que encaminhará o inquérito para justiça comum, leia-se encaminhará o inquérito para o Tribunal do Júri, no Código Penal Militar, no artigo 9.º, já há a modificação, então não se fala mais em justiça comum, se fala em Tribunal do Júri, que é um órgão e pode existir na Justiça Militar, basta que, se modifique o Código de Organização Judiciária do Estado e se crie um Tribunal do Júri na justiça militar, bom, aí vem a segunda questão, é possível conciliar o procedimento do código de processo comum mantendo-se o Conselho de Justiça para sessão de julgamento? É possível conciliar o rito do júri? Com certeza, o artigo 3.º do Código de Processo Penal Militar, diz que em havendo lacuna na legislação processual penal militar, pode-se buscar o preenchimento na legislação processual comum, penal comum, então, importaríamos a ritualística dos artigos do Código de Processo Penal comum que trata do júri para a justiça militar, não há nenhum problema, a legislação permite. O segundo aspecto da mesma pergunta diz manter-se o Conselho de Justiça pra sessão de julgamento, aí eu tenho discordância, eu não concordo que estes julgadores sejam militares, pra mim, tende continuar sendo pessoas do povo, então qual seria a solução? Se criar um Tribunal

do Júri, na justiça militar, usar a mesma lista de jurados do Tribunal do Júri que existe na justiça comum, com um juiz togado da justiça militar, togado que eu digo, fez concurso de provas e títulos, não seria militar, seria juiz civil, togado, que entrou na carreira por concurso de provas e títulos, e a lista de jurados seria exatamente a mesma. Há, assim, um viés do júri ser formado tribunal na justiça comum, ele vai ser formado na justiça militar, vai usar as nossas dependências, mas vai ter a mesma constituição do júri da justiça comum, com isso afastamos qualquer especulação em termos de corporativismo na hora de julgar, serão os mesmos jurados, apenas com a presidência de um juiz que é da justiça militar, um juiz togado. Então, nesse aspecto, com essa peculiaridade, de se afastar a composição dos jurados de militares, eu sou amplamente favorável a constituição do júri, acho que é juridicamente possível, e, no meu pensar, basta apenas uma modificação no Código de Organização Judiciária pra criar o Tribunal do Júri na justiça militar. Qual ganho teríamos? Fundamentalmente, velocidade de julgamento e economia de recursos do Estado.

Cristina Adami - Qual sua análise sobre a proposta de alteração legislativa processual penal de aumento de 2 para 4 anos a competência dos juizados especiais criminais?

Des. Amílcar - Sou contrário à aplicação da lei dos juizados especiais criminais na justiça militar, bem como para infrações praticadas por policiais civis e penais, pois o Estado tem o dever moral, ele tem um dever legal, um dever constitucional de preservar a integridade física das pessoas, não só contra ataques de terceiros como também do próprio Estado, quando praticado por um agente do Estado, pois, neste caso, não é um crime de pequena monta, ele é uma agressão do Estado contra o particular, e a constituição diz que o Estado não pode agredir o particular, pelo contrário, ele tem que preservar a integridade pública, a integridade física da pessoa, então esse crime de pequena monta, praticado pelo Estado, ele está dentro daquilo que

nós chamamos de violência policial, ela pode ser de menor intensidade, mas pode ser de maior intensidade, eu não considero que seja possível dar uma benefício jurídica ou um pagamento de uma cesta básica, ou coisa que o valha, para alguém que tinha a obrigação de defender a integridade física da pessoa, não só obrigação moral, mas obrigação constitucional. Por que também para policial civil e policial penal? Porque ele é Estado também, hoje eu sei, que os policiais civis quando agredem alguém principalmente quando são crimes de pequena monta, ele vai lá no juizado, no JEC e faz um acordo lá, e paga uma cesta básica, pra mim isso está equivocado, os promotores não deveriam propor juizados especiais, a esse tipo de agressão, por exemplo de um policial civil, não deveria ir pro juizado especial criminal, deveria sofrer o processo criminal comum, porque ele é Estado, ele tem que preservar a integridade das pessoas, ele não pode, enquanto Estado que tinha obrigação de preservar a integridade da pessoa, ele não preserva, e depois ainda recebe uma benesse, como pagamento de uma cesta básica, isso está equivocado do ponto de vista constitucional, então, eu não concordo, não só para os policiais militares mas para os policiais civis e policial penal, pra mim, na minha modesta opinião, o crime, o juizado especial criminal, não se aplica para agentes do Estado, que trabalham com a segurança pública.

Cristina Adami - Existe na atualidade um grande espectro de potenciais infrações a normas de condutas sociais não abarcadas pelo Direito Penal, neste contexto, o disposto no artigo 144, §5º, da Constituição Federal, que atribui às polícias militares, a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública, é insuficiente para balizar a atuação das PM's no Brasil? Qual a importância da edição de uma legislação infraconstitucional para balizar a matéria?

Des. Amilcar - Eu acho que isso é extremamente importante, está faltando essa legislação. A Constituição diz que cabe às polícias militares, policiamento ostensivo, preservação da incolumidade das

pessoas, à polícia civil a investigação das infrações criminais. Pela Constituição, quem tem que evitar que o crime aconteça é a polícia militar, acontecido o crime quem tem que investigar é a polícia civil. Só que o crime evoluiu, na década de 70 por exemplo, nós tínhamos os famosos Pedro e Paulo, um caminhando ao lado do outro e evitava aqueles crimes de furto de varal, furto de residência, há hoje implemento da questão das comunicações. O crime, como se diz, anda sob quatro rodas, utiliza *smartphone*, mas a função de evitar que o crime aconteça, esta polícia ostensiva, mas não só ostensiva, polícia que se antecipa ao cometimento do crime é a polícia militar. Hoje, se a polícia militar, por exemplo, pedir na justiça comum uma interceptação telefônica de alguém que está preso, para saber se está tramando algum crime, a investigação não é deferida, porque diz que é uma tarefa da polícia civil, que é a tarefa de investigar. Bom, mas a Constituição diz que a tarefa de investigar as infrações criminais, ou seja, infrações que já aconteceram não as que estão prestes a acontecer, ora, se a polícia civil pode investigar as infrações que estão prestes a acontecer mas ainda não aconteceram, a polícia militar também pode, e não é o que acontece hoje na prática, o delegado de polícia pede uma interceptação telefônica, uma interceptação ambiental, para evitar que um determinado crime aconteça, é deferido pra ele, mas não é deferido para a polícia ostensiva sob o argumento de que esta não é uma polícia investigativa, não, é uma polícia que tem que trabalhar pra que o crime não aconteça, se para o crime não acontecer eu preciso colocar dois PM's andando ali na rua ou eu preciso fazer uma interceptação telefônica, o mote é o mesmo, então me parece que há necessidade de uma norma infraconstitucional que possibilite esse trabalho, porque evitar que o crime aconteça é atividade da polícia militar e, hoje, é feita pela polícia civil, que constitucionalmente não tem essa atribuição, tem atribuição de investigar crimes já ocorridos,

mas não evitar que eles aconteçam, então me parece que é fundamental essa norma infraconstitucional que regule isso.

Cristina Adami - Qual o impacto da exigência do requisito de bacharelado em Direito para ingresso no corpo de oficiais das polícias militares, no âmbito da justiça militar?

Des. Amilcar - Isso qualifica o trabalho. Em 2017, tivemos, muitos falam, em aumento de competência, na verdade não é um aumento de competência, competência é a mesma, é julgar crimes militares praticados por policiais militares e bombeiros militares, então se fala ali da Lei 13491, de 2017, que aumentou a competência, na verdade ela alargou foi o conceito de crime militar, que levou pra tipos que não estavam só no Código Penal Militar, mas também na legislação extravagante, que é a legislação tanto do Código Penal comum quanto das leis esparsas, por exemplo, crime de organizações criminosas, e outras que tais, leis de abusos de autoridade, de tortura, crimes hediondos e outros, então houve um alargamento dos tipos penais que agora são considerados crimes militares. Então, temos vários crimes que hoje são da competência da justiça militar, então temos que qualificar essa investigação, para isso precisamos de pessoas que tenham conhecimento jurídico, que eu acho que é um problema, por exemplo, que no âmbito da Justiça Militar da União, eles tem, porque os oficiais das Forças Armadas, via de regra, fazem suas academias militares, mas não são bacharéis em Direito, então acho que as polícias militares se antecipam nesse viés, nessa compreensão, se antecipam, e se qualificam exigindo nas academias a formação em Direito. O Rio Grande do Sul é o único que tem os cadetes que já saem capitães, na maioria do Brasil, acho que na maioria não, todos os outros Estados e Distrito Federal os cadetes saem aspirantes, mas em alguns Estados da federação, já é exigido o curso de Direito pra ingressar na academia e depois sair como aspirante, acho que isso é uma boa medida, vem qualificar o trabalho das corregedorias,

da investigação da polícia, e mesmo aqueles oficiais que estejam lá nos batalhões deslocados no território, tem lá um indivíduo que é formado em Direito e acontece um delito, ele tem a capacidade de elaborar um inquérito, fazer uma investigação, pedir uma medida acautelatória pra justiça militar, uma medida de escuta ambiental, escuta telefônica, saber como vai fazer pra constituir uma delação premiada, ou enfim, acho que é importante, extremamente importante a formação jurídica. Digo mais, que eu falava no início, que eu queria fazer uma outra proposição, o que nós temos, visto embora não esteja aqui na pergunta, eu vou me permitir sugerir, o que nós temos visto no âmbito das corregedorias, fundamentalmente quando há crimes por exemplo de tortura, agressão, lesão corporal, contra vítimas civis assim, nas abordagens e tal, as testemunhas, as próprias vítimas, vão prestar depoimentos nos inquéritos, chegam lá, a corregedoria está dentro de um quartel, todo mundo está fardado, isso causa, me parece, um constrangimento na pessoa que vai depor, porque ela fica pensando assim, aqui todo mundo fardado com arma na cintura, esses caras aqui são amigos daqueles, é a primeira coisa que a pessoa pensa, esses caras são amigos daqueles que me abordaram lá, eles vão falar pra eles o que eu disse aqui, e os caras vão lá me incomodar na minha casa, então eu acho que as polícias militares devem evoluir, para que as corregedorias ou aqueles órgãos que sejam encarregados de fazer os inquéritos, fazer principalmente, nesses crimes que há violência contra civis ou alegação de violência contra civil, as corregedorias não podem, não devem, ficar no aquartelamento, devem ficar em locais separados, e de preferência os corregedores ou aqueles que vão tomar o depoimento, não colher o depoimento das pessoas, fardados, com a arma na cintura, trabalhar a paisana, com traje, enfim, uma camisa social e tal, adequadamente vestido, e ouvir aquelas pessoas pra tirar um pouco desse estigma, porque a pessoa tem medo, já houve casos por exemplo que eu trabalhei em processos que a pessoa diz uma

coisa lá no âmbito da corregedoria e depois vai a juízo prestar um depoimento e aumenta, conta coisas que não tinha contado, porque agora ele está depondo na frente do juiz, se sente mais seguro de depor, se sente mais tranquilo, digamos assim, mais protegido para dizer exatamente aquilo que aconteceu, então se tiver essa condição lá na corregedoria, com certeza teremos maiores esclarecimentos desses fatos, e poderemos extirpar e separar, e fazer essa depuração do bom policial e do mau policial, um mau policial pra mim ele não é policial, o mau policial tem que ser excluído da força, porque a Brigada Militar, a polícia militar, não é local pra bandido, ali é pessoa de bem, que recebe do Estado pra prestar um serviço público de segurança, não é um local pra bandido, bandido não tem que estar na polícia, bandido tem que estar fora, tem que estar preso, então me parece assim, essa seria uma medida muito importante que talvez os comandantes de polícias militares devessem pensar nisso, fazer uma corregedoria separada do aquartelamento e as pessoas que vão tomar o depoimento, eu sei que tem toda aquela questão do policial ter que andar fardado, que é policial militar e tal, mas a pessoa que vai tomar o depoimento, colher esse depoimento, não fardado com uma arma na cintura, isso cria um constrangimento para quem vai efetivamente prestar o depoimento.

CONEXÃO ESBM

DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS PARA A SEGURANÇA PÚBLICA: PERSPECTIVA ENTRE TEORIA E PRÁTICA, COM DR. AZOR LOPES DA SILVA JÚNIOR

PORTO ALEGRE, 11 DE OUTUBRO DE 2022

Entrevista com Professor Doutor Azor Lopes Júnior, Coronel da reserva da polícia militar de São Paulo. Exerceu todas as mais complexas funções na atividade de polícia militar, de polícia ostensiva, de preservação da ordem pública. No meio acadêmico, é graduado em direito, pós-graduado em ciências militares, especialista em direito em segurança pública, mestre em direito público, doutor em sociologia, pós-doutor em hermenêutica jurídica. Além disso, é advogado, professor universitário, avaliador do MEC, fundador e primeiro presidente do Instituto Brasileiro de Segurança Pública, instituição da qual é atualmente presidente do Conselho Deliberativo. Ainda, é escritor, parecerista e consultor de escritórios de advogados de Brasília.

Vinicius Oliveira Braz Deprá - Diante das perspectivas teóricas e práticas, qual a sua reflexão, atinente aos vieses doutrinários e teóricos, ao associar a segurança pública ao direito fundamental, naquela perspectiva de geração de Direitos, trazida lá em 1979 pelo jurista Karel Vasak, a respeito daquela noção, aquele ideal da revolução francesa, seja Liberdade, Igualdade e Fraternidade e, sobretudo, com respaldo no artigo 6º da Constituição Federal como grande ideário da nossa democracia e sua efetividade prática para a sociedade?

Azor Lopes da Silva Júnior - A inteligência é a capacidade de estabelecer raciocínios lógicos voltados à solução de problemas, e é que nos fazemos diferentes dos outros animais, o homem é o único animal que consegue diante de um problema, com ferramenta de ciência, desenvolver essa coisa que é própria dele, que é a ciência, como único objetivo, resolver problemas, e a partir daí que eu, na minha vida desde jovem, ainda quando jovem, eu sempre me fiei em 2 estribos para lembrar um pouco os Pampas de vocês, acho que em um estribo só você cai, e é um pensamento baseado na teoria científica, para mim a ciência só tem uma razão de ser, não pode ser o ego do pesquisador, não pode ser o ego do cientista em acumular conhecimento ou honrarias, mas a ciência a mim só se vale e só se presta quando ela modifica o mundo real, o mundo concreto, e produz agora respondendo diretamente o que você me provocou, respondendo ao mundo concreto, ao mundo dos outros seres humanos e todo ecossistema onde nós estamos, é, imersos resolvendo problemas que são frutos do cotidiano e das novas relações que vão surgindo, então é, num pé focado e fincado nesse estribo, estribo da prática é que a ciência se legitima no meu modo de pensar, a ciência não se legitima no outro pé, igualmente importante, mas eu acho que ela se legitima e mostra a razão da sua existência quando ela resolve problemas, ou se ela não ainda conseguiu resolvê-los quando ela ainda persiste nessa tentativa, o outro estribo, é o estribo teórico, porque também de nada a gente poderia tirar daquele que se lança na pesquisa ou produz conhecimentos ou enfrenta problemas se ele desse de ombro a tudo aquilo que outros pesquisadores que o antecederam já produziram, então o referencial teórico que se adota, ele é também um estribo, um estilo talvez no pé direito, mas o pé esquerdo que rompe a marcha é a vontade de transformar, é a vontade de modificar, isso pode parecer um pensamento puramente filosófico mas ele tem um viés muito prático, então quando você me

provoca para falar da segurança pública, pode parecer que isso fosse um bate-papo em nível sociológico, no campo da ciência política, talvez um pezinho lá na ciência da administração, ou a combinação de tudo isso um pouco, mas o fato é um só, enquanto nós estamos aqui conversando em algum lugar da sua cidade, da minha cidade, em todos os municípios do planeta, haverá alguém passando por um problema e ligando para um número de emergência pedindo Socorro e esperando que esse Socorro seja eficiente e o mais rápido possível sob pena inclusive de perder por completo a sua razão de ser, perda do objeto que a gente falaria no direito né, chegar depois que o homicídio aconteceu, já não se presta mais a nada se não para punir o eventual criminoso, o assassino, o bom é que chegássemos antes, claro que a onipresença não existe no plano mortal então nos resta agir com a busca de máxima eficiência, e na minha modesta visão, o que não pode ser, é, um impeditivo é exatamente a ideia também referida por vir de um estado democrático de direito, o direito não pode ser um criador de gargalos, ao contrário, ele tem que se renovar, ele tem que abrir espaços, e ele tem que regar, e isso é muito importante numa sociedade organizada, as regras do jogo tem que estar bem postas, o devido processo legal tem que ser respeitado ao máximo, daí particularmente ainda que alguns possam até me apedrejar por isso, eu repudio alguns pensamentos que vejo como autoritários, quando por exemplo só vou mencionar aqui, como um exemplo voltados a audiência de custódia que alguns vão dizer que se presta simplesmente para soltar marginais, quando isso é uma observação absolutamente superficial, então o direito quando se encontra com a realidade prática ele deve se modificar, ele deve se transformar, ele deve regar bem a sociedade, voltado aos valores, fato valor e norma, aquela trilogia que todos nós conhecemos. Direito é bem isso, busca a composição, a pacificação dos conflitos, e segurança, não por uma questão de bairrismo tampouco pela profissão que cada

qual de nós, mas por uma razão dita por Rui Barbosa que nunca foi policial, a segurança dos direitos fundamentais é o principal porque sem ela todos os outros sequer existem, assim como a vida, o é diante de todos os demais direitos de personalidade, então segurança é importante, entender o sistema de segurança é importante para aqueles que operam no estado para aqueles que desenvolvem políticas públicas e entender a fundo, para que se possa perceber que nesse contexto de um sistema organizado orgânico no modelo de estado federal em que coexistem união, estados membros, municípios e Distrito Federal, é preciso que nessas regras do jogo, nos limites de competência que a cada uma está a Constituição da República estabelece, cada um dos órgãos é corresponsável por esse bem que é um bem absolutamente essencial a segurança pública, enquanto cidadão então pensar tudo isso sim é pensar em cidadania, mas para pensar é preciso realizar um pensamento qualificado, eu não posso ficar na mesmice de alguns discursos que recorrentemente nós assistimos, de pessoas que enfrentam a questão simplesmente dizendo que isso é um aspecto cultural que segurança implica em um estado de espírito, não, segurança sim é também um estado de espírito mas é uma realidade, porque nós estamos tranquilos aqui nessa entrevista porque até esse momento ninguém invadiu o meu escritório com uma arma na mão, a hora que isso acontecer, acho que vai ser temerário eu dizer que isso é só uma questão de estado de espírito, o mais frio dos homens acho que nessa hora o mais preparado dos policiais ou militares nessa hora com uma arma na cabeça ele vai sentir aquilo que um homem deve sentir, medo de perder a vida, a segurança não é só o estado do espírito, segurança é uma realidade, quem diz isso muitas vezes, ou diz no meu modo de entender, por ignorância porque não perceber a grandeza da expressão segurança ou porque muitas vezes se vendeu ao discurso político adequado, então é tão mais fácil colocar sujeira por debaixo do tapete e dizer olha é segurança é

uma questão multifatorial então isso é dizer o óbvio, assim como eu poderia referir a mesma coisa do mesmo modo de pensar, mesma definição, chegar à mesma conclusão em relação à medicina também é multifatorial, a engenharia é multifatorial, pior do que essas todas, a sociologia é multifatorial, então tudo é multifatorial e me leva a conclusão final que não tem solução, que nós só devemos nos reunir refletir dialogar nos aculturar e isso resolveu o problema, não resolveu o problema, então mais do que simplesmente refletir e ficar com um pé calcado na teoria e muitas vezes uma teoria que só legitima o discurso politicamente correto daqueles que não querem mudar o status quo, daqueles que estão presos e amarrados num paradigma por interesses corporativos, eventualmente por interesses pessoais ou simplesmente por ignorância, eu quero realmente fazer aquilo que a ciência chama a todo instante e grita para que nós façamos, observar realidades, analisar os dados dessa observação, apresentar uma tese, submeter a um corpo qualificado, defender a sua tese e ao final vê-la sufragada, aprovada e transformar que é o último estágio, transformar a realidade, então, segurança para mim é tudo isso, é essa dimensão e acho que aquele outro caminho aqui referia a instantes, o caminho de dizer que ela é multifatorial porque é o que ela é simplesmente o estado de espírito, são engodos muitas vezes lançados por ignorância e aí na expressão não injuriosa mas no sentido de que ignora o todo, ignora o sistema, ignora onde no sistema existem os gargalos, ignora onde na legislação ou na doutrina do direito os gargalos existem muitas vezes que são gargalos virtuais, gargalos que nós que podemos ser desatados e que não permanecem, sucumbem com um sopro, com um gesto de uma criança desatando o nó, simples assim, desculpem, acabei me alongando nessa sua primeira provocação.

Vinicius Oliveira Braz Deprá - Como que o Sr. enxerga o poder de polícia, diante dessa perspectiva de uma atividade administrativa e também judiciária?

Azor Lopes da Silva Júnior - Fala-se muito numa política de integração entre as polícias estaduais especialmente as duas que existem polícias civis e polícias militares, mas ao mesmo tempo fala-se isso é preciso que seja reconhecido, de maneira pública, porque se eu quero resolver um problema, o primeiro passo é reconhecer que ele existe, fala-se ao mesmo tempo que há uma rixa histórica entre as duas corporações, polícias militares e polícias civis, isso é objeto de algumas pesquisas, isso é objeto em algumas reflexões no campus, da mera opinião mas existem pesquisas que procuram revelar exatamente isso como um fato as razões que levam a essa eventual, essa hipotética rixa, muitas vezes não se calcam em explicações que sejam plausíveis. Há explicação, no campo da sociologia, nas ideias das teorias de subculturas, mas há outras razões para isso, que não a subcultura, há, no plano da ciência política, uma razão que me parece bastante coerente, a eterna luta pelo poder, o estado implica a existência de poder, ele se estrutura por agentes políticos e agentes públicos. Estes, enquanto estruturados dentro de órgãos públicos, sejam órgão superiores, ministérios, secretarias de estado, ou órgãos subalternos, os órgãos que não são acendidos por ascensão política, os seus ocupantes dos cargos não são por livre nomeação, mas por concurso público que é a regra constitucional, naturalmente cada um do seu time, cada um no seu órgão, cada órgão bem estruturado seja, em normas constitucionais ou normas estaduais, no campo da segurança pública, a Constituição já os dita cada um deles, todas as polícias em nível federal, em nível estadual e até a guarda municipal, e aí se estabelece uma legítima competição, eu diria legítima, já não falo mais agora desse primeiro ponto que é a subcultura, a subcultura é irascível, é fruto de um só preconceito, e de uma sucessão de pessoas ignorantes que só fazem reproduzir o pré-conceito. Essa outra fatia da observação, esse outro recorte que eu faço, da ciência política, pode não ser o adequado e de fato não é, que pela luta por espaço dentro

da máquina do poder público, da estrutura governamental, em que um órgão quer se sobrepor ao outro, essa é a perspectiva de busca de poder, porque muitas vezes se busca o poder, em que um órgão faz na forma de prestação de serviços com maior excelência, então se nós formos constatar, há aqueles que ainda alimentam a subcultura das rixas entre as instituições, provavelmente a gente poderia brincar aqui com as hipóteses ou simplesmente levantá-las, olha, a polícia militar quer acabar com a polícia civil porque ela se acha melhor e se ela fizesse ambos os serviços num ciclo completo de polícia não haveria necessidade da polícia civil, e a gente vai ver também nesse discurso, nesse mesmo tom de discurso, aqueles que vão dizer, olha o inquérito policial é uma coisa que não existe no mundo civilizado, só existe aqui no Brasil, o que é uma meia verdade por que em todos os países do mundo existem órgãos policiais que realizam uma forma qualquer de investigação pré-processual deduzida em autos com outro nome, então nós vamos ter investigação preliminar em Portugal, sumaríssimo na Espanha, na Alemanha nós vamos ter uma apuração criminal, só não chama inquérito policial, então, me perdoe, é só a subcultura e mal alicerçada em conhecimento que vai permitir que eu possa fazer esse tipo de ataque a polícia civil, assim como também da outra banda a gente sabe que há aqueles que alimentam esse pensamento retrógrado dentro dessa perspectiva de subcultura na polícia civil vão dizer que os policiais militares são inculto e truculentos, ou como alguns vão dizer até no plano acadêmico que alguns, algumas publicações nesse sentido, por vezes enviesadas de maneira ideológica, mas nem sempre, ainda é só subcultura, não é nem enviesamento ideológico, vão dizer que o nós somos os profissionais das armas e da guerra, e que a glória da vitória da batalha é o nosso maior objetivo, como se fossemos militares das forças armadas, que numa praça de guerra, implica numa ruptura absoluta de tudo que é civilizado, de tudo aquilo que é soberania de um Estado, e de tudo aquilo que são as normas jurídicas.

Nessa perspectiva portanto, dizer que nós militares somos os profissionais das armas e que por isso não temos um raciocínio tão apurado, e que somos meros cumpridores de ordem, e eficientes cumpridores de ordem, porque não discutimos sequer refletimos, cumprimos como se fossem ferozes cães de guerra, também é mais uma das maledicências que se aporta, então de um lado ou de outro nessa trincheira de imbecis, haverá argumentos, ainda bem que todos argumentos são frágeis a qualquer sustentação, alguns enviesados ideologicamente outros enviesados tão somente pela ignorância da subcultura, mas o fato é que há que se reconhecer isso como um problema, se eu quero resolver esse problema, porque se eu não quiser resolver esse problema, basta que eu minta e num eufemismo qualquer próprio das agências políticas, eu diga não, as polícias aqui no meu estado são muito integradas, se dão muito bem e se dão no cenário aparente, mas no trato cotidiano nem sempre acontece, e é isso que é mudar a realidade, é mudar a estrutura jurídica, é observá-la no campo da hermenêutica por um outro ângulo, entendê-la e retirar aquilo que eu dizia há pouco que são os nós virtuais do sistema jurídico, às vezes os nós só são estão dentro da doutrina não estão na norma jurídica e a doutrina muitas vezes foi mal concebida ou mal reconhecida. Essa dicotomia que se aponta que no Brasil, e aí não é o simplismo do ciclo completo, o que é importante, mas é entender porque aqui no Brasil nós temos essa dicotomia polícia administrativa e polícia judiciária, que é ensinada em todas as academias de polícia, civil, federal, e nas academias de polícia militar, neste momento no primeiro dia de aula, numa academia de polícia em qualquer níveis, seja aquele que inicia nos quadros dos menos elevados das respectivas carreiras, os operacionais de polícia civil, polícia militar ou de polícia federal ou naqueles de nível gerencial, os delegados polícia, oficiais de polícia ou delegados de polícia federal, é no primeiro dia porque não foi na faculdade de direito que ele aprendeu isso, afinal na faculdade de

direito não se chega a estudar o artigo 144 da Constituição Federal, passe-se muito rapidamente pelo conceito de polícia administrativa e de polícia judiciária, estuda-se sim, de maneira muito rápida, e falo como um professor de direito processual penal, gasto com isso, talvez 2 aulas, para falar do inquérito, porque tem muita coisa mais a se falar do processo e dos recursos que que sobrevêm ao processo penal, pois bem, é na academia de polícia civil, militar, ou federal, é que vão incutir na cabeça desse jovem um conceito mal compreendido e que vem sendo reproduzido geração após geração, e reproduzido, aí digo eu, por inocência, não vou nem chamar de ignorância, eu vou dizer de inocência, e digo isso com uma tranquilidade, meu saudoso amigo que eu o tinha como um pai acadêmico, e de verdade, porque tive o privilégio de gozar da amizade de casa, que é o doutor Álvaro Lazzarini, sempre fica a minha referência, em homenagem ainda que tristemente agora em memória, Dr. Álvaro Lazzarini que prefaciou essa obra minha discutiu muito comigo, ele falou Azor, e ele falava com um jeito Sorocabano, meio puxado, meio que lembrando até o sotaque curitibano aí do sul: - “Azor, mas você está querendo destruir a minha teoria?”. - “Não Dr., de maneira alguma!”, - “Por que você está falando que polícia administrativa, polícia judiciária, são quase que coisas semelhantes”, - “Aí de uma brincadeira brincalhona, falei para ele não, eu quero evoluir a sua teoria, começar de onde ela parou e claro que falei em tom de brincadeira, obviamente em tom de brincadeira foi bem recebida e jamais em tom de pedantismo. E por que que eu fiz isso?! Por que a gente vai buscar exatamente na literatura da França, a partir da revolução francesa, o surgimento dessa dicotomia, ela não aparece, não é inaugurada essa coisa de polícia administrativa, polícia judiciária, não é inaugurada pelos ingleses, e dos ingleses a polícia, as agências policiais aprendem muito, ela não é inaugurada na Itália também, tampouco em Portugal, ela é inaugurada na revolução francesa, essa que você referiu há pouco, dos ideários de liberdade,

igualdade e fraternidade, das gerações de direitos fundamentais ou de direitos humanos de primeira, segunda e terceira geração, é na França e na revolução francesa que sobre o ideário de ruptura com o antigo regime, o regime monarca, absolutista, é que se instala, é que se inaugura, a ideia, na prática, de separação dos poderes, o poder é um só mas tripartido, e é a partir disso que pode parecer para os nossos alunos de primeiro ano, só uma ideia e um recorte histórico, é a partir daí que se estabelece lá na França a concepção de uma polícia, é importantíssimo o que eu vou falar agora, é a partir daí, e a história mostra isso, revela em obras de direito, cria-se uma polícia chamada judiciária e uma polícia chamada administrativa, ambas, polícia judiciária e polícia administrativa como agências policiais, são “longa manus”, são braços do poder mais elevado, aquela primeira fora chamada de polícia judiciária porque assumia o encargo de ser o “longa manus” dos magistrados, e vale lembrar que até hoje na França o conceito de magistratura envolve e engloba a magistratura do “parquet” ou, o aqui chamamos de Ministério Público. De outra banda, naquela revolução francesa, deu-se o nome de polícia administrativa a uma outra ordem de autoridades, que são as autoridades do poder executivo, então é ali que se criou. E eu digo, eu trouxe da universidade para a minha casa perto de uns 30 livros, todos os clássicos de direito administrativo, foi daí que encontrei Rui Cirne de Lima, uma obra inclusive rara aqui na nossa biblioteca, todos, e comece a pegar quantos parágrafos ou quantas páginas, geralmente são 3, 4 parágrafos, os mais densos escrevem 3 páginas num subcapítulo para falar de polícia administrativa, polícia judiciária em obras de direito administrativo, se você for fazer a mesma coisa e eu fiz naquilo que gosto mais, que é o processo penal, aí menos linhas e menos páginas são reservadas a discutir essa questão polícia judiciário e polícia administrativa, ou seja, no Brasil não se construiu doutrina a respeito disso, simplesmente se reproduziu esse pouco que foi sendo tomado, um após o outro foi

reproduzido, como próprio do direito né, a gente gosta muito de fazer citação dos outros e a gente não constrói nada, como diz fulano e você, o que diz? Não, eu não digo porque eu sou humilde, não, diga, senão você não está inovando nada, então eu vou fazer sempre referências, fazendo quando muito, produzindo algo que na verdade não passa de uma revisão bibliográfica e não inova absolutamente nada, então quando eu disse que essa obra foi para mim muito prazerosa foi porque nela eu consegui ter tempo de pesquisar e escrever sobre isso, revolução francesa, polícia judiciária, polícia administrativa, e mais, isso tá fundado não é numa microestrutura do estado francês da época, isso tá fundado exatamente, e isso é uma questão prática, na ideia de repartição do poder, então a concepção na revolução francesa foi: preciso romper com o absolutismo monarca, aquele bloco monolítico de poder, vamos pegar o poder que continua sendo um só em nome do Estado, o Estado não é mais aquele rei, o Estado não é “L'état c'est moi”, o Estado agora é “le pouvoirs”, a revolução gloriosa, então eu vou separar, porque se eu der isso na mão de outro vai fazer a mesma coisa, eu só estou trocando um rei por um presidente e eu continuo tendo um absolutista, se não monárquico um absolutista republicano, ou revolucionário no caso de uma revolução comunista, eu só estou trocando o ditador, não, a concepção foi eu preciso repartir o poder, alguém vai executar, alguém vai julgar, alguém vai legislar, só que esses “alguéns” são os astros maiores, são os detentores do poder, os canais de comunicação do poder, são as fontes emanadas do poder, ele vai precisar ter braços assim como corpo, ter uma mente que é um poder, e tem os braços que fazem os serviços a mando da mente, então, nessa tripartição, há um poder judiciário que tem o seu “longa manus”, aí o nome polícia judiciária, e há o executivo, exercendo atividade típica administrativa que vai ter o “longa manus” que é polícia administrativa, até aí tudo bem não falou algo tão novo. O grande salto acontece nessa mudança

de paradigma, que começa com a revolução francesa e se estende até hoje quando você percebe isso também os nossos autores, os nossos juristas, não se deram ao trabalho de buscar, não significa que sejam menos cultos, só não atentaram para isso nas suas pesquisas, preferiram reproduzir aquilo que aqui já fora produzido, na França desde aquela época, e até os dias de hoje, vige um sistema de jurisdição chamado de jurisdição dual, o que que é a jurisdição dual? Significa, pela mesma razão de independência desses poderes separados, que haverá uma jurisdição dita civil, que aqui nós apontaríamos como sendo nosso poder judiciário, aquele que nós conhecemos aqui no Brasil, aquilo é o que eles chamam de jurisdição civil lá, e não civil no sentido *versus* criminal, civil no sentido do povo, então há uma jurisdição civil, mas lá desde então e até hoje, porque dual, há uma jurisdição administrativa. A França foi quem inventou isso, assim como os Estados Unidos inventaram o federalismo, foi a França que inventou essa forma de se estruturar o Estado, inventou e continua assim, então lá eles têm até hoje jurisdição dual, e eles influenciaram os ibéricos: Portugal. Agora eu começo a compreender porque que o Brasil adotou esse mesmo conceito, só que no Brasil aconteceu um ponto e vírgula nessa frase. França inventou a jurisdição dual, França, portanto deu ao poder judiciário civil a sua polícia judiciária, deu ao poder administrativo sua polícia administrativa, só que aqui no Brasil nós nunca tivemos jurisdição dual, a jurisdição aqui sempre foi única, até hoje é o nosso modelo, à semelhança do que se vê nos Estados Unidos, porque nós fomos montados, mais ou menos, como um “frankstein”. A Constituição de 1891, logo depois da Proclamação da República, idealizada por Rui Barbosa, capitaneada e muito por Rui Barbosa, praticamente é uma cópia dos princípios e até de alguma palavras da constituição norte americana, então nós temos um monstro aqui no Brasil que é próprio nosso, nesse aspecto em particular que eu dizia, nós adotamos a tradição francesa de polícia judiciária e polícia administrativa, mas

não adotamos, porque preferimos o modelo norte americano, não adotamos o modelo de jurisdição dual, e quando eu digo jurisdição dual, como não é algo que nós vivamos aqui no nosso país, não é adotado pelo nosso sistema, é preciso que eu diga um pouco mais. O que significa jurisdição dual e essa tal jurisdição administrativa que ainda hoje existe na França e também em Portugal, os nossos pais? Significa que, por exemplo, uma multa de trânsito que é aplicada por um agente de trânsito na França e em Portugal, claro que como são Estados Democráticos de Direito, respeitam o devido processo legal, respeitam a ampla defesa e o contraditório e, portanto, aquela autuação, aquela multa imposta pelo agente de trânsito pode ser objeto de um recurso, e o recurso vai acontecer em sede administrativa. - Mas aqui no Brasil também tem isso, Azor. É, não, mas você pode interpor um recurso para outra instância além daquela que já indeferiu seu pedido. - Aqui no Brasil também, Azor, você apresenta um recurso na JARI depois pode apresentar ao CETRAN, está igual, só que tem um detalhe lá que aqui não tem, porque lá é jurisdição dual, o que a autoridade administrativa julgadora julga não pode ser revisitado pelo poder judiciário, isso é ser jurisdição dual. Noutras palavras, a decisão administrativa, nos contenciosos da França e de Portugal, faz coisa julgada, aqui no Brasil não, porque nós não somos jurisdição dual, aqui o que nós temos é o princípio da indisponibilidade da jurisdição e da inevitabilidade da jurisdição, diz a Constituição da República e as anteriores também diziam, nenhuma lesão ou ameaça a direito será excluída da apreciação do poder judiciário. Daí porque, na França, depois de seguidos todos os passos de um recurso, de uma multa de trânsito, uma multa tributária, uma multa de um agente fiscal de posturas, a hora que a autoridade administrativa julgadora, aqui os nossos tribunais de impostos e taxas que nós temos aqui nos Estados e em nível federal, a hora que julgou acabou. Mas agora vou entrar com ação na justiça federal, vou entrar com ação na justiça

estadual contra essa decisão, não pode, lá, aqui pode, aqui você transita no campo de direito tributário, tranquilamente, com todos os recursos perante a receita federal, os órgãos recursais, no caso dos impostos federais, tributos federais, e a hora que você perder, depois de uma longa jornada, o seu advogado vai entrar com uma ação em primeiro grau na justiça federal contra aquela multa. Eu não estou dizendo que aqui é pior do que lá, eu só estou dizendo que é diferente, então quando você cria uma coisa que é diferente, você não pode copiar as coisas, esse conceito de polícia administrativa e de polícia judiciária que nós incorporamos e ficamos reproduzindo, mal e parcamente, nas obras, e até clássicos, de direito administrativo e de direito processual penal, nada mais são do que cópias parciais de uma realidade que não se nos aplica. Consequência prática disso, e isso tudo que eu disse acho que é o grande pulo do gato, essa é a parte inteligente da equação, a consequência, agora na prática, como os alunos às vezes nos perguntam, na prática você perdeu o principal, e agora você quer um mamão com açúcar, você não quer entender porque 3×3 é 9, você já quer resposta, 9, mas tem que pensar por que é 9, não basta saber que é 9, decorar papagaio decora, mas ele não sabe o que está cantando, às vezes canta hino nacional melhor do que jogador de futebol, pelo menos os do passado, melhor do que alguns professores universitários às vezes, mas ele não sabe o que está falando, a prática, a consequência prática já que eu disse que a gente tem desde o início, tem que se estribar na teoria mas tem que promover revoluções do campo prático, a prática é a seguinte, todas as polícias ocupam em algum momento, atividades de polícia judiciária, não há, não há absolutamente monopólio dessa expressão polícia judiciária, reservado com a polícia federal e as polícias civis, esse monopólio não existe, e ele não existe não é tão e simplesmente porque nós militares fazemos polícia judiciária militar, não é só por isso, é bem mais do que só isso, e quando eu percebo que é bem mais do que é só isso, eu dou um cala boca naquele que

dá outra banda da trincheira vai me dizer, você não pode fazer TCO por que é atividade da polícia judiciária, e aí eu respondo, mas quem te disse que polícia judiciária é monopólio da polícia civil ou da polícia federal, aí ele vai em réplica me dizer, vocês fazem polícia judiciária só em crimes militares, e quem disse isso para você, quem te disse isso, aí ele fica perdido, ele não sabe de onde, talvez ele vai pegar aqueles 38 livros que eu peguei para folhear um a um como eu fiz para encontrar aqueles 3, 2 parágrafos referindo-se alguma, e vai citar isso num documento de Estado, num parecer, mas eles só vai estar replicando aquilo que viu de outro como um papagaio cantando o hino nacional, a mim ele não está dizendo nada, nem tá me ofendendo, ele só está revelando que ele não conhece o assunto e que talvez ele vai ganhar no grito, às vezes vai convencer alguém pelo mero temor reverencial ou pelo argumento simplesmente do nome da pessoa que lhe cita Ruy Barbosa disse isso, como é que você Azor quer contestar Ruy Barbosa, é que ele está morto não dá para contesta-lo agora porque seria um diálogo inexistente, numa briga meio inglória, ele não está vivo, se ele tivesse viva gostaria de me sentar com ele como eu faço com os meus alunos, tal igual como eu disse no começo dessa nossa conversa, o que nos faz diferentes dos outros animais é que nós somos inteligentes, não simplesmente porque somos mais cultos ou mais velhos ou mais experientes, o Suassuna também disse, trocava tudo isso para voltar a ter os seus 20 e poucos anos de idade, então é preciso transformar, então quando você conjuga bem esse modo de olhar a ciência, e esse modo de olhar a realidade, focado na segurança pública, inevitavelmente para nós que compreendemos o assunto e vivemos o assunto, você vai perceber que muitos dos gargalos de segurança pública, envolve a questão do corporativismo, seja por uma subcultura agora fazendo um apanhado de tudo o que falei até agora, seja por conta da subcultura que é estúpida, estérea por si, seja por conta de grupos de pressão em busca do poder de um campo da

ciência política, que são legítimos mas nem sempre atinge o bem comum com a rapidez que se exige, mas em muitas vezes também por ignorância, porque somos meros reprodutores, replicadores de conceitos que nem nossos são, como nessa história da França que eu conto agora, não no plano histórico e falo exclusivamente no plano jurídico, não sou historiador, não sou versado nisso, pouco conheço, estive na França uma vez só em Lion, não cheguei nem perto de Paris, então não sou Dr. em Paris, não sou Dr. em França, mas foi alfabetizado meu cérebro funciona ainda bem, e eu não me consigo me conformar em simplesmente replicar conhecimentos, quando a gente revisita tudo isso, a gente consegue pensar em um termo circunstanciado acontecendo, a gente consegue pensar num ciclo completo de polícia que não é invasivo a gente consegue fazer com que essa polícia que é maior por razões óbvias, em efetivo, e portanto mais capilarizada que são as agências de polícia militar, a Brigada Militar aí do sul, a gente consegue perceber que para o povo ser atendido rápido com eficiência nesse que é um direito fundamental de primeira geração, seria conveniente que os polícias resolvessem a questão, as polícias militares, só porque são mais capilarizadas, não porque sejam melhores ou piores, piores não são, talvez não sejam melhores também e pouco importa, porque todos nós quando tiramos a farda ou o paletó de policial civil nós somos cidadãos, destinatários de serviços públicos que nós pagamos com muitos tributos, então a quem é destinatário pouco importa, eu quero um serviço com eficiência, o que eu não posso é, na realidade fazer com que uma viatura da Brigada Militar atenda uma ocorrência numa cidadezinha e tenha que transportar as partes às vezes, 50, 100, 150km para fazer um registro de um boletim de ocorrência, numa madrugada, isso não é a regra do jogo, isso é estúpido, simplesmente estúpido, e o povo só não reage porque pode ser preso por resistência, melhor faria o povo nessa hora não ligar 190, melhor faria dispensar o serviço da polícia, tal e qual quando o

pobre coitado do cidadão que quer dormir às 4 da manhã tem um vizinho, um boteco, uma boate, fazendo arruaça, um baile funk, alguma coisa, ele inventa de chamar a polícia, a primeira coisa que a polícia quer que ele desça de pijama se morar num prédio, para atendê-los na porta e vá junto com eles na casa do vizinho farrista, para que ele seja apontado como o cagete, meu Deus do céu, quando a gente está diante de uma contravenção penal que é por si, e ação penal pública incondicionada como todas as demais contravenções, mas vai tentar explicar isso para os operadores dos centros de atendimento da PM, eles não aceitam, e os chefes, também não aceitam, isso é querer resolver o problema? Não, isso é querer se desvencilhar do problema, então assim como também com mil evasivas vão dizer que inquéritos que às vezes tardão 5 anos para serem relatados e concluídos e enviados ao poder judiciário, tem lá suas justificativas, pouco efetivo, precariedade das condições de investigação, isso é responder com o óbvio, engraçado que nenhum deles reclama tanto, ainda reclama do salário que recebe, e mesmo os que reclamam do salário que recebem, sejam delegados, oficiais, operacionais de polícia civil, praças de polícia militar, mesmo reclamando, quase que se estapearam nas filas de concurso público para o poder serem admitidos, essas verdades tem que ser mais do que ditas, elas têm que ser ditas em público, poxa mas que amargor, não deveria ter ligado o computador para assistir essa palestra hoje, não, você tem que, para resolver o problema é preciso reconhecer que ele exista. - Ah, não, mas, esqueci de te contar um detalhe, eu não queria resolver o problema, eu só queria pegar a parte boa, então tudo bem, é só combinar, a gente nunca tá aqui para resolver problema, a gente segue o baile, é bem por aí.

Vinicius Oliveira Braz Deprá - Perfeito Coronel, essas suas colocações traduzem o viés histórico e também prático a respeito do modelo de polícia. Na verdade, o que se observa é justamente a necessidade de

um serviço prestado com eficiência, pouco importa se serviço vai ser prestado por essa ou aquela instituição. Infelizmente nossas bagagens doutrinárias, talvez por todas essas questões históricas que o senhor traz, acabaram não nos trazendo essa lucidez aqui na concepção dos conceitos, e aí a gente acaba lá na formação já embaralhando essas coisas, e achando que elas é, têm assim, essas falácias aqui a respeito, de coisas que adotamos mas sem reconhecer a nossa, digamos assim, realidade brasileira sob aspecto histórico cultural e sobretudo normativo.

Azor Lopes da Silva Júnior - Se me permite rapidamente a partilhar, é que me veio agora, depois vai ser inoportuno, nessa linha do que você está falando a todo momento a gente é chamado e no ingresso a gente é chamado, e a cada instante a gente é chamado como em Matrix, eu adoro Matrix, a trilogia para mim é fenomenal, a todo o instante se é chamado para escolher entre a pílula azul ou a vermelha, você quer continuar na Matrix, é só tomar a pílula vermelha, quer ver o outro mundo, mas tem que ter coragem de tomar a pílula azul, desculpe tinha de partilhar.

Vinicius Oliveira Braz Deprá - Com certeza, com certeza, Comandante, nós temos uma perspectiva aqui também quando a gente fala sobre, e o senhor muito bem trouxe, essas questões, essas relações entre polícias entre corporações entre instituições, em todas as singularidades digamos assim que vem com o contexto histórico, com o contexto jurídico, por assim dizer. Em 2018, foi sancionada a lei do SUSP, do sistema único de segurança pública, que buscou, digamos assim, organizar, talvez, é, de uma forma normativa por assim dizer, porque decorre aqui de um instrumento legal, à maneira como se funcionaria, digamos assim, esses órgãos, criando uma política nacional, numa evidente tentativa de tentar dar um tom aqui para a segurança pública a respeito daquilo que deveria se buscar. Essa lei então traz princípios, diretrizes, objetivos, estratégias, buscando justamente

conceber uma política pública mais efetiva, digamos assim, e mais integrada. Justamente sobre a integração, sobretudo quando a lei do SUSP objetiva fomentar a integração em ações estratégicas e operacionais, em atividades de inteligência, segurança pública e em gerenciamento de crises incidentes, como que o Senhor avalia hoje a eficiência dessa integração ou seja, esse objetivo, na prática. O Senhor entende que a legislação trouxe um impulso para que as instituições de segurança concretizem realmente tal objetivo, sob esse aspecto a um raciocínio talvez indutivo, ou seja, a realidade em si, já está trazendo essa concepção sobre integração e o que a gente poderia pensar a respeito do tema?

Azor Lopes da Silva Júnior - Ok, na minha visão e eu não quero ser tomado por amargo neste momento, menos ainda derrotista e vou explicar porquê que não deve ser visto como amargor, essa lei ela é, quando muito pedagógica, e como toda a pedagogia ela caminha pro bem, então como é que se pode dizer algo contra um princípio de integração, isso conspiraria o mais elementar o mais rudimentar fragmento de eficiência de um Estado, então é natural que as agências governamentais em todas as áreas, educação, saúde, saneamento, assistência social, previdência, segurança, todas elas fossem integradas, mas essa é realidade? Ou a gente enfrenta ainda aquele problema que eu pontuei antes que não vou repetir agora para que eu não seja redundante e cansativo, a gente enfrenta fogo cruzado entre a subcultura que é ignorante e as forças corporativas, que são grupos de pressão legítimos, tentando uma sobrepor a outra entidade, e eu não estou falando agora de polícias militares, polícias civis, porque isso acontece a gente viu recentemente, na grande luta entre Estados e União, no que diz respeito à pandemia, está muito vivo na mente, na lembrança de qualquer um que nos assiste agora, e eu não estou politizando a questão, menos ainda ideologizando essa questão, eu só estou colocando um fato, a quem competia reger a possibilidade

ou não de *lockdown* nos Municípios? A União dizia uma coisa, os Estados outra coisa, e em alguns Municípios acontecia *lockdown*, em um município contíguo, às vezes separado por uma rua, não havia *lockdown*, qual a conclusão que eu quero sugerir já de cara, enfrentando esse problema, em cima de uma pergunta que você faz por meio objetiva, que é a lei do SUSP de 2018, quando eu disse, olha não quero ser amargo e digo que ela é pedagógica, e puramente pedagógica, é porque nós enfrentamos para conceber o SUSP, realmente efetivo e não puramente pedagógico, seria necessário uma outra estrutura de poder, e eu não estou propondo que ela exista, seria necessário que nós tivéssemos um Estado unitário, num Estado unitário sim, a ordem sai de cima e chega até a ponta de baixo, mas como nós vivemos num sistema federativo, e um sistema federativo que padece dos mesmos problemas e as mesmas vantagens também ser uma federação, traz vantagens e desvantagens, nos Estados Unidos a integração também não acontece, em todos os planos em todas as áreas de prestação do serviço público, e nós vimos isso também na pandemia, Nova Iorque se comportando de um jeito, outros Estados comportando-se de outra forma, dada a autonomia que o gerente local, que o mandatário local podia ter, então o “problema” que nós enfrentamos semelhante aos outros colegas federalista, como os Estados Unidos que inventaram essa brincadeira, é um problema que você dividiu o poder agora num plano, não plano orgânico, mais uma divisão espacial do poder, não tem um prefeito que mande menos que o governador que por sua vez manda menos que o presidente, cada um no seu quadrado, e quando você tenta fazer com que eles se integrem só resta a pedagogia, por isso que eu digo que a lei do SUSP pra mim é só pedagógica, e não tem como ser diferente, não vá me dizer que essa coisa, chamasse, esse monstrengo chamado Força Nacional, e eu não me refiro às pessoas que integram, me refiro à criação do órgão, seja um algo que fuja, que resolva isso, porque é só um monstrengo e aqueles que não

sabem, saibam que a ideia, pesquisem, por que fui pesquisar, quando se teve a ideia de criar uma força nacional, a força nacional não seria essa que se vê, força de preservação da ordem, o restabelecimento da ordem composta por uma ação multi agências, de servidores emprestados, lotados, postos à disposição do governo federal para ajudar numa cooperação federal, não, era para ser a mesma coisa uma operação, é grave nisso, isso vai estar sendo gravado, pesquisem vocês vão encontrar, salvo engano foi Eduardo Soares que estava no governo à época, salvo engano, o governo do Lula, e o que ele propôs foi a criação de uma força-tarefa, força nacional, de polícia judiciária, não era de Tropa de Elite, era de polícia judiciária para dar vazão a quantidade exorbitante monstruosa e vergonhosa de casos criminais que não tinham ainda passado de boletim de ocorrência, ou que já tinham se transformado em inquéritos que se arrastavam há anos, então o que se pretendeu quando se pensou, teve a ideia de força nacional, foi isso, eu não ousaria dizer, sem pedantismo, que poucos que até integraram a força nacional e Ministério sabem disso, mas a informação está disponível, eu não descobri porque tenho bola de cristal, eu descobri porque fui atrás da informação, a ideia era disso, só que essa ideia foi desnaturada, salvo engano, foi Luiz Eduardo Soares mesmo, foi desnaturada, e eu coloquei até nesse livro, eu faço referências, salvo engano, se não na minha tese de doutorado, entre aspas, alguém disse nos corredores do poder lá no Planalto, “muda isso, você quer que eu tenha no meu corredor, da minha ante sala aqui, um amontoado de cadáveres”, referindo-se aos homicídios de autoria desconhecida, então pensar lei do SUSP, no plano pedagógico, só aplausos, mas ela poderia ir além, ela não, porque enquanto lei, não poderia alterar grande coisa. Eu ressinto que a SENASP, a SEGEN agora recém criada, o próprio Ministério da Justiça que um dia foi Ministério só da Segurança Pública, por pouco tempo no governo Temer e depois voltou a ser da Justiça e Segurança Pública, eu ressinto que no plano

federal, esse assunto não mereça atenção de ninguém, a não ser daqueles que ocupam cargos lá, porque a máquina tem que funcionar e ela é grande, então é legítimo que as pessoas ocupem cargos no governo federal, na estrutura do governo federal, no Ministério da Justiça e Segurança Pública, nas agências que estão abaixo, SENASP, SEGEN, SENAD, DEPEN, tem que ter gente lá, não dá pra, o trabalho exige seres humanos, então nada que desabone aqueles que ocupam cargos, sejam cargos efetivos ou de livre nomeação, mas eu ressinto que nenhum deles apresente nada que passe do campo da pedagogia, e seria possível passar, seria possível se houvesse uma efetiva ação de Estado, mais efetiva, real, fazendo com que esses paradigmas a que eu me referi, eles fossem modificados, e eu vou colocar aqueles que estão agora que pode parecer um discurso no campo da ciência política do jeito que eu estou colocando, mas eu coloco agora também como meu costume em termos práticos, por que que perto de 14 ou 15 Estados da federação, inclusive a Brigada Militar, registra um termo circunstanciado de ocorrência por suas polícias militares, é porque nesses 14 ou 15 Estados da federação, no plano político se suprimiu o conflito que havia interinstitucional, que desaguava nos tribunais, por que quando a gente enfrenta a questão central que é a questão dessa secção entre uma polícia menor e uma polícia maior, e uma sub polícia, quando o campo político não abafa esses conflitos naturais entre as instituições e os seus, às vezes, legítimos interesses, isso acaba desaguando nos tribunais como aconteceu na pandemia, houvesse uma orquestração no plano político adequada no tempo da pandemia, não haveria ida aos tribunais, mas não, nós preferimos reclamar que é o Supremo que estraga tudo, quando o Supremo assim como qualquer juiz não pode se manifestar em absolutamente nada, se não quando provocado por alguém, e se você quer pacificar as relações, essa pacificação ela tem que acontecer no plano político, esse é o papel de um Ministério, num modelo federal de Estado, então o Ministério

num modelo federal de Estado, ele deve ser aquele genial articulador, no plano político, que vai abafar os eventuais conflitos em toda a federação, e vai abafar isso tudo, vai aplacar os ânimos no plano político, porque se deixar que esses conflitos sigam com o poder judiciário, outro vai decidir, então a lei do SUSP não servirá de nada, porque ela só prega a obviedade das boas relações interinstitucionais, e digo mais uma vez que não é um discurso amargo tampouco derrotista muito ao contrário de provocar para um novo cenário, porque nós temos dentro da estrutura do Ministério exatamente da Justiça e Segurança Pública, um órgão antigo, o antigo CONASP que agora recebeu até um novo nome, ele se reúne, eu fui levantar isso pelas atas de reunião, você que esteve também na estrutura, talvez possa confirmá-lo e repreender se eu tiver dizendo alguma coisa errada, mas está disponível também nos sites do governo federal, as atas de todas as reuniões do CONASP, e eu levantei, foram duas por ano desde que ele foi inventado e cada uma delas teve duração de não mais que 3 horas, e cada uma dessas reuniões tinha pra lá de 40 pessoas que compõem o SENASP, e aí eu fico pensando, e aí em cada uma das atas eu vi o que foi registrado, então apareceu o Ministro, fez a sua fala, passou a palavra para o outro, e passou para o outro, agradeceu, e aí abriu a palavra, essas 40 pessoas foram lá pra ouvir o Ministro, que não falou absolutamente nada que não prolegômenos, pedagógicos, do amor, abraçar árvore, aquela coisa toda, então e aí encerrada a reunião, 2 vezes em cada ano, isso reflete você dá importância ao problema e ao setor, ou não, essa é a pergunta que eu me faço, eu acredito que as secretarias de planejamento, que no plano federal, nos Estados e no governo federal, o ministro Guedes reúna pessoal do Banco Central, deu para se reunir muitas vezes, porque o problema lá é outro, talvez mais importante, e eu não estou falando de política, eu estou falando de gestão, você lidou com orçamento Deprá, sabe o tanto que se tem que reunir para fechar um orçamento, eu acho que

no campo da gestão orçamentária financeira e tributária, duas reuniões por ano com 3 horas duração e 40 pessoas reunidas entre todo o país, representantes estaduais, municipais, de órgãos, sociedade civil, 2 reuniões a cada ano, e houve ano, agora provavelmente por conta da pandemia, 2021, que não teve reunião, aí eu me pergunto, o governo federal está preocupado com segurança pública, absolutamente revela que não, não é esse governo federal, todos, e talvez até o problema não seja deles se não a polícia federal, então ao invés de fazer uma lei do SUSP, talvez devesse o governo federal cuidar da sua casa, fazer com que a polícia federal de fato faça o seu papel de combate ao tráfico Internacional de drogas, que é a fonte, é a gênese de todos os crimes que envolve real violência, muitos homicídios tem como razão exatamente a guerra de gangues, muitas resistências seguidas de morte, revelam um conflito entre agentes de segurança pública e traficantes, o Rio de Janeiro nunca teve solução, e o grande problema do Rio de Janeiro reconhecidamente é o tráfico de drogas, e aí quem vai resolver, o Bope, Tropa de Elite, ou não tem polícia federal no Rio de Janeiro, porque a Constituição atribuiu textualmente a ela a questão do tráfico de drogas, interestadual e Internacional e ora o Brasil não é um grande produtor de drogas, portanto nós somos intermediários e compradores, consumidores deste produto, rota de tráfico e consumidores, o que que a polícia federal faz por isso, as Fronteiras em relação a armas, então se o governo federal não tem na estrutura federal competência no sentido legal, não tem capacidade técnica, mas se ele não tem atribuição constitucional para cuidar da segurança dos Estados e nos Municípios, bem faria, muito mais do que fazer uma lei do SUSP e pregar o amor entre os homens e a paz entre as Nações e a união entre as instituições, bem mais faria ele, se estruturasse e cobrasse consciência da polícia federal, não só na questão dos crimes voltados à corrupção de uma Lava jato qualquer da vida, mas em relação aquilo que mais aflige a segurança pública e a sociedade,

daqueles que estão nos ouvindo muitos devem morar em bairros, em que é conhecida a presença de um traficante, aquela boca, que você como vizinho não pode delatar, esse é um problema real, esse poderia ser enfrentado, mas a gente prefere a lei do SUSP, pedagógica como só poderia ser, diante do modelo federal do Estado, é bem por aí que eu vejo com todo o respeito às opiniões contrárias e até a boa intenção de quem articulou todos os princípios, as diretrizes, que regem o sistema único de segurança pública, agora eu peguei pesado, não era para falar tanta verdade.

Vinicius Oliveira Braz Deprá - Na verdade, mais do que em verdade, Coronel Azor, o senhor traz grandes reflexões, eu acredito que é apenas a partir dessas reflexões que se consegue entender melhor e compreender, sobre aquela perspectiva da Matrix ali, ou seja, estamos dispostos a ouvir e conhecer a verdade, enfim, ou a gente quer impor aqui a realidade uma, uma visão mais ideológica que foge naturalmente aqui, de tudo aquilo que a gente entende como, como construção, ou seja como ciência, o senhor falou também há pouco sobre Ariano Suassuna, ele dizia, tem uma passagem dele, que o otimista é um tolo, o pessimista é um chato, bom mesmo é ser um realista esperançoso, ainda acredito que essa também é uma lição que a gente possa nos debates assim, pensar, de sermos um realista ou seja, reconhecer as dificuldades mas termos esperança, que nós como operadores da segurança pública, não só ter esperança mas concretizar aqui, trazer as ações enfim, que a gente possa no dia a dia aqui, construir de alguma forma soluções voltadas à sociedade. Por fim, gostaria de sugerir alguma reflexão a respeito dos grandes desafios, como que o senhor vê a atuação das forças de segurança, quais as expectativas para se caminhar no lado certo, no sentido da bagagem que se traz a respeito dessa construção, dessas atuações, sob o ponto de vista da segurança pública, quais seriam as suas considerações, para fechamento.

Azor Lopes da Silva Júnior - Bom, eu antes de mais nada, vou usar estes minutos que acho que já são finais de fala, para agradecer mais uma vez a todos vocês pelo convite, a você Vinícius Oliveira Braz Deprá, meu amigo, pessoa que eu admiro muito e sabe disso porque num dos últimos encontros teóricos que nós tivemos foi de todos o que sem demérito aos demais mas o que fez uma análise e você sabe do que eu estou falando, é de um artigo que nós criticávamos, é que, mal falava das ciências policiais e mal falava de maneira preconceituosa da produção acadêmica pelos policiais, tem um contraponto com o pensamento acadêmico elitista e você foi quem, de maneira mais eficiente sobre pontuar, então não se trata de um simples elogio ou de uma homenagem em retribuição às suas palavras, mas se trata de um carinho intelectual muito grande e uma amizade que eu agradeço a Deus por tê-la conquistado, igualmente eu me refiro ao Roger Nardys Vasconcellos, um brilhante oficial, um articulador no plano da ação política corporativa dos mais hábeis e um *gentleman*, uma pessoa que no plano jurídico notadamente no campo do direito previdenciário e administrativo e no campo do direito militar é referência e destaque, é daqueles oficiais dos quais se tem orgulho de tê-los, de conhecê-los, tão sem que isso seja tomado como tom de simplesmente retribuição a tudo de vocês deferiram a mim, em suas palavras, mas como uma verdade, eu gostaria de parabenizar a todos que compõem a essa ideia, essa criação, da Escola Superior dos Oficiais da Brigada Militar e do Corpo de Bombeiros Militar, aí do nosso Rio Grande e parabenizar a faculdade João Paulo II, por ter se articulado com vocês, percebido a grandeza da ideia e as ações é que transformam o mundo da realidade, é a ciência que transforma o mundo real, essas ações, só são concretas e bem sucedidas quando o brotam de boas ideias, assim como o conhecimento só é válido quando brota da boa ciência, então, meus parabéns aqueles que idealizaram essa ESBM, meus parabéns a parceira que é a faculdade de direito João Paulo II, por ter percebido

isso teve visão de futuro, fugiu do trivial e meus parabéns a Brigada Militar que é a grande brigada, dizer mais do que a grande brigada é pouco. No plano das ações de polícia, das ações de segurança pública, das ações de proteção social e em palavra mais apertada, das ações de gestão de conflitos humanos, porque é com isso que a polícia lida, é com isso que o poder judiciário lida, gestão de conflitos interpessoais, eu não vejo o caminho mais seguro ao menos num primeiro plano do que projetos de mediação, a mediação é pouco explorada, nós temos um modelo de resolução de conflitos basicamente calcado no modelo adversarial, modelo processual, que é importantíssimo, por que dita as regras do jogo, permite o devido processo legal, respeita a ampla defesa e o contraditório e ainda mais, dentro do devido processo legal, admite o recurso, fecha as portas a jurisdição de única instância, então bem-vinda à concepção de um poder judiciário, mas o próprio poder judiciário abriu as portas e não é de agora pro modelo não adversarial, onde a legislação incorporou conceitos de conciliação, mediação, arbitragem e negociação, que fogem da vala comum que é a última razão, que é a *ultima ratio* processo, no nosso campo, processo penal e processo civil, então penso que as polícias civil, militar, federal, as guardas municipais que para mim são polícias, por mais que corporativamente outros digam que não, briguem nos tribunais para que essas organizações não usem o nome de polícia, a polícia penal, a duras penas, e por pressão política recentemente criada por emenda constitucional, eu vejo as guardas municipais como polícias municipais sim, e tenho certeza, porque sou um apaixonado pela minha corporação, a polícia militar, que quando digo isso não estou conspirando contra a minha corporação e nem estou traindo minha corporação, vejo nessa perspectiva mais ampla, não separatista e de verdadeira integração, para mim guardas municipais são sim polícia nos municípios, com atribuições distintas das outras, mas todas elas, guardas municipais dos municípios, polícias estaduais civis

militares, polícia federal, polícia penal, polícia Rodoviária, ferroviária federal, tem que começar a pensar principalmente as polícias de segurança pública, em projetos e programas de mediação, sob o apanágio e dentro dos limites já resolvidos pelo sistema normativo, por exemplo, a lei da mediação, as resoluções do CNJ que também ajudam a reger a mediação, para que não se intitule cada vez mais de pequenos delitos e pequenos conflitos as delegacias de polícia e o próprio poder judiciário, mas ao contrário se resolva esses conflitos que são naturais da convivência humana num outro plano, deixando o processo penal, o processo civil, exclusivamente para aqueles casos em que a mediação não foi bem sucedida, no plano da gestão eficiente de segurança pública especialmente a segurança pública agora dentro daquilo que se fala da prevenção criminal, eu acredito que muito bem se faria em investir cada vez mais recursos tecnológicos, cada vez menos custosos, porque a tecnologia cada vez mais se barateia, porque ela cresce, na forma de vigilância eletrônica por sistema de câmeras, e eu não estou me referindo às câmeras colocadas no corpo do policial não, aquelas que também foram enviesadas ideologicamente e criaram também um debate no mundo estúpido do debate ideológico, eu falo de câmeras em praças públicas, câmeras em órgãos públicos, por que você maximiza a possibilidade de um dirigente e bem preparado onde o policial observando muitos lugares, e não só os 10 m² onde ele está passando com a viatura ou a pé, um único policial vigia um bairro inteiro e é infinitamente mais barato e menos extenuante ao policial, e falo também por uma experiência de vida quanto do meu comando de uma região importante aqui do estado de São Paulo que beira 2 milhões de habitantes, onde nós implantamos isso, então penso que no plano da solução de conflitos a mediação talvez seja é, o mais importante, é um caminho pouco explorado e que pode ser cada vez mais explorado, penso que no plano da tecnologia e gestão de recursos a vigilância por sistemas eletrônicos de monitoramento, seja algo

que não é nem novidade mas deva ser cada vez mais implementado, e nisso o governo federal poderia ajudar bem, porque seguramente é quem tem o cofre maior e mais abastado, ao invés de fazer uma lei do SUSP e reunir de duas vezes por ano pessoas que vão passear em Brasília, e sendo custeadas por verbas públicas, e penso por fim que é preciso que as polícias, elas percam aquela subcultura que me referi no começo da nossa conversa, lutem contra, reconheçam que essa subcultura exista, existe, reconheçam então que essa subcultura é estúpida, porque nada a justifica, estudem um pouco mais, e se percebam como agências que não devem competir, todos estamos no mesmo barco e todos somos ao final, seja ao final do turno de serviço, seja ao final da carreira, quando tiramos a farda, o paletó, e estamos na nossa casa, somos cidadãos, e pagamos por serviços públicos que deveriam tender à excelência, então é com essas palavras que eu me despeço e ao mesmo tempo peço sinceras desculpas por eventualmente ter me alongado em algum tema, e eventualmente se as minhas palavras em algum momento foram num tom muito ácido, procurei não sê-lo, mas ainda prefiro encarar a verdade do que fugir das minhas convicções, muito obrigado a todos pelo convite e aqueles que nos assistiram pelo prestígio.

Vinicius Oliveira Braz Deprá - Coronel, mais uma vez agradecemos, pelas suas reflexões, sobretudo aqui, pela forma direta o objetiva de tratar esses temas que são por vezes complexos, mas que o senhor consegue, dada sua bagagem acadêmica e operacional prática, como coronel da polícia militar, e como Dr. também então, traz isso, de uma forma assim, ao mesmo tempo que nos traz respostas, também nos traz inquietações. Eu acredito que essa é a grande virtude da ciência, o senhor como um cientista sabe do que eu estou falando, ou seja, nos traz assim essa necessidade de refletirmos, de pensarmos melhor a respeito. Muitas pessoas estão acompanhando aqui a nossa conversa, nos trazendo aqui várias questões, mas infelizmente pela

questão da programação e do horário quem sabe, hoje talvez a gente não consiga é abordar essas questões, mas quem sabe, em alguma outra oportunidade, talvez num novo debate, para trazer outras questões, pois a sua fala, sem sombra de dúvidas, engrandeceu aqui as nossas reflexões.

Azor Lopes da Silva Júnior - Só para deixar para eles o meu muito obrigado e sugerir que se você me permitir, que aqueles que assim sentirem interesse, façam contato pelo e-mail ibsp@ibsp.org.br, e com o maior prazer eu os atenderei, respondendo qualquer questão.

Vinicius Oliveira Braz Deprá - Perfeito Coronel, fica inclusive, não só a sugestão, o envio de eventuais dúvidas, mas sobretudo também um convite a visitar o *site* do Instituto Brasileiro de Segurança Pública (ibsp.org.br), que como o senhor já referiu, que aborda um grande recorte a respeito dos pensamentos sobre segurança pública, digamos assim, pesquisadores de todos os graus acadêmicos, de todas as forças dos Estados do Brasil, enfim, das corporações, é, lembrando aqui com essa ideia, de vinculação científica a respeito daquilo que é produzido, existem obras indicadas existem pesquisas compartilhadas, então é uma repositório muito importante para quem pesquisa segurança pública, para quem pensa segurança pública e acima de tudo para quem opera na segurança pública, então fica o convite aqui a todos para conhecer melhor o instituto, para conhecer melhor também o *site*.