



CONSELHO
NACIONAL DO
MINISTÉRIO PÚBLICO

Sistema Prisional, Controle Externo da Atividade Policial e Segurança Pública

REVISTA - 2023



CONSELHO
NACIONAL DO
MINISTÉRIO PÚBLICO

Sistema Prisional, Controle Externo da Atividade Policial e Segurança Pública

REVISTA - 2023

Brasília, 2023

EXPEDIENTE

© 2023, Conselho Nacional do Ministério Público
Permitida a reprodução mediante citação da fonte

Composição do CNMP

Elizeta de Paiva Ramos
(Presidente Interina do CNMP)

Oswaldo D’Albuquerque Lima Neto
(Corregedor Nacional)

Rinaldo Reis Lima
Moacyr Rey Filho Engels
Augusto Muniz
Antônio Edílio Magalhães Teixeira
Ângelo Fabiano Farias da Costa
Paulo Cezar dos Passos
Daniel Carnio Costa
Jaime de Cassio Miranda
Rogério Magnus Varela Gonçalves
Rodrigo Badaró
Jayme Martins de Oliveira Neto

Secretaria-Gral do CNMP

Carlos Vinícius Alves Ribeiro
(Secretário-Geral)
José Augusto de Souza Peres Filho
(Secretário-Geral Adjunto)

Brasil. Conselho Nacional do Ministério Público.
Sistema Prisional, Controle Externo da Atividade Policial e Segurança Pública 2023. /
Conselho Nacional do Ministério Público. - Brasília: CNMP, 2023.
332 p. il.

ISBN 978-65-89260-26-4

1. Ministério Público, atuação. 2. Direito penal. 3. Direito processual penal. 4.
Segurança pública. 5. Políticas públicas. I. Título. II. Comissão do Sistema Prisional,
Controle Externo da Atividade Policial e Segurança Pública.

CDD – 341.413

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

Jaime de Cassio Miranda
(Presidente)

Conselho Editorial

Jaime de Cassio Miranda
(Conselheiro Nacional do Ministério Público)

Alexandre José de Barros Leal Saraiva
(Procurador de Justiça Militar e Membro
Auxiliar da CSP)

Alexandre Reis de Carvalho
(Procurador de Justiça Militar e Membro
Auxiliar da CSP)

André Epifanio Martins
(Promotor de Justiça do MP/AM e Membro
Auxiliar da CSP)

Fernanda Balbinot
(Promotora de Justiça do MP/GO e Membro
Auxiliar da CSP)

Paula Moraes de Matos
(Promotora de Justiça do MP/GO e Membro
Auxiliar da CSP)

**Conselho de Orientação Editorial
(Pareceristas)**

Alexandre José de Barros Leal Saraiva
(Procurador de Justiça Militar e Membro Auxiliar
da CSP)

Alexandre Reis de Carvalho
(Procurador de Justiça Militar e Membro Auxiliar
da CSP)

André Epifanio Martins
(Promotor de Justiça do MP/AM e Membro
Auxiliar da CSP)

Fernanda Balbinot
(Promotora de Justiça do MP/GO e Membro
Auxiliar da CSP)

Paula Moraes de Matos
(Promotora de Justiça do MP/GO e Membro
Auxiliar da CSP)

Organização e Revisão

Alexandre José de Barros Leal
Saraiva
(Procurador de Justiça Militar e Membro
Auxiliar da CSP)

Alexandre Reis de Carvalho
(Procurador de Justiça Militar e Membro
Auxiliar da CSP)

André Epifanio Martins
(Promotor de Justiça do MP/AM e Membro
Auxiliar da CSP)

Fernanda Balbinot
(Promotora de Justiça do MP/GO e Membro
Auxiliar da CSP)

Paula Moraes de Matos
(Promotora de Justiça do MP/GO e Membro
Auxiliar da CSP)

Gilberto Barros Santos
(Assessor-Chefe da CSP)

Alex Gomes Antunes
(Assessor da CSP)

**Projeto Gráfico, revisão e
supervisão editorial**

Secretaria de Comunicação do CNMP

Diagramação

Gráfica e Editora Movimento

SUMÁRIO

Apresentação 9

Jaime de Cassio Miranda

O caso Carandiru: controle do indulto da letalidade policial ..11

The carandiru case: pardon control of police lethality

Márcio Augusto Friggi de Carvalho e Octahydes Ballan Junior

A importância da gestão de riscos para do gerenciamento de crises no sistema prisional..... 46

The importance of risk management and crisis management in the prison system

Edmundo Reis Silva Filho e Yuri Fonseca Lopes

A promoção do trabalho da pessoa privada de liberdade e egressa: política pública e atuação resolutiva do Ministério Público do Trabalho..... 66

The promotion of work by persons private of liberty and released: public policy and resolving activities by the labor prosecutpr's office

Ileana Neiva Mousinho

O choque de garantias: as balizas necessárias à contenção de crimes perante um sistema prisional improdudente 89

The shock of guarantees: the necessary goals to contain crimes in the face of an unproductive prison system

Gabriel Thomaz da Silva e Gabriele Delsasso Lavorato Manfré

O resgate do sistema prisional pelo Estado 115

The rescue of the prison system by the state

Fernando Aurvalle Krebs

Uma nova atribuição da polícia penal: a lavratura do TCO .. 130

A new attribution of the prison police: the register of the tco

Nair Bastos de Rezende Godinho e Amauri Meireles

Prevenção e enfrentamento da tortura: a necessária interconexão de medidas..... 154

Prevention and combating torture: the necessary interconnection of measures

João Gaspar Rodrigues

Crime militar de deserção: entendimentos processuais penais militares e seus impactos na atuação das autoridades militares no desempenho das atribuições de polícia judiciária militar e na manutenção da hierarquia e disciplina das forças armadas 201

Military crime of desertion: military criminal procedural understandings and its impacts on the action of military authorities in performing the attributions of the military judicial police and in the maintenance of the hierarchy and discipline of the armed forces

Milord José Guimarães Silva

A atuação do Ministério Público na governança em segurança pública: uma perspectiva ampliada sobre o controle externo da atividade policial..... 221

The performance of the prosecution office in public safety governance: an expanded perspective on external control of police activity

Alan Fernandes

A atribuição do Ministério Público no controle externo da atividade policial: a adoção de novos fluxos de trabalho para cumprimento das obrigações constitucionais e internacionais..... 247

The attribution of the public ministry in the external control of police activity: the adoption of new workflows for the fulfillment of constitutional and international obligations

Suelim Iasmine dos Santos Braga

Violência policial, racismo e controle externo: entre o (des) controle do Ministério Público e o (des)cumprimento das políticas públicas de segurança 269

Police violence, racism and external control: between the (dis)control of the public prosecutor's office and the (dis)fulfillment of public security policies

Laís Cristina Neiva de Sousa

A atuação multissetorial como vetor da resolutividade do Ministério Público em situações de crise de segurança pública 297

The multisectoral action as a vector of the public prosecution office's resolutivity in situations of public security crisis

Ivanildo de Oliveira e Tiago Cadore

Acordo de não persecução penal e proibição da guarda no crime de maus-tratos contra cães e gatos 315

Criminal non-prosecution agreement and prohibition of custody in the crime of mistreatment against dogs and cats

Rafael Schwez Kurkowski

APRESENTAÇÃO

No intuito de cumprir sua missão de fomentadora do aprimoramento e do desenvolvimento do Ministério Público brasileiro na seara temática da qual incumbida, a Comissão do Sistema Prisional, Controle Externo da Atividade Policial e Segurança Pública (CSP) do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), com grande satisfação, compartilha com todos os leitores a *Revista do Sistema Prisional, Controle Externo da Atividade Policial e Segurança Pública – 2023*.

Nesta edição, apresentam-se treze artigos acadêmicos inéditos, da autoria de membros e servidores do Ministério Público, de integrantes de outras carreiras jurídicas e de especialistas na área de segurança pública.

A notória vivência prática das autoras e dos autores, cujas evidências e conteúdos compartilhados proporcionam ampliada percepção, novas abordagens epistemológicas e axiológicas para a sociedade, comunidade política, jurídica e acadêmica, possibilita a aproximação das diversas realidades daqueles que planejam, coordenam, controlam, fazem a governança e executam as desafiadoras tarefas inerentes ao sistema prisional e de execução de pena, ao Sistema Único de Segurança Pública¹ (SUSP), à implementação e ao aperfeiçoamento das políticas públicas em matéria criminal e de proteção dos direitos humanos, ao controle externo da atividade policial, à inovação, à governança e à gestão resolutiva na atuação do Ministério Público brasileiro.

A revista pretende, assim, incentivar a produtiva discussão acadêmica, qualificada pela experiência empírica e, desta forma, estimular o contínuo aperfeiçoamento da atuação ministerial no âmbito da fiscalização do cumprimento da pena, do controle externo da atividade policial e da segurança pública, temáticas marcadas pela interinstitucionalidade, interdependência e transdisciplinaridade.

Desse modo, convido todos os integrantes da comunidade jurídico-política e dos órgãos do SUSP, pesquisadores e docentes, autoridades e servidores dos Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo, advogados e defensores, membros, servidores e colaboradores do Ministério Público brasileiro a se debruçarem sobre as boas práticas, as lições compartilhadas, os marcos teóricos e as proposições normativas e

¹ **A Lei nº 13.675**, de 11 de junho de 2018, instituiu o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP). O Decreto nº 9.489, de 30 de agosto de 2018, regulamenta e estabelece, no âmbito da União, as normas, a estrutura e os procedimentos para a execução da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social.

procedimentais apresentadas nesta obra, as quais, se lhes servirem para reflexão e/ou inspiração, cumprirão seu principal propósito.

Por fim, rendo sinceros agradecimentos a todos os colaboradores – idealizadores, autores e autoras, comissão de avaliadores, equipes editorial, de elaboração e de revisão – que tornaram possível a concretização da *Revista do Sistema Prisional, Controle Externo da Atividade Policial e Segurança Pública – 2023*.

Ótima leitura.

Jaime de Cassio Miranda

Conselheiro Nacional

Presidente da CSP

O CASO CARANDIRU: CONTROLE DO INDULTO DA LETALIDADE POLICIAL

THE CARANDIRU CASE: PARDON CONTROL OF POLICE LETHALITY

Márcio Augusto Friggi de Carvalho^{1*}

Octahydes Ballan Junior^{2**}

Sumário: 1. Introdução. 2. Contornos a respeito da concessão da graça e do indulto. 3. A possibilidade de controle dos decretos de indulto geral e/ou individual. 3.1. O controle do indulto sob a ótica do constitucionalismo abusivo. 3.2. O controle do indulto sob a ótica da convencionalidade: descumprimento de obrigações internacionais assumidas pela República Federativa do Brasil. 3.3. O controle do indulto sob a ótica da tutela da vida humana: bem jurídico situado no epicentro do sistema de proteção constitucional. 4. A afronta ao princípio democrático por violação à soberania dos veredictos. 5. Considerações finais. Referências.

Resumo: No dia 2 de outubro de 1992, o Brasil presenciou a operação policial mais letal de sua história: 341 agentes da Polícia Militar do Estado de São Paulo foram enviados para conter uma rebelião na Casa de Detenção (“Carandiru”); em aproximadamente 20 minutos, 111 presos foram mortos. Os responsáveis foram julgados e condenados pelo tribunal do júri, mas até hoje não iniciaram o cumprimento das respectivas penas. Em 22 de dezembro de 2022, o Presidente da República editou o Decreto n. 11.302 e concedeu indulto que favoreceu os agentes de segurança pública. Tendo o “Caso Carandiru” como foco, o presente artigo pretende responder o seguinte problema de pesquisa: o mencionado decreto presidencial pode ser objeto de controle pelo Supremo Tribunal Federal por eventual violação

1 **Márcio Augusto Friggi de Carvalho:** 6º Promotor de Justiça do II Tribunal do Júri de São Paulo. Atualmente, exerce suas funções na Assessoria Jurídica Criminal da Procuradoria-Geral da República perante o Superior Tribunal de Justiça e na Assessoria Jurídica da Procuradoria-Geral de Justiça do Ministério Público do Estado de São Paulo. Atuou no Grupo Especial de Combate ao Crime Organizado (GAECO) entre 2010 e 2013, exercendo as funções de Coordenador Estadual (Secretário-Executivo do GAECO) em 2015. Doutor em Direito Processual Penal e Mestre em Direito Penal pela PUC/SP. Extensão universitária em Direito Penal e Processual Penal pela Georg-August Universität, Göttingen, Alemanha. Professor de Direito Penal dos programas de graduação e pós-graduação da PUC/SP e do G7 Jurídico. Trabalhou em centenas de casos afetos ao Tribunal do Júri, destacando-se julgamentos de repercussão nacional e internacional, como o homicídio do ex-prefeito de Santo André Celso Daniel e o Massacre do Carandiru. Autor de obras jurídicas.

2 **Octahydes Ballan Junior:** Doutor e mestre em Direito pelo Centro Universitário de Brasília (Uni-CEUB). Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito de Franca. Pós-graduado em Ciências Criminais (Unama); Estado de Direito e Combate à Corrupção (Esmat); Processo Civil (PUC-Minas); Crime Organizado, Corrupção e Terrorismo (Universidade de Salamanca/Espanha) e Direitos Humanos (Universidade Pablo de Olavide, Sevilha/Espanha). Promotor de Justiça no Estado do Tocantins. Membro Auxiliar da Procuradoria-Geral da República na Assessoria Jurídica Criminal no Superior Tribunal de Justiça e no Supremo Tribunal Federal. Professor da Escola Superior do MP/TO e da Escola da Magistratura do Paraná.

de comandos constitucionais e normativas internacionais? A pesquisa é bibliográfica, aplicando-se a dogmática jurídica, complementada, em menor extensão, pela análise de documentos e registros do caso concreto, concluindo pela inconstitucionalidade e inconveniência do perdão presidencial.

Palavras-chave: Caso Carandiru. Letalidade policial. Decreto de indulto. Controle judicial.

Abstract: *On October 2, 1992, Brazil witnessed its deadliest police operation in history: 341 State of São Paulo Military Police officers were sent to contain a rebellion in the House of Detention (“Carandiru”); in approximately 20 minutes, 111 prisoners were killed. Those responsible were tried and convicted by the jury, but they have not yet begun serving their sentences. On December 22nd, 2022, the President of the Republic issued Decree No. 11,302 and granted a pardon that favored public security agents. Focusing on the “Carandiru Case”, this article aims to answer the following research problem: can the aforementioned presidential decree be subject to control by the Federal Supreme Court for possible violation of constitutional commands and international regulations? The research is bibliographical, applying legal dogmatics, complemented, to a lesser extent, by the analysis of documents and records of the concrete case, concluding that the presidential pardon is unconstitutional and unconventional.*

Keywords: *Carandiru case. Police lethality. Decree of pardon. Judicial control.*

1. INTRODUÇÃO

No dia 2 de outubro de 1992, uma sexta-feira, por volta das 16h30, 341 agentes da Polícia Militar do Estado de São Paulo foram enviados para conter uma rebelião no Pavilhão 9 da Casa de Detenção, no Complexo do Carandiru, em São Paulo. Os agentes da força policial entraram no estabelecimento prisional com cães, bombas e armas de grosso calibre. Dados oficiais³ noticiam que foram disparados em torno de 3,5 mil tiros num espaço temporal de aproximadamente 20 minutos. O saldo da operação assim se resume: 111 presos mortos.

Passados mais de 30 anos daquela que foi a operação policial de maior letalidade no sistema prisional brasileiro, os responsáveis, embora julgados e condenados pelo tribunal do júri, não iniciaram o cumprimento das respectivas penas. A verdadeira *via crucis* processual

3 As informações constam dos autos do Processo n. 0338975-60.1996.8.26.0001, da 2ª Vara do Júri da Comarca da Capital do Estado de São Paulo.

envolve a anulação, pelo Tribunal de Justiça de São Paulo^{4,5}, de todos os cinco julgamentos em plenário, a reforma dessa decisão pelo Superior Tribunal de Justiça⁶, com o restabelecimento das condenações, e a manutenção das decisões do júri pelo Supremo Tribunal Federal⁷.

Vencidas essas etapas, os autos voltaram ao Tribunal de Justiça de São Paulo para análise das apelações, naquilo que dizem respeito à dosimetria das penas, quando o curso processual foi obstado pela edição do Decreto n. 11.302, de 22 de dezembro de 2022⁸, pelo Presidente da República, concedendo indulto aos agentes públicos integrantes de órgãos de segurança pública e que, no exercício das funções ou em decorrência delas, tenham sido condenados, ainda que provisoriamente, por fato praticado há mais de trinta anos, contados da data da publicação do mencionado ato normativo, e não considerado hediondo no momento de sua prática (art. 6º, *caput*), aplicando-se o perdão presidencial às pessoas que, no momento do fato, integravam os órgãos de segurança pública na qualidade de agentes públicos (parágrafo único).

O art. 7º, II, do mesmo Decreto n. 11.302/2022 dispõe que o indulto não abrange os crimes praticados mediante grave ameaça ou violência contra a pessoa ou com violência doméstica e familiar contra a mulher, mas o § 3º ressalva que essa previsão não se aplica na hipótese do art. 6º.

Apesar de aparente generalidade, abstração e autonomia, o ato normativo está direcionado, ao menos quanto ao contido no art. 6º, a alcançar destinatários certos, é dizer, os agentes da força policial que ingressaram no Pavilhão 9 da Casa de Detenção no dia 2 de outubro de 1992, afinal o Decreto, editado em dezembro de 2022, renuncia o direito de o Estado punir policiais condenados, ainda que provisoriamente, por crime praticado há mais de 30 anos e que não era considerado hediondo à época, exatamente a situação posta no Caso Carandiru.

4 BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Apelação Criminal n. 00338975-60.1996.8.26.0001**. Rel. Des. Ivan Sartori. São Paulo, 4ª Câmara Criminal.

5 BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Embargos Infringentes n. 00338975-60.1996.8.26.0001/50001**. Rel. Des. Luis Soares de Mello Neto. São Paulo, 4ª Câmara Criminal, j. 11 abr. 2017.

6 Número do recurso não divulgado. Matéria disponível em: <<https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/09062021-Ministro-restabelece-condenacoes-do-juri-por-massacre-do-Carandiru.aspx>>. Acesso em: 24 maio 2023.

7 Recursos Extraordinários com Agravo (AREs) n. 1.158.494 e 1.196.593.

8 BRASIL. Presidência da República. **Decreto n. 11.302, de 22 de dezembro de 2022**. Concede indulto natalino e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/d11302.htm>. Acesso em: 24 maio 2023.

Compreendidos os contornos fático-jurídicos, o presente artigo científico busca resposta para o seguinte problema de pesquisa: o indulto previsto no art. 6º, *caput* e parágrafo único, do Decreto n. 11.302, de 22 de dezembro de 2022, pode ser objeto de controle pelo Supremo Tribunal Federal por eventual violação de comandos constitucionais e normativas internacionais?

Sabe-se que, em 27 de dezembro de 2022, a Procuradoria-Geral da República, questionando os dispositivos acima referidos, ingressou com a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 7.330, da relatoria do Min. Luiz Fux. A tese central adotada na ação consiste na violação do disposto no art. 5º, XLIII, CF, que veda a concessão de fiança, graça ou anistia aos delitos de tortura, tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, terrorismo e aos definidos como crimes hediondos.

A Procuradoria-Geral da República sustenta que o decreto concessivo do indulto não pode alcançar delitos que, *no momento da sua edição*, estejam definidos como hediondos, “pouco importando se, na data do cometimento do crime, este não se qualificava pela nota de hediondez”⁹.

Na data de 16 de janeiro de 2023, a Min. Rosa Weber, Presidente do Supremo Tribunal Federal, durante o plantão, deferiu o pedido de medida cautelar e suspendeu “(i) a expressão no momento de sua prática constante da parte final do art. 6º, *caput*, do Decreto Presidencial 11.302/2022 e (ii) o § 3º do art. 7º do Decreto Presidencial 11.302/2022”¹⁰.

Considerando que a questão da aferição da hediondez ao tempo do fato ou do momento da edição do decreto de indulto já é objeto da ADI ajuizada pela Procuradoria-Geral da República, essa temática, sem embargo de sua relevância, não compõe o objeto do presente estudo, que tem o objetivo específico de avaliar eventuais outras violações autorizadas de apreciação judicial, no âmbito do controle concentrado, com o objetivo geral de responder o problema proposto acima.

Parte-se da hipótese de que o perdão concedido a agentes do Estado responsáveis pela ação policial mais letal da história do país, registrada

9 BRASIL. Procuradoria-Geral da República. **Ação direta de inconstitucionalidade com pedido de medida cautelar**. Disponível em: <<https://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/adi-decreto-indulto-natalino>>. Acesso em: 24 maio 2023.

10 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade com pedido de medida cautelar n. 7.330**. Requerente: Procurador-Geral da República. Rel. Min. Luiz Fux. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6543644>>. Acesso em: 24 maio 2023.

no interior de uma unidade prisional, viola preceitos fundamentais e normativas internacionais, autorizando o controle judicial, com a sua consequente retirada do ordenamento jurídico.

Cuida-se de pesquisa bibliográfica, aplicando-se a dogmática jurídica, complementada, em menor medida, pela análise de documentos e registros do caso concreto, mais especificamente, de elementos de informação contidos nos autos do Processo n. 0338975-60.1996.8.26.0001, da 2ª Vara do Júri da Comarca da Capital do Estado de São Paulo.

2. CONTORNOS A RESPEITO DA CONCESSÃO DA GRAÇA E DO INDULTO

Como demonstrado no tópico precedente, o art. 6º do Decreto n. 11.302/2022, na verdade, constitui um ato de graça, com destinatários certos. Nessa ordem de ideias, o benefício dependia de pedido dos interessados, o que não ocorreu, violando a legislação de regência. Antes da Lei n. 7.210/84 – Lei de Execução Penal (LEP), os institutos da graça e do indulto eram tratados somente no Código de Processo Penal (CPP), disciplinando seu art. 734 que a graça seria provocada por petição do condenado, por qualquer pessoa do povo, pelo Conselho Penitenciário, ou pelo Ministério Público, ressalvada ao Presidente da República a faculdade de concedê-la espontaneamente¹¹.

Com o advento da LEP, o capítulo da graça e do indulto no CPP passou a ser aplicado subsidiariamente, apenas nos pontos em que aquela for omissa. Ocorre que a LEP, diferentemente do CPP, no art. 188, proibiu o Presidente da República de conceder a graça (“indulto individual”) de ofício, demandando, sempre, pedido do condenado, iniciativa do Ministério Público, do Conselho Penitenciário ou da autoridade administrativa¹².

A concessão de indulto individual ou graça aos policiais do Caso Carandiru era gestada há alguns anos pelo Presidente da República. Matéria jornalística datada de 2019 já anunciava a intenção da clemência presidencial¹³, fato que se concretizou nos últimos dias do mandato,

11 BRASIL. Presidência da República. **Decreto-Lei n. 3.689, de 3 de outubro de 1941**. Código de Processo Penal. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm>. Acesso em: 24 maio 2023.

12 BRASIL. Presidência da República. **Lei n. 7.210, de 11 de julho de 1984**. Institui a Lei de Execução Penal. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7210.htm>. Acesso em: 24 maio 2023.

13 LELLIS, Leonardo. Sem presos, Bolsonaro não pode dar indulto a PMs do Carandiru: ao anunciar sua

gerando efeitos concretos e individuais, abarcando beneficiários específicos, quais sejam, os condenados nos autos do Processo n. 0338975-60.1996.8.26.0001, da 2ª Vara do Júri da Comarca da Capital do Estado de São Paulo.

No entanto, em que pese a margem de discricionariedade do chefe do Executivo Federal para a eleição dos requisitos do indulto – *in casu*, verdadeira graça com destinatários facilmente individualizáveis –, há ofensa a preceitos constitucionais fundamentais mercedores de proteção, mais especificamente os arts. 1º, parágrafo único, e 5º, inciso XXXVIII, alínea *c* (princípio democrático e soberania dos veredictos); art. 1º, inciso III (dignidade da pessoa humana); art. 2º (separação dos poderes); art. 5º, *caput* (proibição de proteção deficiente da vida humana); art. 5º, inciso XLIII (vedação de perdão aos crimes hediondos e equiparados, não objeto do presente estudo), estes da Carta da República¹⁴; e violação dos arts. 4º (direito à vida), 5º (direito à integridade pessoal), 8º (garantias judiciais) e 25 (proteção judicial), na forma do art. 1º (1), estes do Pacto de San José da Costa Rica (a ensejar controle de convencionalidade pelo STF), confrontando-se, ainda nesse trilho, com o art. 5º, § 3º, da Constituição Federal.

Em última análise, o Decreto n. 11.302, de 22 de dezembro de 2022, tal como publicado, termina por violar o art. 60, § 4º, IV, da Constituição Federal, que não admite nem sequer Proposta de Emenda Constitucional tendente a abolir os direitos e garantias individuais, arranhados pelo perdão conferido aos autores do mais violento ato policial em prisões brasileiras, violando direitos humanos fundamentais, como se verá na sequência.

3. A POSSIBILIDADE DE CONTROLE DOS DECRETOS DE INDULTO GERAL E/OU INDIVIDUAL

O Supremo Tribunal Federal já se debruçou a respeito da possibilidade de controle de constitucionalidade de decretos concessivos de indulto. O Decreto n. 9.246, assinado em dezembro de 2017 pelo

intenção de perdoar penas de policiais, Bolsonaro também citou caso do ônibus 174 no Rio de Janeiro, em que PMs foram absolvidos. **Veja**, 3 set. 2019. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/brasil/sem-presos-bolsonaro-nao-pode-dar-indulto-a-pms-do-carandiru/>>. Acesso em: 24 maio 2023.

14 BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 24 maio 2023.

então Presidente da República Michel Temer, foi objeto de ação direta de inconstitucionalidade (ADI n. 5.874).

Ao julgar a ação direta, o Supremo Tribunal Federal, embora reconhecendo a validade daquela norma, assentou ser possível o controle de constitucionalidade pelo Poder Judiciário, que, sem adentrar o mérito, entendido como juízo de conveniência e oportunidade do Presidente da República, “poderá, entre as hipóteses legais e moralmente admissíveis, escolher aquela que entender como a melhor para o interesse público no âmbito da Justiça Criminal”.¹⁵

Mais recentemente, ao julgar as arguições de descumprimento de preceito fundamental (ADPFs) n. 964, 965, 966 e 967, a Corte Constitucional, constatando desvio de finalidade, por maioria, julgou procedente o pedido formulado, declarando a inconstitucionalidade do Decreto de 21 de abril de 2022, editado pelo então Presidente da República, concessivo de indulto individual ao ex-Deputado Federal Daniel Lucio da Silveira¹⁶.

Como assentado na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, é perfeitamente lícito ao Poder Judiciário analisar a compatibilidade constitucional do decreto de indulto, estando o Presidente da República, dentro de sua margem de discricionariedade, vinculado a hipóteses legais e moralmente admissíveis, não podendo incidir em desvio de finalidade, que está evidenciado no caso do indulto do Carandiru.

O posicionamento adotado pelo Supremo Tribunal Federal no último julgado citado parece caminhar no sentido do reconhecimento de que “[o] controle de constitucionalidade nunca pode negligenciar os fatos e as provas, quer se esteja diante do controle direto ou do controle incidental”, afastando a “falsa suposição de que os fatos não importam para o controle de constitucionalidade”¹⁷, até porque essa será a única forma de se identificar o exercício de um constitucionalismo abusivo.

15 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.874**. Rel. Min. Roberto Barroso. Rel. para acórdão Min. Alexandre de Moraes. Brasília, Tribunal Pleno, j. 9 mai. 2019.

16 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 964, 965, 966 e 967**. Rel. Min. Rosa Weber. Brasília, Tribunal Pleno, j. 10 mai. 2023.

17 MARINONI, Luiz Guilherme. **Processo constitucional e democracia**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 690-691.

3.1. O controle do indulto sob a ótica do constitucionalismo abusivo

Muito embora se reconheça que o Presidente da República dispõe de uma larga margem de discricionariedade para a edição do decreto de indulto, seu ato não pode resvalar em hipóteses legais ou morais que o invalidem, como também não se aceita a violação dos preceitos fundamentais acima referidos e o desvio de finalidade.

Ao fazê-lo, o chefe do Poder Executivo expõe a nação a sério e evidente risco de condenação internacional pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, ofendendo a legalidade e, igualmente, a moralidade, invalidando seu ato ao incorrer naquilo que contemporaneamente se nomina de constitucionalismo abusivo.

Descrito inicialmente por David Landau, o constitucionalismo abusivo foi assim definido:

Eu defino “constitucionalismo abusivo” como o uso de mecanismos de mudança constitucional para tornar um Estado significativamente menos democrático do que era antes. Ao me referir aos mecanismos de mudança constitucional, o meu foco é sobre os métodos de mudança formais (não informais) – emenda e substituição constitucionais. Ao me referir às manobras que tornam um regime “significativamente menos democrático”, conceituo a democracia num espectro, reconhecendo que existem vários tipos de regimes autoritários híbridos ou competitivos entre o raio que vai do autoritarismo completo à democracia plena. Finalmente, ao me referir ao grau de democracia em um determinado país, concentro-me em duas dimensões distintas: (1) a esfera eleitoral e até que ponto os mandatários políticos em exercício e os membros da oposição competem em igualdade de condições; e (2) a extensão pela qual são protegidos os direitos dos indivíduos e dos grupos minoritários. Conceitualmente, essas duas dimensões são independentes e podem divergir, mas, nos regimes discutidos aqui, o retrocesso no campo eleitoral parece estar altamente correlacionado com o recuo nas questões de direitos.¹⁸

¹⁸ LANDAU, David. Constitucionalismo abusivo. Trad. Ulisses Levy Silvério dos Reis e Rafael Lamera Giesta Cabral. **REJUR – Revista Jurídica da UFERSA**, Mossoró, v. 4, n. 7, jan./jun. 2020, p. 17-71. Disponível em: <<https://periodicos.ufersa.edu.br/rejur/article/view/9608/10261>>. Acesso em: 24 maio 2023. Texto original, em inglês, publicado na **UC David Law Review**, vol. 47, n. 1, nov. 2013, p. 189-260.

No Brasil, a identificação do constitucionalismo abusivo tem se dado para além do uso de mecanismos de mudança constitucional. Na realidade, o que se nota, com muito maior facilidade, é a utilização de mecanismos constitucionais para frustrar preceitos da própria Constituição.

Identificando essa forma ou modalidade de abuso dos mecanismos constitucionais, Estefânia Maria Queiroz Barboza e Ilton Norberto Robl Filho ressaltam o uso não de emendas, mas de simples procedimentos ou instrumentos próprios do Direito Constitucional para frustrar as expectativas da Carta da República:

Por sua vez, o fenômeno do constitucionalismo abusivo pode ser utilizado para descrever a utilização de procedimentos, institutos e medidas próprias do direito constitucional para minar ou restringir a democracia constitucional em geral e não somente em algumas democracias, como as latino-americanas e do leste europeu. Nesse novo contexto de emprego dessa categoria, trata-se de ferramenta interpretativa mais ampla, a qual é adotada para descrever o uso de (*sic*) abusivo dos instrumentos constitucionais inclusive em democracias constitucionais mais sólidas, que se encontram distantes de um modelo de democraturas, designando a categoria como constitucionalismo abusivo episódico.¹⁹

O constitucionalismo abusivo já foi reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal. Ao julgar ADPF ajuizada pela Procuradoria-Geral da República, tendo por objeto o Decreto n. 10.003/2019, que alterou as normas sobre a constituição e o funcionamento do Conselho Nacional da Criança e do Adolescente – Conanda e destituiu imotivadamente seus membros, no curso dos seus mandatos, portanto, igualmente um decreto de efeitos concretos, a Suprema Corte reconheceu que alterações normativas pontuais (diga-se, não necessariamente emendas, mas simples uso de instrumentos constitucionais), “aparentemente válidas do ponto de vista formal, que, se examinadas isoladamente, deixam dúvidas quanto à sua inconstitucionalidade”²⁰, podem expressar a corrosão da

Disponível em: <https://lawreview.law.ucdavis.edu/issues/47/1/articles/47-1_landau.pdf>. Acesso em: 24 maio 2023.

19 BARBOZA, Estefânia Maria Queiroz; ROBL FILHO, Ilton Norberto. Constitucionalismo abusivo: fundamentos teóricos e análise da sua utilização no Brasil contemporâneo. **Direitos Fundamentais & Justiça**, Belo Horizonte, ano 12, n. 39, p. 79-97, jul./dez. 2018.

20 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 622**. Rel. Min. Roberto Barroso. Brasília, Tribunal Pleno, j. 1º mar. 2021.

tutela de direitos e da esperada e regular atuação do regime democrático, que necessariamente impõe a responsabilização penal dos autores do mais grave ato de violência registrado no sistema prisional do país pelas forças do Estado.

O Decreto n. 11.302, de 22 de dezembro de 2022, esvazia os preceitos fundamentais acima referidos e, em outras palavras, termina por tornar letra morta a Carta da República, principalmente no ponto em que assegura a não submissão a tortura ou tratamento desumano ou degradante e o respeito à integridade física e moral dos presos (art. 5º, III e XLIX).

Analisando esses dispositivos, Rogério Lauria Tucci enfatiza:

Ainda que o primeiro deles possa ser considerado óbvio, até desnecessário (posto que integrante do regime e dos regramentos adotados, genericamente, pela Lei das Leis nacional), ou redundante; ambos, conjuntamente, estatuem a *inviolabilidade da integridade física e moral do ser humano*, membro da comunidade, especificando o segundo, certamente dirigido à execução penal, a do preso: “Todas essas indicações constitucionais estão a evidenciar que, por força de imperativos constitucionais, o postulado da Reserva Legal também atinge a execução das penas.

E com louváveis propriedade e pertinência, a nosso ver, por inibirem a violência e o abuso de poder das autoridades públicas, e de seus agentes, sobrelevando o *status dignitatis* do indivíduo envolvido numa *persecutio criminis*.²¹

Dizendo de outra forma, a norma editada em dezembro de 2022, concessiva de perdão aos policiais do Caso Carandiru, viola o *status dignitatis* dos indivíduos sob custódia do Estado, solapando os fundamentos da República Federativa do Brasil, em especial a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III) e os objetivos fundamentais do art. 3º da Carta Política. Independentemente de o delito, ao tempo dos fatos, ser ou não hediondo, veda-se ao Presidente da República a edição de decreto que desconsidere comandos constitucionais fundamentais e que funcionam com limites imanentes²² a toda atividade do próprio Estado, merecendo o controle pelo Poder Judiciário.

21 TUCCI, Rogério Lauria. **Direitos e garantias individuais no processo penal brasileiro**. 2. ed. São Paulo: RT, 2004, p. 327.

22 Limites definidos pela própria Carta da República, implícita ou explicitamente (SILVA, Virgílio Afonso da. **Direitos fundamentais**: conteúdo essencial, restrições e eficácia. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2014,

3.2. O controle do indulto sob a ótica da convencionalidade: descumprimento de obrigações internacionais assumidas pela República Federativa do Brasil

A concessão do indulto no Caso Carandiru não passa pelo filtro de convencionalidade a ser realizado pelo Supremo Tribunal Federal. A Organização dos Estados Americanos (OEA), por intermédio da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), no Relatório n. 34/00, tendo como objeto do caso 11.291 (Caso Carandiru), no dia 13 de abril de 2000, recomendou²³⁻²⁴ ao Estado brasileiro a realização de uma investigação completa, imparcial e efetiva para identificar e processar as autoridades e funcionários responsáveis pelas violações dos direitos humanos assinaladas nas conclusões do relatório, com adoção das medidas necessárias para que as vítimas das violações que fossem identificadas e suas famílias recebessem adequada e oportuna indenização, bem como que fosse buscada a identificação das demais vítimas.

De outro lado, recomendou-se o desenvolvimento de políticas e estratégias de descongestionamento da população das casas de detenção, com programas de reabilitação e reinserção social consentâneos com as normas nacionais e internacionais e a prevenção de surtos de violência nas unidades prisionais, desenvolvendo-se, para o pessoal carcerário e policial, políticas, estratégias e treinamento especial de negociação e solução pacífica de conflitos, como também técnicas de reinstauração da ordem que permitam a subjugação de eventuais motins com o mínimo de risco para a vida e a integridade pessoal dos internos e das forças policiais.

O total cumprimento das recomendações da Comissão Interamericana de Direitos Humanos constitui um elemento indispensável para assegurar a plena vigência dos direitos humanos nos Estados-Membros da OEA, bem como para contribuir com o fortalecimento do sistema interamericano de proteção dos direitos humanos. O indulto concedido pelo Decreto n. 11.302/2022 ignora a recomendação mencionada, inviabilizando a investigação completa,

p. 131).

23 ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **Relatório n. 34/00, caso 11.291 (CARANDIRU)**, Brasil, de 13 de abril 2000. Disponível em: <<https://www.cidh.oas.org/annualrep/99port/Brasil11291.htm>>. Acesso em: 29 maio 2023.

24 As conclusões e recomendações do Relatório n. 34/00 também foram citadas na petição inicial da ADI n. 7.330.

imparcial e efetiva para identificar e processar as autoridades e funcionários responsáveis pelas violações dos direitos humanos.

O perdão efetivado pelo Presidente da República àqueles que foram condenados por crimes contra os direitos humanos, cuja reprimenda é obrigação que também decorre das normas e jurisprudência do sistema interamericano de direitos humanos, é inconvenção e, portanto, inválido do ponto de vista do direito internacional dos direitos humanos.

Valério de Oliveira Mazzuoli demonstra que:

[...] “o Estado brasileiro reconheceu a ocorrência de violações ao direito à vida e à integridade pessoal dos detentos”, e que “o Estado afirmou ter tomado medidas sólidas e profundas para resolver a situação das prisões no Estado de São Paulo, além de garantir que os processos contra os agentes responsáveis, bem como as indenizações, haviam sido devidamente instaurados nos diferentes foros e prosseguiram de acordo com as garantias processuais, motivo pelo qual não haviam sido esgotados os recursos internos”²⁵.

O mesmo autor continua explicando que:

[...] após analisar assuntos como a situação carcerária e de segurança do centro penitenciário, o controle institucional da prisão, o padrão de violência da Polícia Militar paulista à época, a resposta do Estado à revolta, o motim em si e sua subjugação, a atuação das autoridades civis e dos magistrados durante a revolta, a ação policial imediata à rebelião, as ações destinadas a destruir a evidência e evitar a ação da imprensa, o tratamento dado aos feridos e às famílias, as investigações oficiais e as ações da justiça, bem como os procedimentos judiciais, a Comissão concluiu pela violação, por parte do Brasil, dos arts. 1º, 4º, 5º, 8º e 25 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos”, razão pela qual a mesma Comissão Interamericana “recomendou ao Estado brasileiro que realizasse uma investigação completa, imparcial e efetiva do caso, a fim de identificar e processar os responsáveis pelas violações de direitos humanos constatadas, bem assim adotar as medidas necessárias para que as vítimas

²⁵ MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Direitos Humanos na Jurisprudência Internacional**: sentenças, opiniões consultivas, decisões e relatórios internacionais. São Paulo: Método, 2019, p. 858.

de tais violações fossem identificadas e suas famílias recebessem uma justa indenização”²⁶.

O ato presidencial que indulta policiais que participaram do massacre do Carandiru está na contramão das decisões internacionais existentes contra o Brasil, não passando incólume ao devido controle de convencionalidade das leis e dos atos normativos.

No caso dos preceitos do decreto em estudo, tem-se que “a República Federativa do Brasil violou suas obrigações decorrentes dos arts. 4º (direito à vida) e 5º (direito à integridade pessoal), em virtude da morte de 111 pessoas e de um número indeterminado de feridos, todos eles detidos sob a sua custódia, na subjugação do motim de Carandiru em 2 de outubro de 1992, pela ação dos agentes da Polícia Militar de São Paulo”, sendo considerada responsável “pela violação dos arts. 8º e 25 (garantias e proteção judicial) em conformidade com o art. 1º (1) da Convenção, pela falta de investigação, processamento e punição séria e eficaz dos responsáveis e pela falta de indenização efetiva das vítimas dessas violações e seus familiares”.

A concessão do indulto é incompatível com esses dispositivos da Convenção Americana de Direitos Humanos, promulgada pelo Decreto n. 678, de 6 de novembro de 1992, justificando-se a tomada de providências judiciais contra o indulto concedido aos agentes da força policial, haja vista sua incompatibilidade com as normas acima indicadas da Convenção Americana de Direitos Humanos.

O perdão concedido vai em sentido diametralmente oposto ao compromisso assumido pelo país na direção do intransigente respeito à dignidade da pessoa humana e à tutela da vida, inclusive no campo de suas relações internacionais, reconhecidas as responsabilidades dos agentes de Estado em demanda penal em que se lhes assegurou plenamente o devido processo legal.

3.3. O controle do indulto sob a ótica da tutela da vida humana: bem jurídico situado no epicentro do sistema de proteção constitucional

O indulto remonta ao período do absolutismo monárquico, em que não havia separação dos Poderes ou mesmo o sistema de freios e contrapesos adotado na Constituição brasileira, a partir da teoria de

²⁶ MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Direitos Humanos na Jurisprudência Internacional**: sentenças, opiniões consultivas, decisões e relatórios internacionais. São Paulo: Método, 2019, p. 858.

Montesquieu. O direito penal era aplicado de forma arbitrária e violenta e, assim, o instituto representava um ato de clemência do monarca, que concentrava funções legislativas, judiciais e executivas.

Mesmo nessas circunstâncias de aplicação da lei penal, o indulto, na sua origem, tinha caráter excepcional e era aplicado em casos pontuais, quando a condenação se apresentava injusta. Também havia situações em que era utilizado para favorecer os “amigos do rei” ou para perseguir seus “inimigos”, que não eram beneficiados nas mesmas circunstâncias.

No entanto, nas democracias contemporâneas, esse instituto deve ser aplicado sob critérios constitucionais específicos, para correção de injustiças pontuais em casos concretos; não há espaço constitucional para a sua utilização em substituição à norma penal descriminalizante, sob pena de invasão de competência do Poder Legislativo.

O campo de utilização do indulto em um Estado Democrático de Direito é bastante restrito, porque as penas já são aplicadas sob a orientação dos princípios da individualização e proporcionalidade, com base em decreto condenatório editado por órgão do Poder Judiciário, imparcial e no âmbito do devido processo legal.

O indulto, quando aplicado de forma a possibilitar a extinção da punibilidade de graves crimes praticados com violência contra a pessoa, quando o condenado sequer iniciou o cumprimento da pena, também viola o princípio constitucional da separação dos Poderes. Na prática, verifica-se uma substituição dos Poderes Legislativo e Judiciário pela vontade unipessoal do chefe do Poder Executivo, não obstante exista expressa vedação no art. 62 da Constituição, impedindo semelhante atuação no campo de edição das medidas provisórias.

No entanto, embora aplicado de forma utilitarista e para atingir determinados fins que podem não se conformar aos contornos constitucionais²⁷, o fato é que há limites materiais à utilização do instituto, e esses limites estão previstos na Constituição, explícita e implicitamente.

Em primeiro plano, há certos delitos (tortura, tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o terrorismo e os crimes definidos como hediondos) que foram excluídos do indulto (art. 5º, XLIII, CF), mas também há outros a serem considerados, sobretudo ao se observar a finalidade do instituto, que é humanitária, de correção de política

²⁷ O Decreto n. 11.302/2022 foi editado, em desvio de finalidade, com o intuito de agradar uma forte base eleitoral do então Presidente da República, que sempre teve um discurso armamentista e de defesa das forças policiais.

criminal e de injustiças pontuais e concretas, e não de substituição do legislador na descriminalização de tipos penais ou de imotivada e desproporcional isenção de responsabilidade.

Sequer como legítimo fator descriminalizante é possível se qualificar o Decreto n. 11.302/2022, no ponto objeto deste estudo, porque atinge crimes, para fins de extinção da punibilidade dos seus executores, que ofendem bens jurídicos situados no epicentro do sistema de proteção constitucional, como é o caso dos crimes dolosos contra a vida.

O direito penal é considerado a *ultima ratio* pelo ordenamento jurídico-constitucional e como fator de proteção dos direitos fundamentais e de bens coletivos. O não atendimento às exigências constitucionais de tutela de bens jurídicos relevantes para a sociedade, como é o caso da vida humana e da própria exigência de higidez da conduta dos agentes públicos, é causa de violação da garantia que veda a tutela insuficiente por parte do Estado.

A esse respeito, José Paulo Baltazar Júnior esclarece que os direitos fundamentais, além de sua função negativa que objetiva limitar arbítrios estatais, proibindo excessos, também possuem uma função de proibição de insuficiência, é dizer, “determina a existência de deveres de proteção jurídico-fundamentais, que enfatiza o aspecto da obrigação estatal, ou direitos de proteção jurídico fundamentais, expressão que dá ênfase ao direito do cidadão e não ao dever do Estado”²⁸.

A proteção do Estado não pode ser deficiente, menor do que a necessária. A atuação do Estado atenderá à garantia constitucional de necessidade, adequação e proporcionalidade em sentido estrito para concreta preservação dos direitos individuais fundamentais daqueles que estejam em conflito com a lei penal, mas também para garantir a proteção dos direitos fundamentais da coletividade e dos bens jurídicos mais relevantes tutelados pela norma penal, traduzido na observância e aplicação das leis penais àqueles que violem bens de relevante interesse social, viabilizando segurança jurídica e confiança de proteção do indivíduo pelo Estado e a estabilidade das relações sociais.

A importância do tema não escapou do exame da Suprema Corte em reiterados julgados, merecendo destaque o HC 104.410, da Relatoria do Ministro Gilmar Mendes, que pontuou os limites de atuação do

²⁸ BALTAZAR JÚNIOR, José Paulo. A doutrina da proibição de insuficiência. In: HECK, Luís Afonso (org.). **Direitos fundamentais, teoria dos princípios e argumentação**: escritos de e em homenagem a Robert Alexy. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2015, p. 76-77.

legislador, de modo a não conformar situações de proteção deficiente dos bens jurídicos. A ideia, na excepcional situação da edição do Decreto n. 11.302/2022, é ainda mais evidente, afinal, no mencionado julgado, definiu-se que a Constituição determina a criminalização de condutas, e “[em] todas essas normas é possível identificar um mandato de criminalização expresso, tendo em vista os bens e valores envolvidos”, com os direitos fundamentais funcionando “como proibições de intervenção (*Eingriffsverbote*)”, mas “expressando também um postulado de proteção (*Schutzgebote*)” ou como “proibições de proteção insuficiente ou imperativos de tutela (*Untermassverbote*)”, impondo ao legislador “o dever de observância do princípio da proporcionalidade como proibição de excesso e como proibição de proteção insuficiente”²⁹.

Essas mesmas razões são aplicáveis ao Caso Carandiru, não sendo permitido ao legislador, e menos ainda ao chefe do Executivo, em ato unilateral, dispor da tutela penal da vida. O chamado garantismo positivo, que veda a proteção jurídica deficiente, sustenta, conforme Luciano Feldens, que o Estado perdeu parte de seu poderio para organizações privadas que realizam funções antes cumpridas pelo poder público, de notório interesse público e que não só os burgueses, mas também a pluralidade de pessoas e classes sociais dominam o poder político; logo elas passam a exigir do Estado proteção para seus direitos, diante dos crescentes temores do poderio privado; daí, ficou ultrapassada a visão dos direitos fundamentais como direitos contra o Estado. Em assim sendo, surgem: a) eficácia dos direitos fundamentais entre particulares; e b) a doutrina dos deveres de proteção, expressão da atribuição dos direitos fundamentais da função de imperativo de tutela³⁰.

Ainda nos termos expostos pelo citado autor³¹:

A questão novamente passa por compreender a relação que se trava entre Estado e direitos fundamentais no marco do modelo atual. O princípio do Estado constitucional de Direito, na atualidade, não exige apenas a garantia da defesa de direitos e liberdades contra o Estado; exige, também, a defesa dos mesmos contra quaisquer poderes sociais de fato. Nessa linha, se poderá afirmar, com Baptista

29 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus* n. 104.410. Rel. Min. Gilmar Mendes. Brasília, Segunda Turma, j. 6 mar. 2012.

30 FELDENS, Luciano. *Direitos fundamentais e direito penal*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008, p. 75.

31 FELDENS, Luciano. *Direitos fundamentais e direito penal*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008, p. 71-72.

Machado, que a ideia de Estado (Constitucional) de Direito se demite de sua função quando se abstém de recorrer aos meios preventivos e repressivos que se mostrarem indispensáveis à tutela da segurança, dos direitos e liberdades dos cidadãos. A necessidade de uma intervenção eficaz do Estado na preservação dos direitos fundamentais e/ou interesses constitucionais é missão de um Direito Penal valorativamente ajustado ao modelo de Estado constitucional nas vestes de um Estado Social e Democrático de Direito, um modelo no qual há coisas sobre as quais o legislador não pode decidir e algumas outras sobre as quais não pode deixar de decidir. [...].

Por essa razão, o denominado garantismo penal, se realmente se pretende uma projeção da teoria garantista ao Direito Penal, há de promover um *equilíbrio* entre as diversas funções hoje atribuídas aos direitos fundamentais: como *direitos de defesa e imperativos de tutela*. Mesmo quando vertido ao ambiente jurídico-penal, o garantismo está no equilíbrio dessas funções. Ingo Sarlet enfatiza, a propósito, que a “*sobrevivência do garantismo*” está atrelada a adequado manejo da noção de proporcionalidade na esfera jurídico-penal, a qual rejeita tanto “um minimalismo unilateral e cego, que não faz jus a um sistema de garantias negativas e positivas”, como uma “*intervenção máxima*” que desatenda aos limites do necessário.

Sob essa perspectiva, o indulto possui uma limitação material à sua aplicação justamente na chamada “dupla face” do garantismo constitucional, que, por um lado, estabelece garantias fundamentais ao indivíduo frente ao Estado, mas, por outro, também garante à sociedade a legítima expectativa de manutenção da ordem jurídica e aplicação e cumprimento das leis, aprovadas sob o rigor do devido processo legislativo. Praticado um delito, notadamente delitos graves cometidos com violência contra a pessoa, contra a vida humana de vítimas que estavam sob a custódia do Estado e cujas condutas letais foram praticadas pelas forças de segurança estatais, a sociedade tem a legítima (e necessária) pretensão de aplicação da lei penal, com a devida responsabilização dos condenados pela prática de tais crimes.

O perdão amplo e irrestrito concedido no Caso Carandiru, alcançando agentes devidamente julgados e condenados pelo Poder Judiciário pelo cometimento de homicídios qualificados, afronta o

ordenamento jurídico-constitucional vigente, sob a ótica da separação dos Poderes – pois o chefe do Poder Executivo não tem a competência constitucional de extrapolar os limites finalísticos do instituto do indulto – e também sob a ótica da tutela de proteção deficiente de bem jurídico constitucionalmente protegido, retirando o conteúdo de preceitos constitucionais fundamentais.

Dito de outra forma, o indulto produzido sob medida para o perdão dos réus condenados pela participação no massacre do Carandiru, e desatento à ideia da pena individualizada que deve ser cumprida, afronta o princípio constitucional da proporcionalidade, por atribuir ao Estado um resultado deficiente naquilo que deve ser a reprimenda justa e eficaz da criminalidade produzida pelo próprio Estado contra pessoas sob a sua custódia, violando, de resto, fundamentos e objetivos da República Federativa do Brasil e obrigações internacionalmente assumidas para a promoção e proteção dos direitos humanos.

A utilização do instituto do indulto encontra limitação material constitucional naquelas situações não só de crimes hediondos, mas também qualificados como graves pelo ordenamento jurídico-constitucional e, quanto aos demais delitos, quando desdote direitos fundamentais e cláusulas pétreas ou quando não forem atendidos critérios finalísticos específicos do instituto, ou seja, aquelas situações concretas ou abstratas pautadas em relevantes razões humanitárias relacionadas à saúde, idade, especial situação do condenado, sem que constitua, como foi o caso do Decreto n. 11.302/2022, causa de ineficácia da aplicação da lei penal, de violação da igualdade de todos perante a lei e de manifesta impunidade.

Com mais razão, os direcionamentos levados a efeito pelos arts. 6º, *caput* e parágrafo único, e 7º, § 3º, do Decreto n. 11.302/2022 desconsideram a primazia da tutela da vida humana.

Não fosse o fato de os direitos e garantias fundamentais (entre eles o direito à vida – art. 5º, *caput*, CF) serem insuscetíveis de redução protetiva até mesmo por emenda constitucional (art. 60, § 4º, IV, CF), admitir a clemência presidencial em favor de agentes de segurança pública que, no interior de unidade prisional, promoveram o massacre de mais de uma centena de pessoas ali confinadas, corresponde a violar as bases do Estado de Direito, sem o qual não se pode falar das próprias

cláusulas pétreas, mas da instituição inconstitucional do arbítrio da força³².

Em que pese a evolução da ideia de bem jurídico para a proteção de objetos coletivos, a vida é valor essencial e inquestionável, desde sempre reconhecida como merecedora da proteção do Direito Penal. Atrelada à dignidade da pessoa humana, é pressuposto para o exercício dos demais direitos assegurados ao homem.

Nas palavras de Nelson Hungria, a vida é sublinhada como pressuposto da personalidade e supremo bem individual:

A pessoa humana, sob o duplo ponto de vista material e moral, é um dos mais relevantes objetos da tutela penal. Não a protege o Estado apenas por obséquio ao indivíduo, mas principalmente, por exigência de indeclinável interesse público ou atinente a elementares condições da vida em sociedade. Pode dizer-se que, à parte os que ofendem ou fazem periclitar os interesses específicos do Estado, todos os crimes constituem, em última análise, lesão ou perigo de lesão contra a pessoa. Não é para atender a uma diferenciação essencial que os crimes particularmente chamados contra a pessoa ocupam setor autônomo entre as *species delictorum*. A distinção classificatória justifica-se apenas porque tais crimes são dos que mais imediatamente afetam a pessoa. Os bens físicos ou morais que eles ofendem ou ameaçam estão intimamente consubstanciados com a personalidade humana. Tais são: a vida, a integridade corporal, a honra e a liberdade.³³

A Constituição Federal assegura o direito à vida em sua dupla acepção, qual seja, o direito de continuar vivo e de se ter vida digna

32 “Dentro dessa perspectiva, o Estado de Direito é um conceito formal de acordo com o qual os sistemas jurídicos podem ser mensurados, não a partir de um ponto de vista substantivo, como a justiça ou a liberdade, mas por sua funcionalidade. A principal função do sistema jurídico é servir de guia seguro para a ação humana. Essa é a primeira razão pela qual as concepções formalistas do Estado de Direito, semelhantes à formulada por Raz, recebem amplo apoio de diferentes perspectivas políticas. É extremamente importante para os governos em geral contarem com um eficiente instrumento para guiar o comportamento humano. Contudo, servir de ferramenta para distintas perspectivas políticas não significa que mesmo a concepção formalista de Estado de Direito seja compatível com todos os tipos de regimes políticos. Por favorecer a previsibilidade, a transparência, a generalidade, a imparcialidade e por dar integridade à implementação do Direito, a ideia do Estado de Direito se torna a antítese do poder arbitrário. Dessa maneira, as perspectivas políticas distintas que apoiam o Estado de Direito têm em comum uma aversão ao uso arbitrário do poder; essa é uma outra explicação sobre por que o Estado de Direito é defendido por democratas, liberais igualitários, neoliberais e ativistas de direitos humanos. Apesar de suas diferenças, eles são todos a favor de conter a arbitrariedade. Em uma sociedade aberta e pluralista, que ofereça espaço para ideais concorrentes acerca do bem público, a noção de Estado de Direito se torna uma proteção comum contra o poder arbitrário.” (VIEIRA, Oscar Vilhena. A desigualdade e a subversão do Estado de Direito. **Sur. Revista Internacional de Direitos Humanos**, v. 4, n. 6, p. 28-51, 2007, p. 33)

33 HUNGRIA, Nelson. **Comentários ao Código Penal**. v. 5. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1955, p. 14.

quanto à subsistência. Nessa senda, o direito fundamental à vida deve ser entendido como direito a um nível de vida adequado com a condição humana, isto é, direito à alimentação, vestuário, assistência médico-odontológica, educação, cultura, lazer e demais condições vitais³⁴.

Vale dizer que a completa proteção à vida humana, sob a ordem constitucional, está atrelada à concretização dos princípios e objetivos fundamentais da República, bem como à efetivação dos demais direitos fundamentais e dos direitos sociais. Pretende-se, com supedâneo nas diretrizes sublinhadas, registrar que a vida humana não é protegida pelo Direito Penal por se tratar de raciocínio lógico e indiscutível calcado em base empírica e no próprio sentido do valor vida, embora pudesse ser. A vida humana é abraçada pelo Direito Penal porque o legislador está obrigado, por mandamento constitucional, a proceder assim. Conquanto não exista comando explícito nesse sentido, há mandado constitucional de criminalização implícito a sustentar essa ideia, que não pode ser violado por decreto presidencial, clara expressão, no caso em estudo, de constitucionalismo abusivo e de prevalência do arbítrio do poder.

Não se olvida que a existência de mandados de criminalização é questionada por alguma doutrina, que discorre no sentido de que, ao se tomar a Constituição como fundamento do Direito Penal, segue-se para a sua maximização na medida em que toda aparente necessidade de proteção penal desencadeará um levante pela efetivação do direito à criminalização, quando, na verdade, o texto constitucional traz apenas uma possibilidade de criminalizar³⁵.

No entanto, Luiz Luisi, ao tratar das relações entre a Constituição e o Direito Penal, aponta que os princípios penais traduzem, em geral, orientação ao legislador infraconstitucional no sentido de determinar a ele a elaboração de normas incriminadoras destinadas à proteção de valores supraindividuais, como o meio ambiente, o trabalho e a cultura. Destaca, em continuação, que os princípios referidos, em sua quase totalidade, traduzem exigências de criminalização para a proteção de bens coletivos, embora possam ser concernentes aos aspectos gerais do Direito Penal³⁶.

34 MORAES, Alexandre de. **Direitos humanos fundamentais**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002, p. 87.

35 PASCHOAL, Janaína Conceição. **Constituição, criminalização e direito penal mínimo**. São Paulo: RT, 2003, p. 75.

36 LUISI, Luiz. **Os princípios constitucionais penais**. 2. ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2003, p. 13-14.

Antonio Carlos da Ponte registra que a Constituição Federal brasileira, na esteira de Constituições de países europeus, como as da Alemanha, Espanha, Itália, França e da própria Comunidade Europeia, estabelece mandados explícitos e implícitos de criminalização. Significa dizer que os aludidos mandados constitucionais indicam matérias sobre as quais o legislador ordinário não tem a faculdade de legislar, mas a obrigatoriedade de tratar, protegendo determinados bens ou interesses de forma adequada e, dentro do possível, integralmente³⁷.

Indicam-se, como mandados explícitos de criminalização, as disposições encontradas na Constituição Federal nos arts. 5º, XLII, XLIII e XLIV; 7º, X; 227, § 4º; e 225, § 3º. Acrescente-se a esse rol o art. 5º, § 3º, da Carta Magna, o qual, embora não se cuide de comando constitucional direto, confere posição de emenda aos tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos aprovados por quórum qualificado.

Se a Constituição Federal impõe ao legislador o dever de proteger penalmente determinados bens jurídicos, essa obrigação naturalmente funciona, para o chefe do Poder Executivo, como limite negativo, a tornar inconstitucional a clemência que afete a tutela penal de direito fundamental a ponto de torná-lo oco.

A vida humana, conquanto não esteja albergada em dispositivo constitucional direto de criminalização, nos dizeres de Luciano Feldens, compõe o epicentro do sistema de proteção jurídico-penal, acompanhada da liberdade e da dignidade humana.

Efetivamente, ao desenvolver o raciocínio que desemboca na percepção da existência de mandados implícitos de criminalização, o autor direciona as seguintes conclusões³⁸:

- da opção constitucional pela existência de um sistema penal afigura-se lógica a afirmação de que estaria vedado, desde logo, uma espécie de abolicionismo penal;

37 DA PONTE, Antonio Carlos. **Crimes eleitorais**. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 151-152. Além da existência de mandados de criminalização, importa considerar quais as consequências no caso de descumprimento da ordem constitucional, registro também destacado pelo autor: “No ordenamento jurídico brasileiro, o não atendimento a um mandado de criminalização por parte do Poder Legislativo não traz, no âmbito legal, qualquer consequência, a não ser a instituição do Congresso Nacional em mora legislativa, desde que, para tanto, tenha sido proposta ação direta de inconstitucionalidade por omissão, a arguição de descumprimento de preceito fundamental ou mandado de injunção. Esse é o grande problema que acomete o assunto, qual seja, não há qualquer tipo de sanção efetiva destinada ao legislador que, de forma dolosa ou não, deixa de proceder ao enfrentamento de matéria que seria obrigatório”. (DA PONTE, Antonio Carlos. **Crimes eleitorais**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 174-175)

38 FELDENS, Luciano. **A Constituição penal**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005, p. 117-118.

- um sistema jurídico-penal constitucionalmente exigido deveria fazer-se representado por um catálogo de crimes, deles constando, pelo menos, as condutas cuja criminalização é expressamente requerida pela Constituição;
- afirmada a vontade do poder constituinte quanto à existência de um sistema de proteção jurídico-penal, indaga-se quanto à suficiência de criminalização apenas das condutas cuja penalização é expressa e constitucionalmente determinada. A título de exemplo, seria constitucional a despenalização do homicídio doloso ao passo que a retenção dolosa de salário do trabalhador constitui mandado expresso de criminalização? Não estaria o legislador, antes disso, indiretamente obrigado a proteger a própria vida do trabalhador?

Esse é o ponto fundamental da discussão. Entre tantos argumentos que sinalizam para a existência de mandados implícitos de criminalização, dúvidas não há de que a vida humana, pressuposto para a existência e fruição de direitos subjetivos e para realização de outros valores, não pode ser afastada da tutela penal por questões político-criminais e, muito menos, para sinalização a um determinado setor da base eleitoral.

Conquanto não tenha o constituinte expressamente imposto a criminalização do atentado contra a vida humana na forma que o fez quanto às disposições enumeradas há pouco, é certo que a inviolabilidade do direito à vida, estampada no art. 5º, *caput*, da Carta Política, associada à nota de magnitude do direito em referência, habilita-o a exigir proteção pela normativa penal, afinal nenhum outro direito há sem o exercício da própria vida.

Entretanto, a identificação dos mandados constitucionais implícitos de criminalização não pode se dar no campo subjetivo. A eleição de critérios seguros mostra-se imprescindível para que não haja violação do corpo constitucional, sob pretexto de preservá-lo.

A vida humana é direito fundamental inviolável e se afigura valor jurídico com magnitude e supremacia na hierarquia dos bens desse jaez. Está disposta no epicentro do sistema de proteção jurídico-penal, espelhado na Constituição Federal, certo que a tutela da vida humana contra os atentados mais graves justifica o reconhecimento de imperativo implícito de proteção.

Nesse diapasão, o crime de homicídio doloso é de previsão obrigatória, e sua conformação legal não está ao talante do legislador; retirá-lo do Código Penal implicaria ato inconstitucional, passível de correção por via judicial. De igual modo, a proteção deficiente do predito bem jurídico, derivada de atos do poder público, legitima medida no mesmo sentido, como na hipótese de perdão por ato discricionário e imotivado do Presidente da República a condenados por atentados contra a vida humana, conformados em homicídios dolosos qualificados, que retrata violação aos direitos humanos.

É sob essa ótica que deve ser enfrentada a proteção da vida humana diante das mais variadas formas de atentados e de contextos. Entre as questões que se colocam, sobleva em importância a identificação de limites ao indulto ou ao perdão em sentido mais amplo no que se refere à persecução penal dos crimes dolosos contra a vida.

Propõe-se um aprofundamento da discussão sob o prisma dos mandados implícitos de criminalização e, por conseguinte, das possíveis implicações de ordem político-criminais no processamento penal dos crimes contra a vida humana.

A discussão não se restringe à ingerência penal, mas também diz respeito à identificação das limitações às possibilidades de indulto e de perdão nos mais diversos cenários em casos de delitos dolosos contra a vida, sob pena de violação direta da proibição de proteção deficiente por incompatível aplicação de mecanismos processuais.

Além dos condenados pela prática de delitos hediondos ou equiparados, acrescente-se que a referida vedação também se sustenta, especificamente em relação ao crime de homicídio doloso, ainda que em formato não revelador de hediondez, uma vez identificada a vida humana como epicentro do sistema de proteção jurídico-penal, nos termos há pouco discutidos.

Em casos de homicídio doloso, cujos efeitos são eternos e irreparáveis, inviável se ponderar no sentido do afastamento completo de qualquer resposta punitiva por força de discricionariedade do chefe do Executivo federal, evitando-se que seu efeito seja uma total desfiguração da pena cominada ou imposta, subvertendo a lógica do sistema penal de tutela da vida humana diante do evidente desequilíbrio entre a resposta estatal – ou a ausência dela – e a envergadura do bem jurídico lesado.

Com base nessa perspectiva, além das infrações penais contra a vida rotuladas como hediondas pela Lei n. 8.072/1990, não podem ser

agraciados por perdão em sentido amplo os acusados ou sentenciados a quem se possa imputar a autoria ou a participação em homicídio doloso simples ou privilegiado, consumado ou tentado, ou ainda que em contexto de participação de menor importância.

Não há espaço para perdoar, pura e simplesmente, aquele que atenta contra a vida de outro ser humano, considerando-se a conduta mais repugnante, o homicídio doloso. Os efeitos do comportamento do autor são de reversão impossível, de modo que seu arrependimento não altera o quadro consumado. A leitura do texto normativo não pode ser alheia à dor incontornável e absoluta irreparabilidade da lesão. Em suma, não se politiza nem se capitaliza impunidade de crimes contra a vida.

Como lembra Edilberto de Campos Trovão, existe uma ideia de proteção mútua que torna o tribunal do júri, na defesa da vida humana, uma instituição sólida e eficiente, como um grande pacto: quem quer que seja, se vítima de homicídio, seu algoz deverá ser processado, julgado e condenado. Se eu for o ofendido, espero a mesma decisão do Tribunal Popular³⁹.

4. A AFRONTA AO PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO POR VIOLAÇÃO À SOBERANIA DOS VEREDICTOS

O princípio da soberania dos veredictos deve ser adequadamente compreendido para que se delimite com correção a sua extensão. Kátia Duarte de Castro diz que a Constituição Federal de 1988 assegurou o indicado princípio retomando o estabelecido na Carta Magna de 1946 (art. 141, § 28)⁴⁰.

Contudo, a ideia de soberania dos veredictos não é incompatível com o duplo grau de jurisdição, cabendo, nesse ponto, exercício de ponderação entre as excogitadas garantias constitucionais para se inferir a exata dimensão do anotado princípio. Conforme explica Hermínio Alberto Marques Porto, a soberania do júri “[...] deve ser entendida como a ‘impossibilidade de os juízes togados se substituírem aos jurados na decisão da causa’”⁴¹.

39 TROVÃO, Edilberto de Campos. **Reflexões de um aprendiz de Promotor de Justiça no Tribunal do Júri**. 2. ed. Curitiba: JM, 2005, p. 49-50.

40 CASTRO, Kátia Duarte de. **O júri como instrumento de controle social**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1999, p. 63.

41 PORTO, Hermínio Alberto Marques. **Júri: procedimentos e aspectos do julgamento**. Questionários. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 33-34.

Justamente para que não ocorra a anotada sobreposição da opinião do Tribunal de Apelação à vontade dos jurados exteriorizada na votação dos quesitos, o Código de Processo Penal limita o recurso de mérito à situação em que a decisão proferida pelo Conselho de Sentença for manifestamente contrária à prova dos autos, ou seja, quando não tiver supedâneo em qualquer versão dos fatos reproduzida em linguagem probatória. Demais disso, o recurso de mérito somente pode ser manejado e apreciado uma vez pela Corte Superior, a qual, se lhe der provimento, determinará a realização de um novo julgamento.

Tão grave o preceito da soberania dos veredictos que a Constituição Federal emprega a locução *soberania* apenas oito vezes, e todas elas são para garantir a manutenção do próprio Estado Democrático de Direito (soberania nacional ou do país) ou a defesa do exercício de direitos contra vontades políticas indevidas (veredictos, exercício de liberdades constitucionais e sufrágio universal)⁴², a revelar a impossibilidade de se indultar homicídios dolosos e condenações pelo tribunal popular.

Alicerçado nas mencionadas limitações à revisão de mérito das decisões do tribunal do júri, o sistema processual penal brasileiro

42 Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I – a *soberania*;

[...]

Art. 5º [...]

XXXVIII – é reconhecida a instituição do júri, com a organização que lhe der a lei, assegurados:

[...]

c) a *soberania* dos veredictos;

[...]

LXXI – conceder-se-á mandado de injunção sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à *soberania* e à cidadania;

[...]

Art. 14. A *soberania* popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

[...]

Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a *soberania* nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos:

[...]

Art. 91. O Conselho de Defesa Nacional é órgão de consulta do Presidente da República nos assuntos relacionados com a *soberania* nacional e a defesa do Estado democrático, e dele participam como membros natos:

[...]

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

I – *soberania* nacional;

[...]

Art. 231. [...]

§ 5º É vedada a remoção dos grupos indígenas de suas terras, salvo, “ad referendum” do Congresso Nacional, em caso de catástrofe ou epidemia que ponha em risco sua população, ou no interesse da *soberania* do País, após deliberação do Congresso Nacional, garantido, em qualquer hipótese, o retorno imediato logo que cesse o risco.

compatibilizou a soberania dos veredictos sem suprimir o direito à apelação, certo que os julgamentos do Conselho de Jurados, ainda que baseados em prova marginal, devem ser mantidos, “[...] circunstância a demonstrar que, no julgamento de apelação para avaliação do que foi decidido pelos jurados, o entendimento do conceito de soberania dá atenção a seus limites, agora, então sem caráter ampliativo e indevido”⁴³.

O respeito à soberania do júri é essencial à própria existência da instituição, constituindo-se pedra fundamental do Estado Democrático de Direito e garantia expressamente prevista na Constituição, insuscetível de revisão até mesmo por emenda constitucional. Decisões do tribunal *ad quem* que nitidamente desrespeitam o posicionamento dos jurados, valendo-se de recursos argumentativos para se sobrepor às suas decisões, implicam desconstrução do tribunal do júri e ofensa ao próprio princípio democrático no qual a instituição se assenta.

Como lembrou Ary Azevedo Franco, à época do Decreto-Lei n. 167, de 5 de janeiro de 1938, que encerrou a controvérsia acerca da manutenção ou não do tribunal do júri no Brasil diante da omissão a seu respeito na Constituição de 1937, havia prescrição, no seu art. 96, que o Tribunal de Apelação, ao apreciar livremente as provas produzidas, se estivesse convencido de que a decisão do júri não encontrava nenhum apoio nos autos, deveria dar provimento ao apelo para aplicar a pena justa ou absolver o réu conforme o caso. “O que o Decreto-Lei n. 167 fez, regulando a instituição do júri, foi praticamente abolir o júri. [...] Da antiga instituição, regulada pelo Decreto-Lei n. 167, ficou apenas a palavra júri, eis o que se ouve a cada passo”⁴⁴.

Efetivamente, a construção de disposição a conferir competência plena de mérito ao Tribunal de Apelação implica, senão abolição da justiça popular, sua virtual supressão, como apontou Pedro Aleixo em citação levada adiante por Edgard de Moura Bittencourt em comentário ao art. 96 do Decreto-Lei n. 167/1938. Apesar do registro, importante anotar que o próprio juiz Bittencourt se posicionava de forma diversa e aplaudia a sistemática adotada pelo diploma citado. Segundo ele, na medida em que o decreto atribuiu ao Tribunal a possibilidade de correção das decisões do júri proferidas sem qualquer apoio nos autos (literalmente, o Decreto-Lei se vale da expressão nenhum apoio nos autos), impede-se que o Conselho de Sentença faça do preto o branco ou

43 PORTO, Hermínio Alberto Marques. **Júri**: procedimentos e aspectos do julgamento. Questionários. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 33.

44 FRANCO, Ary Azevedo. **O júri e a Constituição Federal de 1946**. Rio de Janeiro e São Paulo: Livraria Freitas Bastos, 1950, p. 261.

do quadrado o redondo. A inovação, segue Edgar de Moura Bittencourt, “[...] não prejudica senão os grandes assassinos nas suas pretensões de se esquivarem da sanção penal”⁴⁵.

Contudo, travestido de controle, conferiu-se à Corte de Apelação, em leitura livre dos autos, a possibilidade de se sobrepor à decisão popular no modelo esculpido pelo Decreto-Lei n. 167/1938. A interpretação do conjunto de provas e mesmo da própria lei livremente, como apontava o texto normativo, por juízes técnicos, parece dar de ombros para a essência do júri que se lastreia justamente na ampla liberdade do cidadão convocado a julgar e decidir acerca da responsabilidade do acusado por crime doloso contra a vida, por íntima convicção e também com assento em suas experiências de vida, do contato com ambientes aos quais o magistrado, por mais das vezes, nunca teve acesso, constituindo-se em instituição efetivamente popular, também em termos político-criminais, para o bem e para o mal.

Evidentemente, não se poderia conceber a soberania dos veredictos como vetor inflexível e não sujeito a qualquer mecanismo de controle de mérito. Organização com esse matiz implicaria atribuição de poder absoluto a órgão do Poder Judiciário, e, como cediço, o poder absoluto é inclinado ao arbítrio e ao abuso. Firmino Whitaker, ao comentar a regulamentação do tribunal do júri do Estado de São Paulo ainda no começo do século XX, apontava que as apelações eram sacadas contra as sentenças definitivas “[...] quando foram preteridas formalidades substanciaes do processo, estiver a sentença em contraposição com o veredictum, ou fôr imposta pena diversa da estabelecida em lei”⁴⁶.

Nesse modelo, como se nota, caminha-se para o extremo oposto da regulamentação adotada em 1938, ao se arranjar ordenação em que o tribunal do júri, quanto ao mérito, proferia decisão materialmente imutável. Apenas o reconhecimento de nulidades, o desrespeito da decisão do Conselho de Sentença pelo juiz togado ou a injustiça na aplicação da pena eram questões passíveis de devolução à Corte de Apelação.

Não por outra razão, trilhou-se para termo médio na construção do modelo de júri estabelecido no Código de Processo Penal atual, com a redação que lhe foi dada pela Lei n. 263, de 23 de fevereiro de 1948, recepcionado pelas Constituições que se seguiram à sua vigência. Há possibilidade de controle de mérito pelo tribunal, contudo,

45 BITTENCOURT, Edgard de Moura. **A instituição do júri**: anotações aos dispositivos do Decreto-Lei n. 167, de 5 de janeiro de 1938. São Paulo: Saraiva, 1939, p. 303-304.

46 WHITAKER, Firmino. **Jury (Estado de S. Paulo)**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 1930, p. 227.

restrito a situações de teratologia ou, em outros termos, em completa dissonância entre o *verdictum* e o material probatório. Desse modo, há de se compreender que apenas a decisão manifestamente contrária à prova dos autos deve conduzir à anulação do julgamento pelo Poder Judiciário “[...] isto é, sem as peias de juiz de ofício, que se habitua a ver as provas com rigor de técnica, chegar à conclusão de que a mesma nenhum apoio encontra na prova [...] o desembargador deve revestir-se da mentalidade de jurado e não exigir que o jurado se revista da mentalidade de desembargador”⁴⁷.

Vale frisar: manifestamente significa absolutamente, patentemente, descobertamente contrária à prova dos autos. À luz dessas diretrizes, a condenação embasada em provas produzidas em processo criminal, como no caso do massacre do Carandiru, respeitados os ditames do devido processo legal no âmbito dos julgamentos pelo tribunal do júri, uma vez que respaldada pela soberania dos *verdictos*, prevista no art. 5º, XXXVIII, alínea *c*, e no próprio princípio democrático, estabelecido no art. 1º, parágrafo único, ambos da Constituição Federal, está sujeita a regime revisional específico e restritivo, nas condições há pouco discutidas.

Pondere-se, pelo mesmo ângulo de visão, acerca da impossibilidade de o chefe do Executivo federal, cujo mandato é outorgado por decisão popular, sobrepor sua vontade àquela da sociedade em júris distintos. O tribunal do júri, enquanto instituição, é o *locus* para o exercício direto da cidadania. Ali a decisão é tomada, de imediato e soberanamente, pelo titular do poder: o povo.

Não cabe ao representante, ainda que ele seja o Presidente da República, substituir a vontade do titular do poder pela sua, a menos que se subverta a lógica e se admita que o mandatário possa contrariar a vontade do mandante, sobretudo quando isso se dá por questões ideológicas e eleitorais que descuram dos preceitos constitucionais.

O indulto capaz de beneficiar condenados por crimes dolosos contra a vida subverte a própria ordem democrática a encaminhar solução do mandatário em conflito com as decisões dos titulares do poder, exercido diretamente, em condenações proferidas por íntima convicção e em absoluto respeito ao devido processo legal.

47 FRANCO, Ary Azevedo. **O júri e a Constituição Federal de 1946**. Rio de Janeiro e São Paulo: Livraria Freitas Bastos, 1950, p. 267.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O massacre do Carandiru foi a ação policial mais letal da história brasileira em uma unidade prisional. Chamada a conter uma rebelião na Casa de Detenção de São Paulo, a força militar de segurança ingressou no Pavilhão 9 e, em poucos minutos, deixou um saldo de 111 presos mortos.

Passados mais de 30 anos e com os agentes responsabilizados nos diversos julgamentos pelo tribunal do júri, nenhum deles iniciou o cumprimento da pena. Em dezembro de 2022, dias antes do término do seu mandato, o Presidente da República editou o Decreto n. 11.302/2022, concedendo indulto (na verdade, graça) aos policiais do Caso Carandiru.

O perdão presidencial, que era gestado há alguns anos, beneficiou os condenados nos autos do Processo n. 0338975-60.1996.8.26.0001, da 2ª Vara do Júri da Comarca da Capital do Estado de São Paulo, abrindo as portas para uma eventual declaração de extinção da punibilidade dos policiais (art. 107, II, CP⁴⁸). Apesar da larga margem de discricionariedade do chefe do Executivo Federal, o decreto concessivo de indulto (geral ou individual) é ato normativo passível de controle pelo Poder Judiciário.

No caso do Decreto n. 11.302/2022, houve ofensa a preceitos constitucionais fundamentais da Constituição Federal, dando ensejo ao controle concentrado de constitucionalidade. De igual modo, foram violados os arts. 4º (direito à vida), 5º (direito à integridade pessoal), 8º (garantias judiciais) e 25 (proteção judicial), na forma do art. 1º (1) do Pacto de San José da Costa Rica, autorizando controle de convencionalidade pelo Supremo Tribunal Federal.

O indulto em análise expõe o Brasil a risco de nova condenação internacional pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, num claro ato de constitucionalismo abusivo pela utilização de mecanismos constitucionais para frustrar preceitos da própria Constituição, porque o Decreto n. 11.302/2022 vilipendia os preceitos fundamentais mencionados em tópicos anteriores, principalmente garantias que asseguram a não submissão à tortura ou tratamento desumano ou degradante e o respeito à integridade física e moral dos presos (art. 5º, III e XLIX, CF).

48 BRASIL. Presidência da República. **Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm>. Acesso em: 24 maio 2023.

Portanto, a concessão do indulto no Caso Carandiru não passa pelos filtros de constitucionalidade e de convencionalidade, sendo importante ter em mente que a Organização dos Estados Americanos (OEA), por intermédio da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), no Relatório n. 34/00, tendo por objeto o caso 11.291 (Carandiru), no dia 13 de abril de 2000, recomendou ao Estado brasileiro a realização de uma investigação completa, imparcial e efetiva para identificar e processar as autoridades e funcionários responsáveis pelas violações dos direitos humanos assinaladas nas conclusões do relatório, com adoção das medidas necessárias para que as vítimas dessas violações que fossem identificadas e suas famílias recebessem adequada e oportuna indenização, bem como que fossem identificadas as demais vítimas.

O indulto que beneficia policiais que participaram do massacre do Carandiru contraria decisões internacionais existentes contra o Brasil e esvazia, por ato unilateral do Presidente da República, a tutela penal da vida, arranhando o dever de proteção a direitos fundamentais, adentrando indevidamente em zona de limitação material ao perdão presidencial.

Os comandos veiculados pelos arts. 6º, *caput* e parágrafo único, e 7º, § 3º, do Decreto n. 11.302/2022 desconsideram a primazia da tutela da vida humana. Os direitos e garantias fundamentais (entre eles o direito à vida – art. 5º, *caput*, CF) são insuscetíveis de redução protetiva até mesmo por emenda constitucional (art. 60, § 4º, IV, CF). Admitir a clemência presidencial em favor de agentes de segurança pública que, no interior de unidade prisional, promoveram o massacre de mais de uma centena de pessoas ali confinadas, corresponde a violar as bases do Estado de Direito, sem o qual não se pode falar das cláusulas pétreas, mas sim da instituição inconstitucional do arbítrio da força estatal.

Em outros termos, se a Constituição Federal impôs ao legislador o dever de proteger penalmente determinados bens jurídicos, essa obrigação naturalmente funciona, para o chefe do Poder Executivo, como limite negativo, tornando inconstitucional a clemência que afete a tutela penal de direito fundamental a ponto de torná-lo oco.

A vida humana, pressuposto para a existência e fruição de direitos subjetivos e para realização de outros valores, não pode ser afastada da tutela penal por questões político-criminais e menos ainda funcionar como simples sinalização a um determinado setor da base eleitoral da autoridade pública.

Some-se a isso que homicídios dolosos são da competência do tribunal do júri, cujas decisões são soberanas, certo que a Constituição Federal emprega a locução “soberania” apenas oito vezes, todas elas para garantia da manutenção do Estado Democrático de Direito ou para a defesa do exercício de direitos contra vontades políticas indevidas.

Desse modo, subverte a lógica do sistema penal de tutela da vida humana, revelando a impossibilidade de se indultar homicídios dolosos e condenações pelo tribunal popular, a substituição da vontade dos jurados pela vontade unilateral do chefe do Executivo federal, cujo mandato é outorgado pelo povo. O tribunal do júri é *locus* de exercício direto da cidadania, e, por isso mesmo, suas decisões são tomadas pelo titular do poder, não se admitindo que o representante possa substituir a vontade do titular do poder pela sua, afinal não é dado ao mandatário contrariar a vontade do mandante.

Por tudo isso, o Decreto n. 11.302/2022 (especialmente seus arts. 6º, *caput* e parágrafo único, e 7º, § 3º) está sujeito ao controle concentrado pelo Supremo Tribunal Federal e, seja pela inconstitucionalidade ou pela inconvenção, deve, ao menos nos pontos tratados no presente estudo, ser extirpado do mundo jurídico.

REFERÊNCIAS

BALTAZAR JÚNIOR, José Paulo. A doutrina da proibição de insuficiência. *In*: HECK, Luís Afonso (org.). **Direitos fundamentais, teoria dos princípios e argumentação**: escritos de e em homenagem a Robert Alexy. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2015.

BARBOZA, Estefânia Maria Queiroz; ROBL FILHO, Ilton Norberto. Constitucionalismo abusivo: fundamentos teóricos e análise da sua utilização no Brasil contemporâneo. **Direitos Fundamentais & Justiça**, Belo Horizonte, ano 12, n. 39, p. 79-97, jul./dez. 2018.

BITTENCOURT, Edgard de Moura. **A instituição do júri**: anotações aos dispositivos do decreto-lei n. 167, de 5 de janeiro de 1938. São Paulo: Saraiva, 1939.

BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 24 maio 2023.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto n. 11.302, de 22 de dezembro de 2022**. Concede indulto natalino e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/d11302.htm>. Acesso em: 24 maio 2023.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm>. Acesso em: 24 maio 2023.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto-Lei n. 3.689, de 3 de outubro de 1941**. Código de Processo Penal. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm>. Acesso em: 24 maio 2023.

BRASIL. Presidência da República. **Lei n. 7.210, de 11 de julho de 1984**. Institui a Lei de Execução Penal. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7210.htm>. Acesso em: 24 maio 2023.

BRASIL. Procuradoria-Geral da República. **Ação direta de inconstitucionalidade com pedido de medida cautelar**. Disponível em: <<https://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/adi-decreto-indulto-natalino>>. Acesso em: 24 maio 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade com pedido de medida cautelar n. 7.330**. Requerente: Procurador-Geral da República. Rel. Min. Luiz Fux. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6543644>>. Acesso em: 24 maio 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.874**. Rel. Min. Roberto Barroso. Rel.

para acórdão Min. Alexandre de Moraes. Brasília, Tribunal Pleno, j. 9 mai. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 622**. Rel. Min. Roberto Barroso. Brasília, Tribunal Pleno, j. 1º mar. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 964, 965, 966 e 967**. Rel. Min. Rosa Weber. Brasília, Tribunal Pleno, j. 10 mai. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Habeas Corpus n. 104.410**. Rel. Min. Gilmar Mendes. Brasília, Segunda Turma, j. 6 mar. 2012.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Apelação Criminal n. 00338975-60.1996.8.26.0001**. Rel. Des. Ivan Sartori. São Paulo, 4ª Câmara Criminal.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Embargos Infringentes n. 00338975-60.1996.8.26.0001/50001**. Rel. Des. Luis Soares de Mello Neto. São Paulo, 4ª Câmara Criminal, j. 11 abr. 2017.

CASTRO, Kátia Duarte de. **O júri como instrumento de controle social**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1999.

DA PONTE, Antonio Carlos. **Crimes eleitorais**. São Paulo: Saraiva, 2008.

FELDENS, Luciano. **A Constituição penal**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

FELDENS, Luciano. **Direitos fundamentais e direito penal**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

FRANCO, Ary Azevedo. **O júri e a Constituição Federal de 1946**. Rio de Janeiro e São Paulo: Livraria Freitas Bastos, 1950.

HUNGRIA, Nelson. **Comentários ao Código Penal**. v. 5. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1955.

LANDAU, David. Constitucionalismo abusivo. Trad. Ulisses Levy Silvério dos Reis e Rafael Lamera Giesta Cabral. **REJUR – Revista Jurídica da Ufersa**, Mossoró, v. 4, n. 7, jan./jun. 2020, p. 17-71. Disponível em: <<https://periodicos.ufersa.edu.br/rejur/article/view/9608/10261>>. Acesso em: 24 maio 2023.

LELLIS, Leonardo. Sem presos, Bolsonaro não pode dar indulto a PMs do Carandiru: ao anunciar sua intenção de perdoar penas de policiais, Bolsonaro também citou caso do ônibus 174 no Rio de Janeiro, em que PMs foram absolvidos. **Veja**, 3 set. 2019. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/brasil/sem-presos-bolsonaro-nao-pode-dar-indulto-a-pms-do-carandiru/>>. Acesso em: 24 maio 2023.

LUIZI, Luiz. **Os princípios constitucionais penais**. 2. ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2003.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Processo constitucional e democracia**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Direitos Humanos na Jurisprudência Internacional: sentenças, opiniões consultivas, decisões e relatórios internacionais**. São Paulo: Método, 2019.

MORAES, Alexandre de. **Direitos humanos fundamentais**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **Relatório n. 34/00, caso 11.291 (CARANDIRU)**, Brasil, de 13 de abril 2000. Disponível em: <<https://www.cidh.oas.org/annualrep/99port/Brasil11291.htm>>. Acesso em: 24 maio 2023.

PASCHOAL, Janaína Conceição. **Constituição, criminalização e direito penal mínimo**. São Paulo: RT, 2003.

PORTO, Hermínio Alberto Marques. **Júri: procedimentos e aspectos do julgamento**. Questionários. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

SILVA, Virgílio Afonso da. **Direitos fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

TROVÃO, Edilberto de Campos. **Reflexões de um aprendiz de Promotor de Justiça no Tribunal do Júri**. 2. ed. Curitiba: JM, 2005.

TUCCI, Rogério Lauria. **Direitos e garantias individuais no processo penal brasileiro**. 2. ed. São Paulo: RT, 2004.

VIEIRA, Oscar Vilhena. A desigualdade e a subversão do Estado de Direito. **Sur. Revista Internacional de Direitos Humanos**, v. 4, n. 6, p. 28-51, 2007.

WHITAKER, Firmino. **Jury (Estado de S. Paulo)**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 1930.

A IMPORTÂNCIA DA GESTÃO DE RISCOS PARA DO GERENCIAMENTO DE CRISES NO SISTEMA PRISIONAL

THE IMPORTANCE OF RISK MANAGEMENT AND CRISIS MANAGEMENT IN THE PRISON SYSTEM

Edmundo Reis Silva Filho¹

Yuri Fonseca Lopes²

Sumário: 1. Introdução. 2. Gestão de riscos no sistema prisional. 3. Gerenciamento de crise no sistema prisional. 4. Conclusão. Referências.

Resumo: Esse artigo visa discutir a importância da gestão de riscos e do gerenciamento de crises no sistema prisional, amparada na Recomendação n. 90, de 22 de fevereiro de 2022, do Conselho Nacional do Ministério Público, com base na normativa ISO de gestão de riscos, estabelecendo parâmetros de avaliação, identificação, tratamento, classificação, gestão e controle, sugerindo um modelo de atuação frente a crises de múltiplos espectros no âmbito do sistema penitenciário brasileiro.

Palavras-Chave: Sistema Prisional. Gestão de Riscos. Gerenciamento de Crises.

Abstract: *This article aims to discuss the importance of risk management and crisis management in the prison system, supported by Recommendation No. of evaluation, identification, treatment, classification, management and control, suggesting a model of action in the face of multiple spectrum crises within the Brazilian penitentiary system.*

Keywords: *Prison System. Risk management. Crisis Management.*

1. INTRODUÇÃO

Em 2016, deu-se o rompimento do pacto de não agressão entre as duas maiores organizações criminosas de matriz prisional do país,

1 Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado da Bahia. Coordenador da Unidade de Monitoramento da Execução Penal/MPBA. Subcoordenador da Coordenadoria de Segurança Institucional e Inteligência – CSI.

2 Policial Penal do Estado da Bahia. Mestrando em Psicologia Criminal pela Universidad Europea del Atlantico (ESP). Especialista em Gerenciamento de Riscos e Ameaça (Athabasca University/Canadá). Pós-graduado em Segurança Pública (CERS). MBA em Gestão de Riscos Corporativos (FBT). Especialista em Segurança Pública CESP| APM-BA. Especialista em Inteligência e Segurança Pública (FIP).

atacadistas do tráfico de drogas e armas, em decorrência da expansão e disputas por canais privilegiados de fornecimento atacadista de drogas e mercados interligados de varejo de todo o país. A disputa ainda tinha lugar pelo domínio hegemônico da população carcerária do sistema prisional brasileiro, nutrindo a expectativa, uma delas, de impor suas regras e condições a todo sistema prisional.

As rivalidades até então subjacentes, bem como os intermitentes e pontuais conflitos, produziram um efeito em cascata. No dia 16 de outubro daquele ano, na Penitenciária Agrícola de Monte Cristo, em Roraima, teve início “a maior e mais mortal sequência de assassinatos em massa da história do sistema carcerário do Brasil e do mundo” (MANSO; DIAS, 2018).

Os massacres se reproduziram em série, em estados do norte e nordeste do país, gerando guerras e rebeliões nos estabelecimentos prisionais e ondas de ataques nas cidades. O maior deles ocorreu no dia 1º de janeiro de 2017, no Complexo Penitenciário Anísio Jobim – COMPAJ, em Manaus/AM.

De características endógeno-prisionais, já que fundadas no interior dos presídios brasileiros, essas organizações criminosas, também denominadas facções, ganharam corpo, estruturaram-se, fortaleceram-se e proliferaram, graças às falhas estruturais do sistema de justiça criminal.

São, hoje, instituições informais que atuam nos vácuos institucionais para alavancar seus negócios ilícitos e impor governança ilegítima no sistema penitenciário nacional e nas comunidades que ocupam, dominam e atuam, gerando, dentro e fora dos presídios, violência e instabilidade da ordem social.

Vale lembrar que tais facções surgiram, há poucas décadas, como simples grupos de presos reivindicando melhores condições de encarceramento e tratamento digno, além de proteção contra a exploração e violência por outros presos, e em pouco tempo se tornaram agremiações criminosas altamente nocivas de grande capilaridade. Os principais fatores gregários que unem seus integrantes são a identidade étnica, a exclusão social e a percepção de que unidos serão mais fortes para sublimar as dificuldades e as opressões do cárcere.

Em 2017, o Tribunal de Contas da União (TCU), após uma auditoria coordenada sobre o sistema prisional (TC 003.673/2017-0), relatou, no item 65, que os estados e o DF foram perguntados pelos Tribunais de Contas locais quanto à existência de plano de

gerenciamento de riscos de rebeliões, verificando-se que apenas cinco responderam positivamente (DF, MG, PA, PI e RS). Além disso, poucos informaram possuir normativos que abranjam as medidas adotadas, de cunho emergencial (em três UFs os normativos abrangem as medidas; em oito abrangem parcialmente; e em sete não abrangem).

Cumpra observar que, no mesmo documento, o TCU recomendou que haja fomento e padronização de procedimentos e normas relativos ao sistema penitenciário e avalie a possibilidade de elaborar modelo nacional de gerenciamento de risco de rebeliões e normas de segurança penitenciária. No mesmo ritmo e ano, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), por meio da Portaria PRESI nº 45, de 27 de abril, instituiu a Política de Gestão de Riscos do Conselho Nacional do Ministério Público.

A gravidade das crises nos cárceres do país, com constantes desestabilizações das forças ostensivas de segurança em razão de rebeliões, motins, fugas e homicídios, e suas repercussões na segurança pública, bem como o estado de coisas inconstitucional, reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal, dão ensejo a uma governança informal que se organiza, fortalece, disputa poder e orquestra os massacres nas prisões do país e nos territórios de narcotráfica. Impõe-se ao Ministério Público brasileiro, com esteio nas disposições dos art. 127 e 129, I a IV, da Constituição Federal, a adoção de protocolos de atuação nos contextos de crise no sistema de segurança pública e no sistema prisional, conforme os termos da Recomendação nº 90, de 22 de fevereiro de 2022, do Conselho Nacional do Ministério Público.

Textualmente, a sobredita recomendação reconhece que cabe ao Ministério Público, na qualidade de órgão indutor de políticas de segurança pública, a intermediação estratégica entre as forças públicas com atuação no setor, e no exercício pleno de suas atribuições constitucionais, calcado em análises jurídicas e de inteligência vetorizada, auxiliar na catalização de estratégias que auxiliem na resolução das crises e na apuração das responsabilidades.

Nesse sentido, o protocolo de atuação a que alude o instrumento recomendatório:

Objetiva estabelecer no âmbito do Ministério Público medidas estratégicas e integradas a serem adotadas à vista de uma ameaça ou da instalação de eventos críticos de desestabilização das forças ostensivas de

segurança pública com repercussão nacional, estadual ou regional. (CNMP; Recomendação nº 90/2022)

A aludida Recomendação, em seus dois anexos, trata, no primeiro, da atuação ministerial em crises na Segurança Pública, e no segundo, da atuação no enfrentamento das crises prisionais. Nela, de forma pormenorizada, encontramos conceito, características gerais, categorização dos eventos críticos, composição de gabinete de crise, definições de papéis e o mais, minimamente necessário para o Ministério Público se desincumbir desse seu mister.

Dentre as obrigações afetadas pela supra referenciada recomendação, destaca-se a criação de planos de gerenciamento de riscos para cada uma das crises a serem enfrentadas, que deverá conter: o mapeamento dos desafios e análise de riscos, cujos fatores estão indicados no item 2.3 do próprio documento; definição do problema em termos claros e sem ambiguidades; definição dos objetivos e das metas para alcançá-los; as linhas de ação por fase (informação, avaliação, organização, negociação, intervenção, encerramento e análise do resultado); a divisão de responsabilidades por fase; planejamento e implementação da execução das ações; planejamento da transição de responsabilidades e funções; e relatório conclusivo das ações.

Dessa forma, a gestão de riscos e de crises no sistema prisional estão intimamente ligadas, fazendo com que o Ministério Público incentive seus membros à aplicação desses conceitos, com critérios de ação e objetivos específicos aplicados à realidade de cada estado. E esse planejamento, esclareça-se, deve ser adotado para cada uma das crises a serem enfrentadas.

2. GESTÃO DE RISCOS NO SISTEMA PRISIONAL

Por muito tempo, a concepção dos riscos ficou a cargo dos deuses. Segundo a mitologia grega, Apolo teria contato direto com um pastor que fazia algumas previsões no “umbigo do mundo”, na cidade de Delfos, local que ficou conhecido como Oráculo de Delfos (GIEBEL, 2013). Outrossim, séculos passados, os chineses praticavam cálculos sobre perdas de mercadorias em barcos naufragados, redistribuindo essas mercadorias para minimizar perdas, bem como os londrinos, que, em 1666, editaram uma lei sobre perdas causadas por incêndios após um ter ocorrido em grandes proporções.

Nos dias atuais, estamos vivendo em uma sociedade de risco, termo criado pelo sociólogo alemão Ulrich Beck em seu livro *Risikogesellschaft* (1986), que, segundo Anthony Giddens, seria “uma sociedade cada vez mais preocupada com o futuro (e também com a segurança), o que gera a noção de risco”. Essa preocupação com os diversos riscos tem sido objeto de preocupação dos órgãos e entidades do Poder Executivo, que, em 2016, por uma instrução normativa (n. 1) conjunta entre o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e a Controladoria-Geral da União, tratou sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal.

A gestão de riscos, segundo a ISO 31000:2018, que fornece diretrizes para gerenciar riscos enfrentados pelas organizações, pode ser conceituada como “atividades coordenadas para dirigir e controlar uma organização no que se refere a riscos”. O sistema prisional está repleto de riscos que permeiam suas atividades, como rebelião, fuga de internos e incêndios (acidentais ou provocados), o que precisa ser gerido.

O mundo VUCA (acrônimo de *volatility, uncertainty, complexity e ambiguity*), que, traduzindo para o português, significa um mundo volátil, incerto, complexo e ambíguo, conceito utilizado na *US Army War College*, está intrinsecamente ligado ao Sistema Prisional, de modo que a gestão de riscos desempenha um papel importante ao ajudar a lidar com ameaças que possam impactar o estabelecimento penal, por exemplo. Outrossim, o gestor poderá visualizar e operar tanto na prevenção quanto na contingência, caso um evento indesejado ocorra.

Segundo Brasiliano (2018):

O mundo VUCA é baseada na própria gestão de riscos, lidando com cenários complexos e altamente dinâmicos, onde se exige dos gestores:

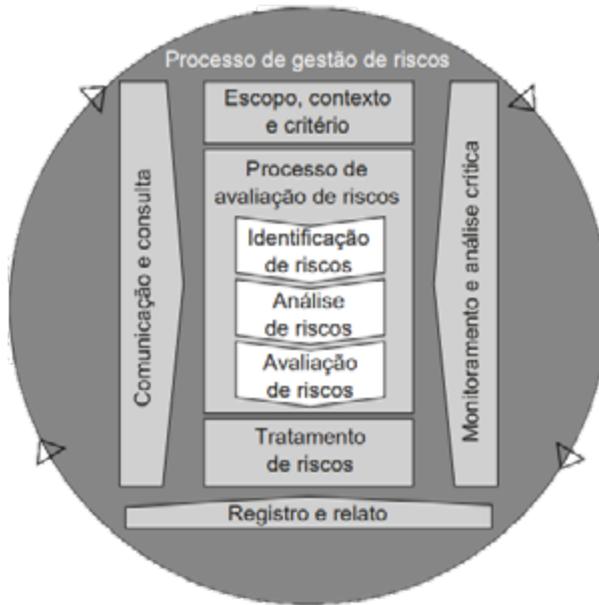
- Visão do todo e não da parte, o gestor tem que enxergar a floresta e não a árvore;
- Grande velocidade na tomada de decisão (o movimento é mais importante, não podemos ficar parado, se ficarmos o inimigo mata! O ótimo é inimigo do bom, conhecem?);
- Não ortodoxia, pensar fora da caixa, não dogmatizar soluções, ser criativo diante das incertezas;

- Colaboração e co-criação entre as equipes, redes de colaboração, estar conectado para o entendimento rápido do contexto;
- Agilidade, saber mover-se com grande flexibilidade, possuir estrutura leve para poder carregar.

A volatilidade no sistema prisional diz respeito às altas mudanças que ocorrem no ambiente carcerário, dificultando uma tomada de decisão prévia, como ocorre na transferência da liderança de uma organização criminosa estadual para um presídio federal. No que tange à incerteza, existe um entendimento incompleto sobre determinado fato, impedindo julgamentos uníssonos, tal como acontece no conhecimento de uma estrutura criminosa nova que surge dentro de um presídio. Já o mundo prisional complexo seria a dificuldade de entender a interconectividade das influências mútuas – como o setor de nutrição, que fornece comida para os indivíduos privados de liberdade, pode influenciar o setor operacional, por exemplo. Por fim, a ambiguidade é a divergência na interpretação de fatos, ou seja, na prática um gestor prisional em uma rebelião poderia acreditar que um atirador designado da polícia militar estaria atuando na gestão de um evento crítico com um negociador da polícia penal.

Segundo a ISO 31000:2018, o processo de gestão de riscos “envolve a aplicação sistemática de políticas, procedimentos e práticas para as atividades de comunicação e consulta, estabelecimento do contexto e avaliação, tratamento, monitoramento, análise crítica, registro e relato de riscos”. Esse *framework* (figura 1) é utilizado mundialmente nas organizações e pode, perfeitamente, ser utilizado no ambiente prisional. De mais a mais, vale destacar que na própria Recomendação n. 90 do CNMP, no item 4.1, a, que trata do plano de gerenciamento de crise, há previsão de que, no documento, haja um mapeamento dos desafios e análise dos riscos.

Figura 1: *framework* gestão de riscos



Fonte: ISO 31000:2018

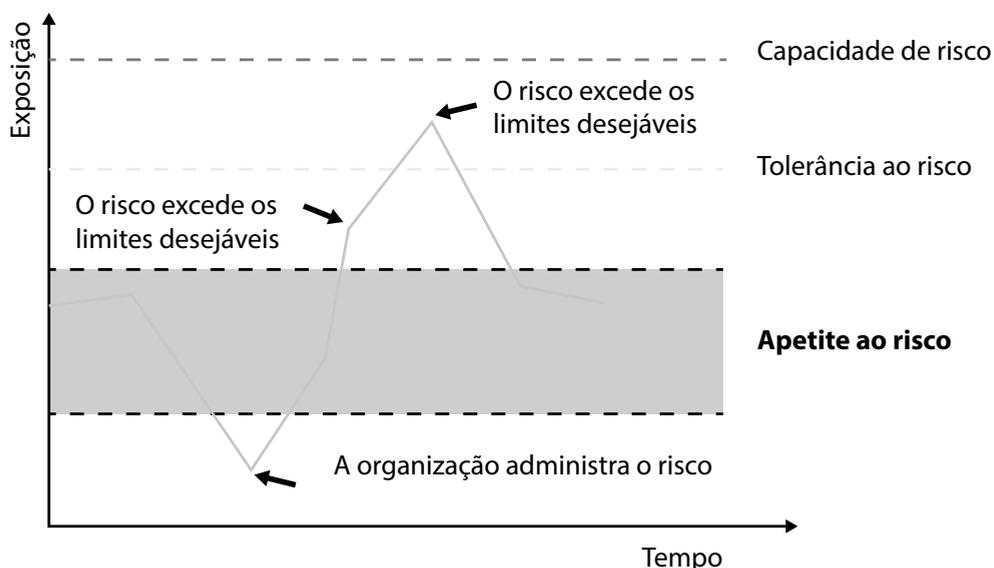
A comunicação e a consulta, assim como o monitoramento e a análise crítica, estão conectadas com todo o processo de gestão de riscos. Assim, no decorrer das etapas, há necessidade de existir uma comunicação com as partes envolvidas (interna e externamente). Deve-se conversar com os servidores da saúde, do jurídico, do operacional, do corpo diretivo, dos recursos humanos, terceirizados, entre outros que irão auxiliar na visão holística do ambiente a ser analisado.

Não se pode ter só um olhar operacional e analisar somente a segurança, pois se estaria incorrendo no erro metodológico e, nesse sentido, significaria uma análise de riscos em segurança orgânica, o que é muito utilizado no âmbito da contrainteligência. Nos termos da ISO 31000:2018, “a comunicação busca promover a conscientização e o entendimento do risco, enquanto a consulta envolve obter retorno e informação para auxiliar a tomada de decisão”.

Na fase do escopo, contexto e critérios (comumente conhecida como estabelecimento do contexto), a ISO GUIA 73:2009, que “fornece o vocabulário básico para desenvolver um entendimento comum sobre os termos e conceitos de gestão de riscos”, descreve como “definição dos parâmetros externos e internos a serem levados em consideração ao gerenciar riscos, e estabelecimento do escopo e dos critérios de risco para a política de gestão de riscos”.

Visa entender os objetivos estratégicos do sistema prisional, como visão, missão e valores; bem como compreender o apetite ao risco, o qual é delimitador das respostas aos riscos que serão encontrados. Apetite ao risco é a capacidade de determinada organização aceitar um risco, conforme disposto na figura 2.

Figura 2: gráfico do apetite de risco



Fonte: La Fábrica de Pensamiento Instituto de Auditores Internos de España (adaptado)

A identificação dos riscos, por meio da ferramenta de *brainstorming*, por exemplo, lista os riscos que foram determinados por comunicação e consulta. Posteriormente, são realizadas as definições, bem como as classificações. Essa classificação deve ser uniforme em todo o sistema prisional, para que não gere divergência ao final, podendo-se usar os parâmetros legais, operacionais, de saúde, de recursos humanos, entre outros. Ao final, ter-se-ia uma visão macro de quais tipos de riscos poderiam afetar o sistema.

Na fase da análise de riscos, busca-se compreender o caráter dos riscos e suas propriedades. Para tanto, a ISO 31000:2018 já considera que devam ser observados a probabilidade e o impacto de cada risco (parâmetros internacionais). Segundo Brasiliano (2018), “a probabilidade do risco é calculada por meio de três critérios, sendo que cada um deles possuirá um peso diferenciado, tendo em vista seu grau de importância”. Os critérios a serem utilizados pela análise de riscos no sistema prisional são: controle (peso 5), frequência (peso 4) e intervalo (peso 3).

Cumpra observar que esses pesos não são estanques, podem ser outros, desde que estejam de acordo com a análise preliminar realizada.

O controle está ligado a medidas de segurança que foram observadas na análise situacional da Unidade Prisional. Já a frequência diz respeito à constância em que os riscos ocorrem, devendo-se observar não só o passado e o presente, mas, sim, ter uma visão futura do cenário prospectivo. No que tange ao intervalo, este significa com que frequência são revisados os controles, procedimentos etc. Ademais, o grau de probabilidade é a soma das notas dadas a cada critério dividido pela soma dos pesos (BRASILIANO, 2018). Abaixo estão dispostos os critérios de cada parâmetro.

Figura 3: critério controle

Critério	Pontuação
Muito ruim	05
Ruim	04
Média	03
Boa	02
Muito boa	01

Critério	Pontuação
Muito ruim	05
Ruim	04
Média	03
Boa	02
Muito boa	01

Fonte: Inteligência em riscos (2018)

Figura 4: critério frequência

Critério	Pontuação
Diário	05
Quinzenal	04
Mensal	03
Anual	02
Eventual	01

Critério	Pontuação
Diário	05
Quinzenal	04
Mensal	03
Anual	02
Eventual	01

Fonte: Inteligência em riscos (2018)

Figura 5: critério intervalo

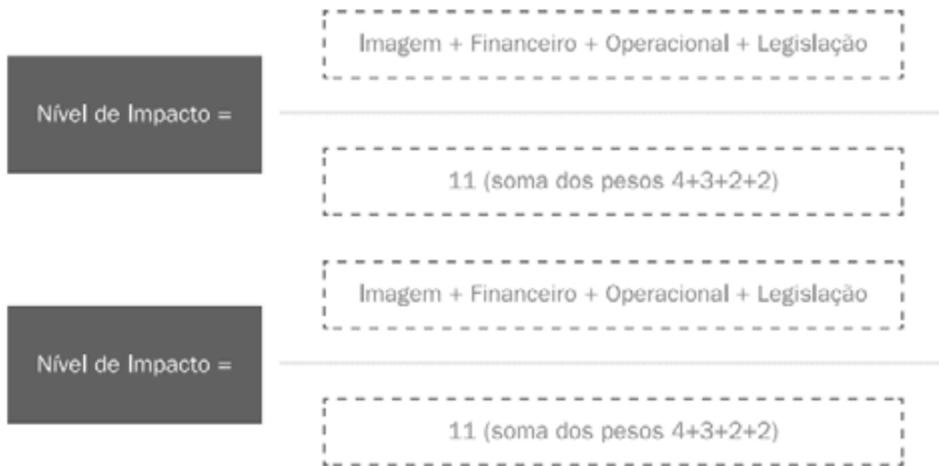
Critério	Pontuação
Não realiza revisão	05
Bienal	04
Anual	03
Semestral	02
Trimestral	01

Critério	Pontuação
Não realiza revisão	05
Bienal	04
Anual	03
Semestral	02
Trimestral	01

Fonte: Inteligência em riscos (2018)

Já o impacto é a consequência que o risco pode gerar em determinadas áreas, como a financeira, a imagem, a legal e a operacional. Como na probabilidade, a pontuação é efetuada de 1 a 5, com pesos também variáveis, mas alinhados ao contexto organizacional. O nível do impacto de cada risco segue a seguinte fórmula:

Figura 6: nível de impacto



Fonte: Inteligência em riscos (2018)

A seguir, conforme exposto por Brasiliano (2018), um modelo de planilha com uma visão sistêmica da fase de análise de riscos:

Figura 7: tabela análise de riscos

Processo	Riscos	Probabilidade					Nível de probabilidade	Relevância de Impacto					Nível do impacto	
		Frequência / Expositivo	Segurança	Intervalo	Nota x Peso	Média ponderada da probabilidade		Imagem	Financeiro	Legislação	Operacional	Nota x Peso		Média ponderada do impacto
Segurança	Vandalismo	3	5	5	39,00	4,33	Muito Alta	3	2	1	3	26,00	2,36	Leve
Segurança	Furto de veículos	2	5	5	36,00	4,00	Muito Alta	3	3	2	4	33,00	3,00	Moderado
Segurança	Furto de pertences pessoais	4	5	5	42,00	4,67	Elevada	2	2	1	4	24,00	2,18	Leve

Processo	Riscos	Probabilidade					Média ponderada da probabilidade	Nível de probabilidade	Relevância de Impacto					Média ponderada do impacto	Nível do impacto
		Frequência / Expectativa	Segurança	Intervalo	Nota x Peso	Nota x Peso			Imagem	Financeiro	Legislação	Operacional	Nota x Peso		
Segurança	Vandalismo	3	5	5	39,00	4,33	Muito Alta	3	2	1	3	26,00	2,36	Leve	
Segurança	Furto de veículos	2	5	5	36,00	4,00	Muito Alta	3	3	2	4	33,00	3,00	Moderado	
Segurança	Furto de pertences pessoais	4	5	5	42,00	4,67	Elevada	2	2	1	4	24,00	2,18	Leve	

Fonte: Inteligência em riscos (2018)

A avaliação dos riscos tem a finalidade de conferir o nível de cada risco (probabilidade X impacto) em uma matriz 5x5. Essa matriz é 5x5 pois as notas foram atribuídas em um intervalo de 1 a 5. Com essa avaliação, é possível observar quais riscos são prioritários, com base em apetite ao risco. Cada quadrante da matriz informa qual medida tomar em relação à estratégia existente, ou seja, que tratamento deve ser submetido. Segundo Brasiliano (2018), para cada quadrante da Matriz de Riscos, temos as seguintes classificações e priorizações de tratamento:

- **Quadrante I (Vermelho):** Os riscos existentes são aqueles que têm alta probabilidade de ocorrência e poderão resultar em impacto extremamente severo, caso ocorram. Exigem a implementação imediata das estratégias de proteção e prevenção, ou seja, ação imediata. Ações de 0 a 30 dias.
- **Quadrante II (Laranja):** Localizam-se ameaças que poderão ser muito danosas à organização, podendo possuir tanto baixa probabilidade e alto impacto como baixo impacto e alta probabilidade. Essas ameaças devem possuir respostas rápidas, que para isso devem estar planejadas e testadas em um plano de contingência, emergência, continuidade de negócios, além de ações preventivas. A diferença do quadrante I é que as ações podem ser implementadas com mais tempo. São riscos que devem ser constantemente monitorados. Ações de 0 a 90 dias.
- **Quadrante III (Amarelo):** Localizam-se os riscos com alta probabilidade de ocorrência, mas que causam consequências gerenciáveis à organização.

Os riscos classificados nesse quadrante devem ser monitorados de forma rotineira e sistemática, podendo também possuir planos de emergência. Ponto de monitoramento 1 vez a cada 60 dias.

- **Quadrante IV (Verde):** Os riscos classificados no quadrante IV possuem baixa probabilidade e pequeno impacto, representando pequenos problemas e prejuízos. Esses riscos somente devem ser gerenciados e administrados, pois estão na zona de conforto. Ponto de monitoramento 1 vez a cada 90 dias.

Figura 8: tabela análise de riscos

		Impacto				
		MUITO LEVE 1	LEVE 2	MODERADO 3	SEVERO 4	MASSIVO 5
Probabilidade	ELEVADA 5	Orange	Orange	Red	Red	Red
	MUITO ALTA 4	Yellow	Orange	Orange	Red	Red
	ALTA 3	Green	Yellow	Orange	Red	Red
	MÉDIA 2	Green	Green	Yellow	Orange	Orange
	BAIXA 1	Green	Green	Yellow	Orange	Orange

Fonte: Inteligência em riscos (2018)

Após a etapa anterior, deve-se calcular o nível de risco geral da Unidade Prisional, somando-se todas as probabilidades do risco, bem como seus impactos, criando uma média de cada um. Depois multiplica-se o resultado da média da probabilidade pela média do impacto e, assim, tem-se o nível geral de risco.

Não menos importante, deve-se analisar o processo na estipulação de resposta ao risco. Pode-se evitar o risco (não realizar nenhuma ação frente a ele), aceitar (está dentro do apetite ao risco), reter (manter o risco no nível em que se encontra), reduzir (minimizar a probabilidade e/ou impacto) ou transferir (fazer com que o risco esteja sob o domínio de outrem).

Por fim, é necessária a realização de um plano de ação, avaliando os riscos que foram identificados com prioridade no tratamento. O plano de ação segue a técnica do 5W2H, respondendo as seguintes perguntas:

- What? (O que?): medida a ser tomada em relação ao risco identificado;
- Who? (Quem?): responsável pela implementação da ação;
- When? (Quando?): data limite de quando será implementada;
- Where? (Onde?): em que local será implementada;
- Why? (Por quê?): o motivo da implementação;
- How? (Como?): de que forma será executado;
- How Much? (Quanto Custa?): que valor será empregado na ação.

3. GERENCIAMENTO DE CRISE NO SISTEMA PRISIONAL

Para o *Federal Bureau of Investigation* – FBI – Polícia Federal Americana, crise é “um evento ou situação crucial que exige uma resposta especial da polícia, a fim de assegurar uma solução aceitável”. Segundo a vasta doutrina, essa crise apresenta três características: imprevisibilidade, urgência e ameaça à vida. Por um ambiente prisional estar dentro de um mundo VUCA, a iminência de uma crise é perfeitamente aceitável, já que ela pode ser motivada por:

- disputas entre organizações criminosas;
- infraestrutura de má qualidade;
- ausência de assistências;
- tentativas de fuga;
- superlotação; e
- atraso no julgamento dos processos.

Nesse sentido, o CNMP, por meio da Portaria-CNMP-PRESI nº 159, de 13 de novembro de 2018, tem o “objetivo de promover estudos tendentes a subsidiar a atuação deste Conselho Nacional, nos limites de sua atribuição institucional, e voltados à elaboração de manual sobre **Protocolo de Crise**” (grifo nosso). Outrossim, a Recomendação nº 90, de 22 de fevereiro de 2022, dispôs sobre os protocolos de atuação do Ministério Público nos contextos de crise no sistema de segurança pública e no sistema prisional, recomendando que se observem, com as necessárias adequações, o Protocolo de Atuação Ministerial em Crises na Segurança Pública e o Protocolo de Atuação

Ministerial no Enfrentamento das Crises Prisionais, Anexos I e II da referida Recomendação.

Ainda segundo a Recomendação, a crise pode se apresentar como:

1. o choque de interesses, provocado por fatores externos ou internos, que, se não administrados adequadamente, corre o risco de sofrer agravamento até a situação de enfrentamento generalizado entre as partes envolvidas;
2. o estado de tensão no qual oportunidades temporais e riscos previstos geram a percepção de possibilidade de sucesso na disputa de interesses; ou
3. o conflito desencadeado ou agravado imediatamente após a ruptura do equilíbrio existente entre duas ou mais partes envolvidas em uma contenda, caracterizado pela elevada probabilidade de escalada de eventos violentos, sem que se tenha clareza sobre o curso de sua evolução.

Ainda de acordo com o item 3.7 do Anexo II da Recomendação CNMP nº 90/2022, dever-se-á criar planos de gerenciamento para cada uma das crises a serem enfrentadas. O documento deverá conter, no mínimo:

- a. mapeamento dos desafios e **análise dos riscos** (grifo nosso);
- b. definição do problema em termos claros e sem ambiguidades;
- c. definição dos objetivos e das metas para alcançá-los;
- d. as linhas de ação por fase (informação, avaliação, organização, negociação, intervenção, encerramento e análise do resultado);
- e. a divisão de responsabilidades por fase;
- f. planejamento e implementação da execução das ações;
- g. planejamento da transição de responsabilidades e funções; e
- h. h) relatório conclusivo das ações.

Cumpra observar que a orientação do CNMP contempla a observância dos princípios básicos do gerenciamento de crises. Não obstante as inúmeras variáveis, podem-se destacar como diretrizes gerais que são frequentemente consideradas ao lidar com crises em ambientes prisionais:

Prevenção: O gerenciamento de crises no sistema prisional começa com medidas de prevenção. Isso inclui a implementação de procedimentos de segurança, treinamento adequado para todo o corpo de trabalhadores do sistema, avaliação de riscos e identificação de potenciais pontos fracos ou vulnerabilidades.

Planejamento: Um plano abrangente de gerenciamento de crises deve ser desenvolvido e atualizado regularmente. Esse plano deve incluir diretrizes claras sobre como responder a diferentes tipos de crises, como rebeliões, fugas, motins, violência entre detentos, entre outros eventos de emergência.

Comunicação: Uma comunicação eficaz é essencial durante uma crise. As autoridades prisionais devem estabelecer sistemas de comunicação claros e eficientes para compartilhar informações entre a equipe de funcionários, a administração da prisão e as autoridades externas relevantes. Isso pode incluir o uso de rádios, sistemas de intercomunicação e procedimentos para relatar e atualizar informações sobre a situação.

Cooperação: O gerenciamento de crises no sistema prisional requer cooperação entre várias partes interessadas, incluindo a equipe de funcionários prisionais, a administração da prisão, a polícia, os serviços de emergência e outras autoridades relevantes. É importante estabelecer canais de comunicação e coordenar esforços para garantir uma resposta eficiente e eficaz.

Resposta rápida e adequada: É crucial que as autoridades prisionais respondam rapidamente a uma crise para minimizar danos, garantir a segurança dos detentos, dos funcionários e do público em geral. A resposta deve ser bem planejada, seguir os procedimentos estabelecidos e considerar a segurança como prioridade.

Proteção dos direitos humanos: Durante uma crise, é essencial que os direitos humanos dos detentos sejam protegidos. As autoridades prisionais devem agir de acordo com os padrões legais e éticos, evitando o uso excessivo de força e garantindo o tratamento humano e digno dos indivíduos envolvidos.

Ademais, estabelecer critérios de ação em casos de gerenciamento de crises no sistema prisional requer uma abordagem estruturada e bem planejada. Aqui estão algumas etapas que podem ajudar a estabelecer critérios de ação eficazes:

Avaliação de riscos: Realize uma avaliação detalhada dos riscos potenciais em um ambiente prisional. Identifique os diferentes tipos de crises que podem ocorrer, como rebeliões, fugas, motins, violência entre detentos etc. Considere os fatores que podem contribuir para essas crises, como superlotação, problemas de segurança, falta de pessoal adequado, entre outros.

Análise de cenários: Com base na avaliação de riscos, desenvolva uma série de cenários possíveis de crises que podem ocorrer no sistema prisional. Considere diferentes níveis de gravidade e impacto. Isso ajudará a determinar ações adequadas para cada tipo de crise.

Desenvolvimento de protocolos: Com base na análise de cenários, elabore protocolos de ação claros e detalhados para cada tipo de crise. Esses protocolos devem definir as etapas a serem seguidas, as responsabilidades de cada membro da equipe, os procedimentos de comunicação, os recursos a serem utilizados, as medidas de segurança a serem implementadas e as diretrizes sobre o uso de força, se necessário.

Treinamento e exercícios: É essencial fornecer treinamento adequado para a equipe de funcionários prisionais em relação aos protocolos de ação estabelecidos. Realize exercícios regulares de simulação de crises para testar a eficácia dos protocolos e permitir que a equipe pratique suas habilidades de resposta. Os exercícios devem ser realistas e abordar uma variedade de cenários de crise.

Revisão e atualização contínuas: O estabelecimento de critérios de ação em casos de gerenciamento de crises no sistema prisional deve ser um processo contínuo. Revise e atualize regularmente os protocolos de ação com base nas lições aprendidas em exercícios e situações reais. Mantenha-se atualizado sobre as melhores práticas e padrões relevantes para garantir que os critérios de ação estejam alinhados com as necessidades atuais e as mudanças no ambiente prisional.

Cooperação e coordenação: Estabeleça canais de comunicação eficazes e mecanismos de coordenação com outras agências e autoridades relevantes, como polícia, serviços de emergência e administração prisional. Garanta que todos estejam cientes dos critérios de ação estabelecidos e possam colaborar de maneira eficiente em situações de crise.

4. CONCLUSÃO

Preocupado com as crises que assolam o sistema penal brasileiro, foram recomendados pelo CNMP (Recomendação n. 90, de 22 de fevereiro de 2020) protocolos de atuação do Ministério Público nos contextos de crise no sistema de segurança pública e no sistema prisional.

Risco e crise estão intimamente ligados, já que, conforme observa Espuny (2020), “a partir do momento em que um evento crítico ocorre, entra em cena o gerenciamento de crises”. Ou seja, quando existe um planejamento feito por uma Unidade Prisional, por exemplo, deve existir um estudo preliminar para que se atinja seu objetivo. E quando há a ocorrência de um desses riscos na esfera prisional, o gerenciamento de riscos é acionado. Isto é, o primeiro antecede o segundo.

Nesse sentido, risco, segundo a ISO 31000:2018, é “efeito da incerteza do objetivo”, e crise, conforme a própria Recomendação n. 90, é a “desestabilização das forças ostensivas de segurança pública”. Portanto, o caminho percorrido em um planejamento (futuro) precisa do entendimento de que estão sendo trabalhadas incertezas, a fim de evitar ameaças potenciais, que, caso ocorram, precisam ser geridas.

Ao estabelecer critérios de ação em casos de gerenciamento de crises no sistema prisional, é importante considerar a segurança dos detentos, dos funcionários e do público em geral, além de garantir o respeito aos direitos humanos e a conformidade com as leis e regulamentos aplicáveis. Conforme Hendrio Inandy José de Souza, em seu artigo que trata da gestão de riscos no sistema prisional, a gestão de riscos já é utilizada pelo setor privado, faltando o setor público, associado ao planejamento estratégico, aplicá-lo a fim de “conter algum tipo de ocorrência negativa para Organização”.

É de suma importância ter como ponto de partida a análise de risco de cada estabelecimento prisional com a aferição de todas as suas particularidade, possibilidades e vulnerabilidades, e, com essa avaliação particularizada, propiciar a montagem do mosaico de riscos do sistema prisional de cada unidade federativa, imprescindível para que futuramente tenhamos condições de produzir com eficiência e eficácia um projeto de análise de risco conjuntural nacional que nos possibilite a edificação de planos de gerenciamento, nos permitindo gerenciar adequadamente as situações de crises em escala, de grande transcendência

territorial, com grave desestabilização das forças ostensivas de segurança pública, quer seja local, estadual, regional ou nacional.

Ao implementar procedimentos de gestão de riscos, é possível identificar potenciais ameaças e vulnerabilidades no sistema prisional, permitindo uma abordagem proativa na prevenção de crises. Por meio do uso de técnicas como *brainstorming*, análise e avaliação de riscos, é possível mapear os riscos existentes e classificá-los de acordo com sua severidade e probabilidade de ocorrência. Isso proporciona às autoridades prisionais uma visão clara dos desafios que enfrentam, permitindo a tomada de decisões tecnicamente fundamentadas e a implementação de medidas preventivas adequadas.

No contexto do gerenciamento de crises, é essencial estabelecer protocolos e planos de ação para lidar com situações de emergência dentro do sistema prisional. O conceito de crise deve ser compreendido como eventos ou situações cruciais que requerem uma resposta especial para garantir soluções aceitáveis, com a menor margem de dano possível. Nesses momentos, é imprescindível contar com um plano de contingência bem estruturado, que envolva a interconexão de diferentes setores e instâncias de decisão previamente definidos para proporcionar ações rápidas e eficazes. Ao adotar essas diretrizes, é possível promover uma cultura de prevenção, resiliência e resposta eficaz às crises, garantindo a integridade das instalações prisionais, a segurança dos detentos, dos policiais penais e de todo o corpo de trabalhadores implicados nesse contexto, e, sobretudo, a proteção da sociedade.

É crucial que as autoridades prisionais, Ministério Público, gestores e demais atores envolvidos no sistema penitenciário reconheçam a importância da gestão de riscos e do gerenciamento de crises como uma abordagem estratégica e contínua. Somente por meio desse compromisso conjunto e da implementação efetiva das medidas propostas será possível avançar na busca por um sistema prisional mais seguro, humano e eficiente.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS – ABNT. **NBR ISO 31000: Gestão de Riscos: princípios e diretrizes**. Rio de Janeiro, 2018.

BECK, Ulrich. **Risk Society: Towards a New Modernity**. SAGE Publications, 1992.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução n. 90, de 22 de fevereiro de 2022**. Dispõe sobre os protocolos de atuação do Ministério Público nos contextos de crise no sistema de segurança pública e no sistema prisional. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomendao-n-90-2022.pdf>>. Acesso em: junho de 2023.

BRASILIANO, Antonio Celso Ribeiro. **Inteligência em riscos: gestão integrada em riscos corporativos**. 2ª edição revisada e ampliada com o COSO 2017 e ISO 31000:2018, 2018.

FUSELIER, G. Dwayne; ZANDT, Clinton R. Van; LANCELEY, Frederick J. **Negotiating the protracted incident. The Oakdale and Atlanta prison sieges**. FBI Law Enforcement Bulletin, FBI, v. 58, n. 7, July 1989.

GIEBEL, Marion. **O Oráculo de Delfos**. Trad. Evaristo Pereira Goulart. São Paulo: Odysseus Editora, 2013.

JACOBS, Thomas Owen. **Strategic Leadership: The Competitive Edge**. National Defense University Press. 2002.

LA FÁBRICA DE PENSAMIENTO INSTITUTO DE AUDITORES INTERNOS DE ESPAÑA. **Definición e implantación de Apetito de Riesgo**, 2013.

PAES MANSO, Bruno; DIAS, Camila Nunes. **A guerra: A ascensão do PCC e o mundo do crime no Brasil**. São Paulo: Todavia, 2018.

MARQUES, Adalton

SOUZA, Hendrio Inandy Jose. Utilização do Gerenciamento de Riscos na Gestão Penitenciária Brasileira. In: SOUZA, Hendrio Inandy Jose; LEIMGRUBER, Mônica Pinto; LOPES, Yuri Fonseca (Orgs.). **Inteligência, Segurança Pública e Organização Criminosa**. Brasília: Gráfica Movimento, 2020.

A PROMOÇÃO DO TRABALHO DA PESSOA PRIVADA DE LIBERDADE E EGRESSA: POLÍTICA PÚBLICA E ATUAÇÃO RESOLUTIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO

THE PROMOTION OF WORK BY PERSONS PRIVATE OF LIBERTY AND RELEASED: PUBLIC POLICY AND RESOLVING ACTIVITIES BY THE LABOR PROSECUTOR'S OFFICE

Ileana Neiva Mousinho¹

Sumário: Introdução. 1. O direito da pessoa privada de liberdade ao trabalho. 2. A política nacional de trabalho no âmbito do sistema prisional (PNAT) e o trabalho na Administração Pública. 3. O Ministério Público do Trabalho e a atuação para o preenchimento de percentual de vagas, nos contratos administrativos, com pessoas presas e egressas do sistema prisional. 4. Conclusão. Referências.

Resumo: O presente artigo visa analisar os deveres do Estado brasileiro na implementação de políticas públicas de estímulo ao trabalho no sistema prisional e promoção do trabalho da pessoa egressa, com vistas a demonstrar as possibilidades de atuação resolutiva do Ministério Público do Trabalho. O estudo demonstra as ações já realizadas e a instituição de um projeto específico para vagas de trabalho de pessoas presas e egressas, na Administração Pública brasileira, os entraves enfrentados e a necessidade de atuação interinstitucional para movê-los. Ao final, demonstra-se que experiências exitosas têm ocorrido, e o Brasil é capaz, com auxílio do Ministério Público brasileiro e de parcerias interinstitucionais, de realizar, a um custo razoável, a implementação de política pública de trabalho das pessoas privadas de liberdade e egressas do sistema prisional, com o almejado resultado da sua ressocialização, iniciando por seus próprios contratos administrativos.

Palavras-chave: Ministério Público do Trabalho. Atuação Resolutiva. Política Pública de Trabalho no Sistema Prisional. Transposição de Obstáculos. Diversas possibilidades de trabalho. Fomento ao sistema de

¹ Mestra em Direito e Desenvolvimento pela Universidade Federal do Ceará. Subprocuradora-Geral do Trabalho. Membro da 1ª Subcâmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público do Trabalho. Vice-Coordenadora Nacional da Coordenadoria Nacional de Promoção do Trabalho na Administração Pública – MPT/CONAP. Professora da Escola Superior do Ministério Público da União – ESMPU. E-mail: ileana.neiva@mpt.mp.br. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2201288486922295>.

reserva de vagas nos contratos de prestação de serviços terceirizados. Ressocialização.

Abstract: *This article intends to analyze the duties of the Brazilian State in the implementation of public policy to stimulate labor in the prisional system and to promote the work of the egress person, with perspectives to demonstrate the possibilities of a resolute action from the Labor Prosecutor's Office. The study shows the already took actions and the institution of a specific project for job positions of egress and arrested people, in the Brazilian Public Administration, the faced obstacles and the need of interinstitutional action to demote them. At the end, is demonstrated that successful experiences have occurred, and that Brazil is capable, with the help of the Prosecutor's Office and interinstitutional partnerships, of doing, with a reasonable cost, the implementation of labor public policy to egress and arrested people, with the longed-for result of their resocialization, starting with their own administrative contracts.*

Keywords: *Labor Prosecutor's Office. Resolute Action. Public Labor Policy in the Prison System. Overcoming obstacles. Various job possibilities. Fostering the vacancy reservation system in outsourced service provision contracts. Resocialization.*

INTRODUÇÃO

Na execução da pena privativa de liberdade, segundo preconiza a Regra 1 da Organização das Nações Unidas (ONU) para tratamento de pessoas privadas de liberdade, “todos os reclusos devem ser tratados com o respeito inerente ao valor e dignidade do ser humano”.

O conjunto de regras mínimas, editado pela ONU, estabelece, também, que “os objetivos de uma pena de prisão ou de qualquer outra medida restritiva da liberdade são, prioritariamente, proteger a sociedade contra a criminalidade e reduzir a reincidência”, e esclarece que

estes objetivos só podem ser alcançados se o período de detenção for utilizado para assegurar, sempre que possível, a reintegração destas pessoas na sociedade após a sua libertação, para que possam levar uma vida autossuficiente e de respeito para com as leis (Regra 4).

Ressai, portanto, desse conjunto de regras, também conhecido como Regras de Mandela, que, para obtenção do fim previsto no item 1 da Regra 4, é necessário que “as administrações prisionais e demais autoridades competentes” proporcionem “educação, formação profissional e trabalho”, entre outras formas de assistência, inclusive as de natureza reparadora, como a saúde (item 2 da Regra 4 e Regra 24).

Destaca-se que o serviço médico do estabelecimento prisional ou qualquer outro serviço por ele designado deve avaliar a aptidão do recluso para iniciar e continuar uma atividade laboral (Regras 30, “e”, e 31), de modo que as políticas públicas de saúde, educação e trabalho são interdependentes e devem ser implementadas em conjunto.

Nesse diapasão, a Regra 96 da ONU preconiza que “todos os reclusos condenados devem ter a oportunidade de trabalhar e/ou participar ativamente na sua reabilitação, em conformidade com as suas aptidões física e mental, de acordo com a determinação do médico ou de outro profissional de saúde qualificado”, deixando claro que a política de trabalho do preso deve caminhar *pari passu* com a promoção de sua saúde.

É pressuposto de um trabalho saudável da pessoa privada de liberdade a proibição de jornadas exaustivas ou trabalhos penosos (Regra 97). A limitação das horas de trabalho ressaí do item 2 da Regra 96, segundo a qual “deve ser dado trabalho suficiente de natureza útil aos reclusos, de modo a conservá-los ativos durante um dia normal de trabalho”.

Além disso, a Regra 97, item 2, estabelece que “nenhum recluso será chamado a trabalhar para beneficiar, a título pessoal ou privado, qualquer membro da equipa prisional”, o que se traduz no dever de o Ministério Público verificar, nas inspeções, se há exploração do trabalho da pessoa privada de liberdade pela administração prisional. Assim, diante dos direitos da pessoa privada de liberdade e egressa ao trabalho digno e com finalidade de ressocialização, há deveres estatais que não podem ser olvidados na execução de uma política nacional de trabalho.

Neste artigo, busca-se demonstrar que o estado de coisas inconstitucional no sistema prisional brasileiro também se revela na falta da implementação de uma política nacional de trabalho da pessoa presa e egressa do sistema prisional, conquanto existam instrumentos legais, como a PNAT (Política Nacional de Trabalho no âmbito do sistema prisional) – Decreto n. 9.450/2019 –, que prevejam instrumentos adequados para a abertura de vagas de trabalho.

A atuação resolutiva do Ministério Público brasileiro, em especial o Ministério Público do Trabalho, deve se voltar para a implementação da PNAT, como se demonstrará a seguir, sem prejuízo de várias outras medidas para aumentar o trabalho das pessoas privadas de liberdade e egressas do sistema prisional, como as oficinas internas, o trabalho

externo em empresas e a qualificação para o empreendedorismo, incluindo mulheres e população LGBTQIA+, nos termos das Regras de Mandela, de Bangkok (quanto ao trabalho das mulheres) e de Yogyakarta (quanto à liberdade de identificação e orientação sexual).

O Ministério Público do Trabalho tem atuado para aumentar o número de vagas de trabalho para pessoas privadas de liberdade e egressas, afastando os obstáculos opostos e alcançando resultados positivos, principalmente diante da nova ótica de atuação voltada à cobrança da edição de leis e decreto, por Estados e Municípios, prevendo a reserva de vagas, nos contratos de prestação de serviços terceirizados e de obras, para pessoas privadas de liberdade e egressas do sistema prisional e a instituição de Fundos Rotativos, para destinação de recursos com a finalidade de manter as estruturas de trabalho no sistema prisional e qualificar e treinar para o exercício de profissões as pessoas privadas de liberdade.

Em vários Estados e Municípios foram constituídos Fundos Rotativos, e as leis instituidoras preveem a reversão de parte dos recursos obtidos com o trabalho da pessoa privada de liberdade para os referidos Fundos, além de os recursos dos Fundos retroalimentarem as políticas de educação e trabalho, com destinação de recursos dos Fundos para aquisição de equipamentos e matérias-primas para as oficinas de trabalho, pagamento de remuneração pelo trabalho dos custodiados e de despesas com a sua capacitação profissional, entre outras².

Com os recursos dos Fundos Rotativos, é possível aos estabelecimentos prisionais melhorarem a sua infraestrutura e assim atrair empresas para ali instalarem unidades de suas fábricas, aumentando o trabalho ofertado à pessoa privada de liberdade. Os recursos, por serem destinados também à educação, são importantes para a qualificação profissional que propicia a inserção dos apenados nas cotas dos contratos de prestação de serviços terceirizados, de que adiante se falará.

1. O DIREITO DA PESSOA PRIVADA DE LIBERDADE AO TRABALHO DECENTE

A Regra 98 do tratamento mínimo para pessoas privadas de liberdade e egressas (Regras de Mandela) determina que, “tanto quanto

2 Como exemplo, citam-se a Lei n. 17.610, 6 de agosto de 2021, do Estado do Ceará; a Lei Complementar n. 809, de 30 de dezembro de 2022, do Estado de Santa Catarina, a Lei n. 11.344, de 4 de janeiro de 2023, do Estado do Rio Grande do Norte, entre outras.

possível, o trabalho proporcionado deve ser de natureza que mantenha ou aumente as capacidades dos reclusos para ganharem honestamente a vida depois de libertados”. E ainda preconiza que “deve ser proporcionada formação profissional, em profissões úteis, aos reclusos que dela tirem proveito e especialmente a jovens reclusos”.

Logo, há de se afastar, no sistema prisional, o estímulo a atividades que não aumentem a qualificação da pessoa privada de liberdade, nem tampouco assegurem empregabilidade futura ou possibilidade de atuarem como microempreendedores individuais.

Experiências de convênios com empresas para costurar bolas ou fazer vassouras com materiais recicláveis, infelizmente, não melhoram a capacitação da pessoa privada de liberdade, tampouco lhes garante o sustento após o cumprimento da pena, ao voltarem ao convívio social.

Conquanto se reconheça a boa intenção nessas atividades, é imperioso reconhecer o fracasso desse tipo de trabalho para a ressocialização da pessoa privada de liberdade, e o completo olvido do item 3 da Regra 98, segundo o qual “dentro dos limites compatíveis com uma seleção profissional apropriada e com as exigências da administração e disciplina prisional, os reclusos devem poder escolher o tipo de trabalho que querem fazer”. Em outras palavras, é preciso ouvir os presos e estimulá-los a falar de suas habilidades e desejos antes de cometerem crime(s).

É fundamental para o engajamento e a continuidade do trabalho que as atividades ofertadas sejam interessantes e capazes de trazer algum benefício financeiro para a pessoa privada de liberdade e sua família. Não se trata de um excesso de direitos, como alguns poderiam falar, mas de verdadeiro pragmatismo para a adesão ao trabalho e êxito da política de fomento ao trabalho no sistema prisional.

Ademais, consoante a Regra 99,

a organização e os métodos do trabalho nos estabelecimentos prisionais devem aproximar-se tanto quanto possível dos que regem um trabalho semelhante fora do estabelecimento, de modo a preparar os reclusos para as condições de uma vida profissional normal.

Também os métodos de estímulo saudável à produtividade e premiações devem ser aplicados no sistema prisional, causando um

aumento da satisfação e da autoestima no e pelo trabalho, essencial para manter os reclusos longe da influência das facções criminosas.

Além disso, nos termos da Regra 98, item 2, “deve ser proporcionada formação profissional, em profissões úteis, aos reclusos que dela tirem proveito e especialmente a jovens reclusos”, o que implica dizer que, além de ser dever do estado estimular o preso e mantê-lo engajado no trabalho, há um dever de não desperdiçar recursos e esforços públicos em capacitação para profissões obsoletas ou que não garantam a empregabilidade futura.

É preciso reconhecer que experiências de produção agrícola ou industrial em estabelecimentos prisionais somente serão eficientes se forem concomitantes com o planejamento do fluxo de escoamento da produção e se há mercado consumidor para ela.

Se a organização do trabalho fracassa no retorno financeiro à pessoa privada de liberdade ou egressa, estas ficam suscetíveis à ação das facções criminosas e outros detratores do trabalho no sistema prisional, que, diante do insucesso da experiência de trabalho, buscam afastar os reclusos da atividade e novamente cooptá-los para o crime. Por isso, o êxito de uma política pública de trabalho da pessoa privada de liberdade é, também, essencial para afastar as pessoas privadas de liberdade e os egressos do raio de influência de facções criminosas.

E, ao se falar de eficiência da política de trabalho, não se pode deixar de falar na remuneração paga às pessoas privadas de liberdade. Segundo a Regra 103, item 1, das Diretrizes da ONU, a pessoa privada de liberdade deve ser remunerada de modo equitativo, e, nos termos do item 2, deve ser permitido aos reclusos a utilização de pelo menos uma parte da sua remuneração para adquirir objetos autorizados, destinados ao seu uso pessoal, e para enviar outra parte à sua família, além da parte destinada à administração prisional, de modo a constituir uma poupança que será entregue ao recluso no momento da sua libertação (item 3).

Por isso, toda atuação do Ministério Público do Trabalho adota o pressuposto de que é preciso buscar a melhor remuneração possível para a pessoa privada de liberdade, pois parcela dessa remuneração destina-se para a sua família e outra parte para a própria manutenção do sistema prisional, quando há regulamentação do tema, por exemplo, com leis ou decretos prevendo a instituição do Fundo Rotativo.

Salvo nos casos em que o trabalho seja efetuado para outros departamentos do Estado, “as pessoas às quais esse trabalho seja prestado

devem pagar à administração a remuneração normal exigível para esse trabalho, tendo, todavia, em conta a produtividade dos reclusos” (Regra 100 de Mandela). Infelizmente, várias leis de Fundo Rotativo têm previsto a remuneração de $\frac{3}{4}$ do salário mínimo, não atentando que, com essa conduta, diminuem os recursos que são destinados aos próprios Fundos, prejudicando a concretização das políticas ou assistências aos apenados.

É sabido que, no afã de assegurar uma maior atratividade, para as empresas, em contratar o trabalho dos privados de liberdade, e diante da regra do art. 29 da Lei de Execução Penal (LEP), o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 336, considerou recepcionado, pela Constituição Federal, o referido artigo. Todavia, nem o permissivo de pagamento de $\frac{3}{4}$ do salário mínimo logrou aumentar o número de pessoas privadas de liberdade laborando, dentro e fora dos estabelecimentos penais, ao longo das últimas décadas.

É fácil ver, portanto, que o interesse de empresas pelo trabalho de pessoas privadas de liberdade não perpassa, apenas, pela diminuição de custos, pois esse ganho pode ser perdido em uma rebelião ou em baixa produtividade, se a qualificação dos privados de liberdade não for bem realizada. Logo, não é diminuindo o valor do salário – mas garantindo condições de segurança dentro do sistema prisional e uma boa classificação dos presos quanto aos aspectos físicos, psicológicos e de instrução formal – que se poderá aumentar o interesse dos empresários em instalar unidades de suas empresas nos estabelecimentos prisionais.

Por isso, a política de fomento ao trabalho tem que expandir o seu foco para a segurança, a educação formal e profissionalizante e a saúde no sistema prisional, além da construção, pelo próprio Estado brasileiro, de galpões e locais com condições de abrigar máquinas das empresas, que, em regra, são caras e precisam ser operadas com segurança por pessoal qualificado, e não apenas em diminuir o valor da remuneração dos apenados.

A mera diminuição do valor da remuneração e dos direitos dos privados de liberdade não tem a atratividade almejada e somente desestimula o trabalho, pelo que se deve interpretar que a decisão do STF foi somente pela recepção do art. 29 da LEP, não impedindo, é claro, que se busque aumentar o valor da remuneração a ser paga às pessoas privadas de liberdade.

Outro ponto importante para a eficácia do trabalho no sistema prisional é destacado na Regra 100, item 1, segundo o qual “as indústrias e as explorações agrícolas devem, de preferência, ser dirigidas pela administração prisional e não por empresários privados”.

Essa é uma regra que remete à reflexão sobre o fato de que a ótica privada é a de melhor aproveitamento da mão de obra e de pagamento de menor custo pelo trabalho, o que não pode ser objeto da atuação estatal na promoção do trabalho decente da pessoa privada de liberdade e egresso.

No sistema prisional, a máxima de que o trabalho não é mercadoria assume especial importância, pois, além de considerar o trabalho mercadoria, ofender a dignidade do trabalhador e o objetificar, há, nessa conduta, desrespeito ao objetivo do trabalho, que é a ressocialização.

Assim, quer o trabalho seja executado no interior do estabelecimento prisional, quer ocorra “extramuros”, no interior de empresas ou local por elas designado, as boas condições de trabalho, segundo os princípios do trabalho decente, da Organização Internacional do Trabalho (OIT), devem ser observadas.

Deve-se lembrar, ainda, que a Regra 102, item 1, preceitua que “as horas diárias e semanais máximas de trabalho dos reclusos devem ser fixadas por lei ou por regulamento administrativo, tendo em consideração regras ou costumes locais respeitantes ao trabalho dos trabalhadores em liberdade”. As horas de trabalho também devem ser “balanceadas”, de modo a permitir que haja um dia de descanso semanal e tempo suficiente para a educação e para outras atividades necessárias, que são, também, parte do tratamento e reinserção dos reclusos (item 2).

Não ofende, todavia, o princípio do trabalho decente o fato de que, quando os reclusos forem empregados para o trabalho não controlado pela administração prisional, devem ser sempre colocados sob vigilância do pessoal prisional.

A vigilância dos reclusos pelos trabalhadores do sistema prisional, aliás, visa não só evitar fugas e condutas indevidas, mas também protegê-los de riscos laborais inerentes às atividades realizadas ou originados de condutas impróprias durante a execução do trabalho. A vigilância se traduz, portanto, nos termos da Regra 101, item 1, em cuidados prescritos para proteger a segurança e a saúde das pessoas privadas de liberdade, com vistas a impedir a ocorrência de acidentes e doenças do trabalho. Se tais acidentes e adoecimentos ocorrerem, surge o dever de

indenizar, pois o Estado tem o dever de preservar a saúde física e mental das pessoas presas.

2. A POLÍTICA NACIONAL DE TRABALHO NO ÂMBITO DO SISTEMA PRISIONAL (PNAT) E O TRABALHO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A Regra 107 do conjunto de regras conhecido como Regras de Mandela preconiza que

desde o início do cumprimento da pena de um recluso, deve ter-se em consideração o seu futuro depois de libertado, devendo este ser estimulado e ajudado a manter ou estabelecer relações com pessoas ou organizações externas, aptas a promover os melhores interesses da sua família e da sua própria reabilitação sociais.

Por isso, a Política Nacional de Trabalho no âmbito do Sistema Prisional – PNAT tem a finalidade de ampliar as alternativas de absorção econômica das pessoas presas em regime fechado, semiaberto e aberto, egressas do sistema prisional e presos provisórios.

A PNAT busca estimular a oferta de vagas de trabalho, valendo-se da posição da Administração Pública, de contratante de bens e serviços, e seu poder de estabelecer reserva de vagas para grupos em posição social de vulnerabilidade. Há, ainda, a vantagem de que, no regime de contratação como terceirizados, as pessoas privadas de liberdade têm o seu trabalho fiscalizado pelos próprios agentes da Administração Pública tomadora dos serviços, que, como fiscais de contratos, podem verificar a forma pela qual os prepostos da empresa contratada tratam os trabalhadores privados de liberdade e egressos, e concita-los, e aos servidores públicos, a atuar em colaboração com os técnicos das secretarias de administração penitenciária para que o trabalho seja educativo e ressocializador.

Embora o aumento de vagas de trabalho em oficinas dentro dos estabelecimentos prisionais seja uma interessante forma de ressocialização, a experiência de trabalho “extramuros”, em órgãos da Administração Pública direta, produz uma experiência de ressocialização mais profunda e mais próxima das situações reais de trabalho que os apenados, ao cumprirem suas penas e serem libertados, encontrarão.

A PNAT incentiva tanto a ampliação de vagas pela iniciativa privada, convidada a se instalar em estabelecimentos do sistema

prisional, por meio de chamamento público³, quanto a abertura de vagas pelo setor público (art. 4º, IV). Nesse objetivo, ressaí com grande importância a disposição do art. 5º da PNAT, relativa à reserva de vagas, na contratação de serviços, inclusive os de engenharia, com valor anual acima de R\$ 330.000,00 (trezentos e trinta mil reais).

Ora, a Administração Pública é grande contratante de serviços de empresas prestadoras de serviços terceirizados e de obras públicas, e tem a prerrogativa de exigir, nos editais de licitações, que a licitante vencedora contrate pessoas presas ou egressas, nos percentuais exigidos na PNAT (art. 6º), em relação à Administração Pública federal, e percentuais maiores, previstos em outras leis e decretos estaduais e municipais.

Importante lembrar que, apesar da independência dos entes federados, a PNAT funciona como regra que orienta os outros entes federados, pois compete à União expedir

normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III. (art. 22, XXVII, da Constituição Federal)

E mais: com a publicação da Lei n. 14.133/2021 – nova Lei de Licitações e Contratos Administrativo –, está claríssimo o dever da Administração Pública federal, estadual e municipal, de exigir, nos editais, que um percentual mínimo de trabalhadores responsáveis pela execução do objeto da contratação seja constituído por oriundos ou egressos do sistema prisional (art. 25, §9º, II).

3. O MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO E A ATUAÇÃO PARA O PREENCHIMENTO DE PERCENTUAL DE VAGAS, NOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS, COM PESSOAS PRESAS E EGRESSAS DO SISTEMA PRISIONAL

O Ministério Público do Trabalho, a partir de setembro de 2021, instituiu o projeto de atuação finalística para fomento do trabalho no sistema prisional, para implementação da PNAT e sua política de cotas.

³ Art. 3º - São diretrizes da PNAT (...) VI uniformizar modelo de edital de chamamento, visando a formação de parcerias para construção de espaços de trabalho em unidades prisionais por entes privados e públicos.

Assim, o projeto foi estruturado com as seguintes etapas:

a) Instauração de PA-PROMO para registrar os atos relacionados ao projeto e as irregularidades específicas reconhecidas;

b) Realização de diligências no PA-PROMO, tais como:

b.1) requisição de informações à Secretaria de Administração Penitenciária sobre a contratação de pessoas presas e de elegíveis para trabalhar;

b.2) Requisição de informações dos Estados e Municípios sobre os contratos de prestação de serviços terceirizados, espécies de atividades contratadas e número de empregados contratados (número de Municípios pode ser total ou, pelo menos, deve ser definido conforme as sub-regiões geográficas do Estado, devendo o processo iniciar em uma região geografia onde haja maior contingente de presos e egressos do sistema prisional);

b.3) Realização de reuniões com os Escritórios Sociais instalados em cada Estado, segundo a política do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), para obter informações sobre os egressos do sistema prisional e sua qualificação para o trabalho, municípios de residência e casos de inserção no trabalho.

Esclareça-se que os Escritórios Sociais são equipamentos públicos impulsionados pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) desde 2016 e que funcionam mediante parceria entre Judiciário e Executivo, para oferecer serviços especializados com base no acolhimento de pessoas egressas e seus familiares, permitindo-lhes encontrar apoio para a retomada do convívio social.

Desde 2019, o CNJ vem trabalhando em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e a colaboração do (à época chamado) Departamento Penitenciário Nacional, para a qualificação e expansão dos Escritórios Sociais em todo o país. A ação tem o importante apoio de Tribunais de Justiça, que atuam de forma colaborativa com poderes públicos locais e outros atores relevantes mobilizados em rede, conforme se extrai de informações do site do CNJ⁴.

Com o fomento e a orientação do programa, também foram desenvolvidas metodologias próprias de atenção ao público, como a

⁴ Atualmente, os Escritórios Sociais estão presentes em dezenas de municípios nas cinco regiões do país e sua instalação segue em expansão. Cf. <<https://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario/politica-de-atencao-a-pessoas-egressas-do-sistema-prisional-escritorios-sociais/escritorios-sociais/>>.

singularização do atendimento e mobilização de pré-egressos, que estão sendo trabalhadas em diversas capacitações pelo país e já mobilizaram milhares de participantes.

No projeto de implementação da PNAT, o Ministério Público do Trabalho realiza, também, as seguintes ações:

a) Realização de visitas e apoio ao Escritório Social para entender a sistemática de cadastro dos egressos e as dificuldades de inserção dos egressos no trabalho;

b) Realização de reuniões com as associações de prefeitos para apresentação de minuta de edital e contrato com cláusula de contratação de cotas de pessoas presas e egressas do sistema prisional e tentativa de assinatura conjunta de compromisso de contratação por vários municípios;

c) Realização de reunião com o sindicato das empresas prestadoras de serviços terceirizados, com vistas a assegurar a receptividade dos presos e egressos no ambiente de trabalho e ajustar o fluxo de trabalho das empresas com as Secretarias de Administração Penitenciária, Escritórios Sociais e Administração Pública contratante;

d) Instauração de Notícias de Fato em face do Estado e de Municípios para investigar as causas de descumprimento das cotas de contratação de pessoas presas e egressas, nos contratos de prestação de serviços terceirizados, e obter o compromisso de inserção nos contratos de prestação de serviços de cláusula de contratação de pessoas presas ou egressas do sistema prisional, segundo percentual previsto na PNAT ou nas leis e decretos estaduais e municipais já editados;

e) Em caso de inexistência de tais diplomas legais, estimular a criação, assinalando prazo razoável para a sua edição;

f) Acompanhamento da implementação da cota e tomada de compromisso do Estado/Município e da empresa contratada de garantir os direitos trabalhistas, a contribuição previdenciária e as normas de saúde e segurança do trabalho.

No projeto de atuação finalística em comento, além da atuação promocional da política pública de trabalho, os(as) membros(as) também verificam as irregularidades a serem reprimidas, incumbindo-lhes:

a) Combater a falta de cumprimento das cotas para trabalho dos presos e egressos nos contratos de prestação de serviços terceirizados;

b) Combater a falta de cumprimento de direitos trabalhistas, previdenciários e normas de saúde e segurança do trabalho nas contratações em curso e nas que vierem a ser realizadas;

c) Combater a inserção de um só gênero nos contratos de prestação de serviços e procurar inserir ambos os gêneros mediante tratativas com os escritórios sociais e as empresas;

d) Combater a discriminação na inserção do trabalho de pessoas privadas de liberdade com deficiência e LGBTIQIA+.

Nesse ponto, importante lembrar a necessidade de aplicação dos princípios de Yogyakarta, conjunto axiológico que objetiva combater toda e qualquer forma de distinção, restrição, discriminação que seja baseada na orientação sexual e na identidade de gênero. Logo, esses princípios impedem quaisquer discriminações nos estabelecimentos prisionais, sob todos os ângulos da vivência prisional, tais como o direito à vida, à segurança pessoal, à educação e ao trabalho.

É fácil perceber que quase todas as atividades previstas no projeto de atuação finalística do Ministério Público do Trabalho requerem a realização de visitas ou inspeções nos estabelecimentos prisionais (para averiguar a falta do oferecimento de oportunidades de trabalho e/ou aprendizado de um ofício) e nos órgãos da Administração Pública tomadores de serviços ou empresas que ofertam trabalho externo às pessoas privadas de liberdade.

A participação do Ministério Público nas inspeções do sistema prisional está prevista na Resolução CNMP n. 56/2010, que dispõe sobre a uniformização das inspeções em estabelecimentos penais pelos membros do Ministério Público, para mencionar a atribuição do Ministério Público do Trabalho (MPT) no acompanhamento da Política Nacional de Trabalho no âmbito do sistema prisional.

A Resolução n. 56/2010 estabelece que, nas unidades prisionais onde seja desenvolvido trabalho interno, a inspeção mensal deverá ser preferencialmente acompanhada por membro do Ministério Público do Trabalho designado para avaliação das condições ambientais laborais e regularidade do cumprimento de direitos trabalhistas respectivos dos profissionais lotados no sistema prisional, e, quanto ao trabalho externo em tomadores de serviços, estabelece que incumbe aos membros do Ministério Público do Trabalho averiguarem o cumprimento, pelas empresas contratadas, das obrigações de providenciarem, para as pessoas privadas de liberdade e aos egressos contratados, transporte,

alimentação, uniforme idêntico ao utilizado pelos demais terceirizados, equipamentos de proteção individual, inscrição do preso com segurado do Regime Geral da Previdência Social e remuneração, nos termos da legislação pertinente.

Em suma, há arcabouço normativo para que seja implementada uma política nacional de trabalho a pessoas privadas de liberdade e egressas; há uma instituição vocacionada a exigir e acompanhar a implementação de políticas públicas de trabalho já criadas; e há o consenso internacional de que o exercício de atividade laboral por quem cumpre pena é ponto comum em todos os modelos de prisões bem-sucedidas e efetivamente contribui para a ressocialização.

Veja-se, por exemplo, que a Noruega é um exemplo de ressocialização de pessoas privadas de liberdade, com taxa de reabilitação no percentual de 80% (oitenta por cento). Outros exemplos de ressocialização pelo trabalho são encontrados no Centro Penitenciário de Topas, em Salamanca (Espanha), mas ali se revelou, também, em pesquisa realizada por discente da Universidade de Salamanca, “*las diferencias que existen entre hombres y mujeres en cuanto a recursos y actividades destinadas a la reinserción social*”⁵. Segundo a pesquisa, em Topas, as mulheres exercem atividades de cabelereiro, enquanto homens trabalham na padaria, serviços de pedreiro, jardinagem, informática, cozinha e hidráulicos.

No Brasil, são marcantes, também, as diferenças de gênero dentro das prisões, com o agravante de que os números de inserção no trabalho, tanto de homens quanto de mulheres, são muito baixos. Os dados estatísticos do trabalho no sistema prisional, compilados pela Secretaria Nacional de Políticas Penais, do Ministério da Justiça, informam que há, em todo o país, apenas 156.769 presos em atividades laborais.

As causas desse baixo número em relação à população prisional são múltiplas, e dentre elas destaca-se o baixo investimento financeiro em atividades educacionais e laborais. Dados da SENAPPEN demonstram que, no mês de abril de 2023, as despesas de custeio do sistema prisional foram de R\$ 245.529.448,06, mas, desse total, apenas foram gastos R\$ 7.519.604,92 com atividades laborais e educacionais.⁶

5 MARTÍN, Beatriz Sánchez. **Delicuencia Feminina**: Análisis de la situación de la mujer en el Centro Penitenciário de Topa desde la perspectiva de género. Disponível em: <https://gredos.usal.es/bitstream/handle/10366/100234/TFM_EstudiosInterdisciplinariosGenero_SanchezMartin_B.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 12 jun. 2023.

6 Disponível em: <<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiMzcyODcyMDAtYjJkNC00ZjA4LWFlkZTQtZDA1ZjEwYmE2MmQ0IiwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MlYyLTRiOGRhNmJmZ-ThlMSJ9>>. Acesso em: 12 jun. 2023

É claro que as empresas não se interessam em fixar estabelecimentos prisionais se não houver estrutura física adequada, e, por isso, o primeiro desafio é apresentar locais, dentro dos presídios, onde possam se instalar, com segurança para os seus maquinários e supervisores.

Por isso, ainda continua atual a observação do médico Drauzio Varella, voluntário da antiga Casa de Detenção de São Paulo (Carandiru), desativada em 2002:

(...) jamais conheci no Sistema Penitenciário uma só pessoa que se opusesse à ideia de criar empregos nas cadeias. Do mais humilde funcionário ao presidente da República, todos concordam que trabalhar dá ao sentenciado a possibilidade de aprender uma profissão, de fazer um pecúlio para ajudar a família e facilitar a reinserção na sociedade depois de cumprir a pena, de afastá-lo dos pensamentos nefastos que a ociosidade traz, além de melhorar a autoestima, conferir dignidade e acelerar a passagem das horas. Tantos são os benefícios que cabe a pergunta: por que o trabalho não é obrigatório nas cadeias? Por uma razão simples: impossível existir empregados sem empregadores. Todos os diretores de presídio se queixam da dificuldade de conseguir empresas dispostas a montar oficinas nas dependências das cadeias. As poucas que o fazem oferecem trabalhos puramente manuais: costurar bolas de futebol, colocar espirais em cadernos, montar tomadas elétricas, pregar botões, confeccionar pequenas peças de roupas e outras tarefas que não exigem formação técnica. É pouco provável que tais atividades formem profissionais preparados para enfrentar a concorrência no mercado de trabalho. A mesma sociedade que se revolta contra a vida ociosa dos prisioneiros lhes nega a oportunidade de sair da ociosidade⁷.

Por essa dificuldade, e já tendo sido verificado que diversos chamamentos públicos para que empresas se instalem nos presídios foram desertos, o Ministério Público do Trabalho, buscando uma solução mais rápida de trabalho no sistema prisional e de contratação de egressos, criou o projeto de atuação finalística acima citado, com o objetivo de implementar a PNAT, mediante a inserção das pessoas privadas de liberdade e egressas do sistema prisional, nos contratos de prestação de serviços terceirizados.

7 VARELLA, Drauzio. **Carcereiros**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012, p. 130-131.

Há, não se pode negar, uma resistência da classe empresarial, por múltiplos fatores, de se instalar dentro dos presídios. Logo, o Estado brasileiro deve, na execução da PNAT, procurar dissipar essas resistências, em parceria com o Ministério Público brasileiro e os Grupos de Monitoramento do Sistema Prisional, dos Tribunais de Justiça/CNJ.

Porém, é necessário que o próprio Estado brasileiro comece, ele próprio, a dar o exemplo, efetuando as contratações de pessoas privadas de liberdade e egressas do sistema prisional e agindo, diretamente, para a mudança de cultura do setor de prestação de serviços terceirizados, e, em etapa subsequente, ou mesmo concomitante, buscar a adesão de empresários de outros setores econômicos.

O importante é começar com os meios previstos na PNAT e, agora, na nova Lei n. 14.133/2021, que determina a obrigação da Administração Pública, ao licitar e contratar, de observar os princípios da legalidade, do desenvolvimento nacional sustentável e do interesse público, entre outros. A nova Lei prevê que, nos editais de licitação, deve ser prevista reserva de vagas para pessoas egressas do sistema prisional. Para além da previsão da PNAT, a nova lei não estipula um valor mínimo do contrato, para que haja a exigência de cumprimento das cotas sociais, de modo que a empresa que vencer a licitação, de qualquer valor, deve se comprometer a efetivar a contratação.

A Lei n. 14.133/2021 vem ao encontro da tendência do moderno Direito Administrativo de atribuir nova função à licitação: a de regulação das relações sociais. Nesse sentido, Rafael Carvalho Rezende Oliveira defende que essa função regulatória do processo licitatório “pressupõe o atendimento não apenas dos valores econômicos, mas, também, dos valores sociais, ambientais entre outros”. Para o autor, a licitação “almeja resguardar os valores consagrados na Constituição da República”⁸.

A noção de desenvolvimento sustentável se baseia no tripé: eficiência econômica, ambiental e social. Portanto, uma gestão sustentável deve levar em conta, de forma equânime, esses três aspectos, e é curial que a segurança pública seja um interesse coletivo maior, revelando a urgência de adoção de políticas de trabalho que possam contribuir para a ressocialização dos(as) detentos(as) e diminuir os alarmantes índices de violência e reincidência em crimes registrados no Brasil.

8 OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Licitações e contratos administrativos**: teoria e prática. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2012. p. 154.

Logo, o princípio do desenvolvimento nacional sustentável orienta as contratações públicas para a promoção do bem de todos, incluindo as pessoas privadas de liberdade e egressas, cuja ressocialização contribui para a melhoria da segurança pública e a redução das desigualdades sociais. Nessa toada, não podem prevalecer interpretações de facultatividade da inserção, nos editais de licitação e nos contratos, de reserva de vagas para os grupos que encontram dificuldades de inserção no mercado de trabalho.

Há um fim social a ser perseguido com a terceirização de serviços na Administração Pública, o qual, necessariamente, perpassa pela valorização do trabalho humano, determinando um dever administrativo de cumprir as cotas de contratação de pessoas em situação de vulnerabilidade social.

Não é demais lembrar que uma pessoa privada de liberdade que trabalha também auxilia no sustento de pessoas vulneráveis, como seus próprios filhos, os quais, privados de recursos, muitas vezes são vítimas do trabalho infantil. O cárcere de um pai ou mãe, sem uma política de trabalho, pode, ao contrário do que determina a lei, sobre a pena não ultrapassar a pessoa do criminoso, repercutir sobre a família, aumentando a sua vulnerabilidade social.

Por isso, a divisão da remuneração da pessoa privada de liberdade, com destinação de um valor para a sua família, é também um objetivo da atuação do Ministério Público do Trabalho. Nesse sentido, é pertinente uma atuação ministerial para que, nos contratos de prestação de serviços terceirizados, a Administração Pública preveja que a remuneração da pessoa privada de liberdade seja igual à remuneração dos demais trabalhadores, prevista na Planilha de Custos e Formação de Preços do Contrato.

A decisão do Supremo Tribunal Federal, pela constitucionalidade do art. 29 da LEP, não impede, obviamente, o pagamento de valor superior a $\frac{3}{4}$ do salário mínimo. Ademais, os princípios elencados no art. 5º da Lei n. 14.133/2021 autorizam o pagamento do salário mínimo sem ferir o princípio da economicidade, pelo qual deve guiar-se a Administração Pública.

Entre os princípios citados pelo art. 5º da Lei n. 14.133/2021 estão o do interesse público, da motivação e do desenvolvimento nacional sustentável, de modo que o princípio da economicidade, também ali referido, deve ser sopesado com os demais, em técnica interpretativa e

argumentativa que se convencionou chamar “ponderação de princípios”. Exsurge, pois, desse juízo de ponderação, a conclusão de que o Ministério Público do Trabalho, como promotor do direito fundamental ao trabalho da pessoa privada de liberdade, deve atuar, nos procedimentos que instaurar, para assegurar que a remuneração da pessoa privada de liberdade seja igual ou superior ao salário mínimo.

Essa atuação resolutiva, respaldada no § 1º do art. 1º-A da Resolução n. 56/2010 do CNMP, funda-se no fato de que o trabalho da pessoa privada de liberdade, em serviços externos, a iguala a qualquer trabalhador não cotista dos contratos de prestação de serviços terceirizados. Não se aplica à pessoa privada de liberdade que presta serviços externos ao sistema prisional em contratos de prestação de serviços terceirizados a restrição do §2º do art. 28 da Lei de Execução Penal (LEP), de não aplicação da Consolidação das Leis do Trabalho.

Ao contrário, o trabalhador privado de liberdade, na forma do §2º do art. 5º da PNAT, é um trabalhador com outro qualquer, para efeitos remuneratórios e de reconhecimento de vínculo de emprego, devendo seu contrato ser registrado, inclusive para fins previdenciários.

Ademais, considerando a divisão do valor da remuneração e a sua finalidade, é produtor – e o MPT tem tido êxito nessa tarefa – que seja fixado valor salarial igual ao salário mínimo. Nesses casos, tem-se invocado que as regras de Mandela, de Bangkok e de Yogyakarta não permitem que se retire das pessoas privadas de liberdade outros direitos, além daqueles que são consectários da própria perda da liberdade, o que não é o caso da remuneração em serviços externos nos contratos de prestação de serviços terceirizados.

4. CONCLUSÃO

A Política Institucional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro, do Conselho Nacional do Ministério Público, determina que os(as) membros(as) do Ministério Público devem entregar à sociedade “resultados socialmente relevantes”. Sem dúvidas, um dos resultados mais relevantes no atual cenário é a indução de uma cultura, na Administração Pública brasileira, de utilização do sistema de cotas sociais ou reservas de vagas nos contratos de prestação de serviços terceirizados e de obras para a ressocialização, mediante

inserção no mercado de trabalho, das pessoas privadas de liberdade e egressas do sistema prisional.

Por meio da Resolução n. 56/2010, o Ministério Público do Trabalho passou a integrar os grupos de trabalho interinstitucional e a participar de inspeções no sistema prisional, com vistas a verificar as condições propiciadas para o trabalho das pessoas privadas de liberdade, dentro do sistema prisional.

O quadro inicial revelou inúmeros obstáculos à concretização do direito ao trabalho dos apenados, como a falta de estrutura física adequada, de insumos para a confecção de produtos, de qualificação profissional e até de regulamentação mínima sobre a forma de escrituração da remuneração recebida pelos apenados e da divisão da remuneração, não obstante os termos gerais dessa divisão estejam previstos no § 1º art. 29 da LEP.

Além disso, é evidente a resistência das empresas em se estabelecer no interior de um sistema penitenciário constante conflagrado por rebeliões, gerando um círculo vicioso em que políticas de trabalho não se efetivam por falta de segurança e por isso não se consegue atrair estabelecimentos para dentro dos presídios. Além disso, valores de recursos públicos, investidos em oficinas custeadas pelo Fundo Penitenciário, também foram desperdiçados pela falta de segurança e/ou novos investimentos, como a compra de insumos.

Assim, com vistas ao aumento de oferta de trabalho, o Ministério Público do Trabalho elaborou um projeto de atuação específico, voltado ao cumprimento da PNAT, na parte da reserva de vagas, nos contratos de prestação de serviços terceirizados, sem embargo de continuar buscando outras formas e possibilidades de trabalho, no sistema prisional.

A opção por esse projeto deve-se ao fato de que a Administração Pública brasileira deve agir para se alinhar às Regras de Mandela, de Bangkok e de Yogyakarta, além de cumprir a Lei de Execução Penal e se alinhar aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, como o ODS 8 (trabalho decente e crescimento econômico: promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo, e trabalho decente **para todos**) e ODS 16 (paz, justiça e instituições eficazes: promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e **construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis**).

A construção de uma Administração Pública eficaz e responsável, comprometida com o desenvolvimento nacional sustentável, perpassa, portanto, pelo compromisso com a implementação da PNAT, inserindo nos editais e contratos de prestação de serviços terceirizados e de obras a reserva de vagas para pessoas presas e egressas do sistema prisional.

Essa inserção deve ser não apenas numérica, mas qualitativa, exigindo das empresas contratadas o respeito à dignidade remuneratória e pessoal das pessoas privadas de liberdade e egressas contratadas, coibindo qualquer forma de discriminação e de restrição dos seus direitos trabalhistas e previdenciários, pois o apenado “cotista”, assim como egresso, é um trabalhador contratado por empresa privada para exercício de atividade fora do presídio e deve ter todos os seus direitos trabalhistas assegurados.

Desse modo, o Ministério Público do Trabalho intenta contribuir para a “*resolução concreta de situações de inefetividade de direitos de cuja defesa e proteção é incumbida a Instituição*”, como estatui a Recomendação n. 54/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público, pois a sua seara de atuação é o trabalho, com vistas à proteção da dignidade e da saúde humanas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público.

Recomendação n. 54, de 28 de março de 2017. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-054.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução nº 56, de 22 de junho de 2010.** Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resoluco-0561.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2023.

BRASIL. Secretaria de Administração Penitenciária. **Dados estatísticos educação e trabalho - população carcerária feminina.** Disponível em: <http://www.sap.sp.gov.br/download_files/pdf_files/SAP_perfil-pop-feminina_dez-2017.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Cartilha da Mulher Presa**. 2ª edição, 2012. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/cartilha-da-mulher-presa/>>. Acesso em: 12 jun. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Regras de Mandela**. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/09/a9426e51735a4d0d8501f06a4ba8b4de.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Regras de Bangkok**. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/09/cd8bc11ffdcbc397c32eedc40afbb74.pdf>>. Acesso em 10 jun. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Escritórios Sociais**. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario/politica-de-atencao-a-pessoas-egressas-do-sistema-prisional-escritorios-sociais/escritorios-sociais/>>. Acesso em: 10 jun. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Política Nacional de Atenção às Pessoas Egressas do Sistema Prisional**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/09/Pol%C3%ADtica-Nacional-de-Aten%C3%A7%C3%A3o-%C3%A0s-Pessoas-Egressas-do-Sistema-Prisional_eletronico.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2023.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Dados Estatísticos de Trabalho e Educação no Sistema Prisional**. Disponível em: <<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiMzcyODcyMDAtYjJkNCooZjA4LWFkZTQtZDA1ZjEwYmE2MmQoIiwidCI6ImViMDkwNDIwLTQoNGMtNDNm-Ny05MWYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9>>. Acesso em: 12 jun. 2023.

DAMIANO, Henrique. Cooperativas sociais. **Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região**, Campinas, n. 31, p. 203-208, jul./dez. 2007.

DANDARO, Isabela Factori. Mulheres no cárcere: a humanização do sistema prisional e os reflexos no processo de reinserção social das detentas. In: CNMP. **A visão do Ministério Público sobre o sistema prisional brasileiro**, v. 3, 2018.

DIAS, Daniella Maria dos Santos. Por um estado democrático de direito sem preconceitos e discriminações: o papel do Ministério Público para a garantia dos direitos da população LGBTI no sistema prisional. In: CNMP. **A visão do Ministério Público sobre o sistema prisional brasileiro**, v. 3, 2018.

JORGE, Marco Antonio; CARVALHO, Tereza C. de A. Reincidência Criminal e Inserção Precária no Mercado de Trabalho. In: MACAMBIRA Jr. (org.). **O Mercado de Trabalho Formal no Brasil**. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2006.

LAZAROTTO, Kellyn et al. **Fundo Rotativo do Sistema Prisional do Estado de Santa Catarina: case regional de Chapecó**. Disponível em: <<https://rbepdepen.depen.gov.br/index.php/RBEP/article/view/93/69>>. Acesso em: 12 jun. 2023.

MARTÍN, Beatriz Sánchez. *Delicuencia Feminina: Análisis de la situación de la mujer en el Centro Penitenciario de Topa desde la perspectiva de gênero*. Disponível em: <https://gredos.usal.es/bitstream/handle/10366/100234/TFM_EstudiosInterdisciplinariosGenero_SanchezMartin_B.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 12 jun. 2023.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Princípios de Yogyakarta**. Disponível em: <www.mpf.mp.br>. Acesso em: 10 jun. 2023.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Licitações e contratos administrativos: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2012.

REGRAS DA ONU PARA TRATAMENTO DE RECLUSOS. Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Nelson_Mandela_Rules-P-ebook.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2023.

REGRAS DA ONU PARA TRATAMENTO DE MULHERES PRESAS. **Regras de Bangkok**. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/09/cd8bc11ffdc397c32eecd40afbb74.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2023.

TRENTIN, Jiskia Sandri. O estado inconstitucional de coisas e a obrigatoriedade de inspeção prisional pelo ministério público. In: **CNMP. A visão do Ministério Público sobre o sistema prisional brasileiro**, v. 3, 2018.

VARELLA, Drauzio. **Carcereiros**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012, p. 130-131.

O CHOQUE DE GARANTIAS: AS BALIZAS NECESSÁRIAS À CONTENÇÃO DE CRIMES PERANTE UM SISTEMA PRISIONAL IMPRODUCENTE

*THE SHOCK OF GUARANTEES: THE NECESSARY GOALS TO CONTAIN
CRIMES IN THE FACE OF AN UNPRODUCTIVE PRISON SYSTEM*

Gabriel Thomaz da Silva¹

Gabriele Delsasso Lavorato Manfré²

Sumário: 1. Introdução. 2. Direito Fundamental à Segurança. 3. O Sistema Carcerário Brasileiro na atualidade. 4. A flexibilização de garantias individuais em prol da segurança pública: ao combate das organizações criminosas. 5. Considerações finais. Referências.

Resumo: O Princípio da Dignidade Humana, norma fundamental da Constituição Federal de 1988, estabeleceu o íntegro gozo de direitos e garantias que são inerentes à qualidade de vida do homem. Não se pode negar que cada vez mais a segurança pública tem ocupado um papel de centralidade nas dinâmicas da vida em sociedade, cuja efetividade desse direito tem se colocado como um grande e crescente desafio ao Estado e à própria sociedade. Paradoxalmente, é frequente a transgressão desse princípio e sua improficuidade nos setores institucionais do Estado, principalmente no tocante ao sistema prisional do país, alvo de críticas pela forma desumana com que os presos são tratados, influenciando negativamente no processo de ressocialização do indivíduo e dando espaço à proliferação dos ideais das organizações criminosas. Nessa perspectiva, o presente trabalho tem por finalidade realizar uma abordagem a respeito da segurança pública como direito fundamental expresso na Constituição

- 1 Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado do Paraná. Especialista em Direito Penal e Direito Processual Penal pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Reconhecimento Público da Secretaria de Justiça, Família e Trabalho do Estado do Paraná por ocasião do Dia Nacional do Ministério Público, pelos relevantes serviços prestados ao povo do Paraná nas áreas de justiça, garantia de direitos fundamentais e cidadania em 14 de dezembro de 2021.
- 2 Mestre em Ciências Jurídicas pela Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP)/Centro de Ciências Sociais Aplicadas-Campus de Jacarezinho. Graduada em Direito pela Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP)/Centro de Ciências Sociais Aplicadas-Campus de Jacarezinho. Atuou como Advogada do Núcleo de Estudos e Defesa dos Direitos da Infância e da Juventude (NEDDIJ), com sede no Centro de Ciências Sociais Aplicadas/UENP em Jacarezinho, durante os anos de 2015, 2016 e 2017. Servidora do Ministério Público do Estado do Paraná (MP/PR) desde o ano de 2017, sendo atualmente Assistente de Promotor junto à Comarca de Faxinal/PR, oportunidade em que elabora peças jurídicas relacionadas às áreas do Direito de Família, Infância e Juventude, Registros Públicos, Defesa do Idoso, Pessoa com Deficiência, Saúde e Fazenda Pública, Criminal e Execução Penal, Juizados, Processo Coletivo, Cível, Direitos Humanos, Eleitoral e demais vertentes nucleares das atribuições extrajudiciais do Ministério Público.

Federal, bem como demonstrar as nuances atuais do sistema prisional e, ao fim, apresentar a possibilidade de um regime diferenciado de tratamento aos integrantes de facções como baliza necessária à contenção de crimes, sendo esta tão pungente em nosso país.

Palavras-chave: Segurança Pública. Sistema Prisional. Organizações Criminosas. Flexibilização. Garantias individuais.

Abstract: *The Principle of Human Dignity, a fundamental norm of the Federal Constitution of 1988, established the full enjoyment of rights and guarantees that are inherent to the quality of life of man. It cannot be denied that public security has increasingly played a central role in the dynamics of life in society, whose effectiveness of this right has been posed as a great and growing challenge to the State and to society itself. Paradoxically, the transgression of this principle is frequent and its ineffectiveness in the institutional sectors of the State, mainly with regard to the country's prison system, the target of criticism for the inhumane way in which prisoners are treated, negatively influencing the individual's resocialization process and giving space to the proliferation of the ideals of criminal organizations. In this perspective, the present work aims to carry out an approach regarding public security as a fundamental right expressed in the Federal Constitution, as well as to demonstrate the current nuances of the prison system and, in the end, to present the possibility of a differentiated treatment regime for members of factions as a necessary goal to contain crimes, which is so poignant in our country.*

Keywords: *Public security; Prison System; Criminal Organizations; Flexibilization; Individual guarantees.*

1. INTRODUÇÃO

É evidente que o aumento da criminalidade no Brasil tem ampliado a sensação de insegurança vivenciada pelos cidadãos, o que, em certa medida, coloca em “xeque” a segurança pública preconizada pela Carta Maior.

Bem verdade que a segurança pública, sobretudo hoje, é uma das principais exigências da sociedade, constituindo-se na maior preocupação da população, inclusive pela sensação de impunidade tão escancarada na opinião pública.

O enfrentamento da violência exige da sociedade e do Estado uma atuação conjunta e estruturada para conter não só os sintomas visíveis da violência, mas principalmente as suas causas, de modo especial porque geralmente, quando temas como a segurança pública e a violência são

abordados, não há muita discussão em relação às causas ou aos outros fatores que estão relacionados a eles.

Dessa forma, segurança pública e violência são compreendidas como realidades inseridas diretamente na realidade histórica e social do próprio Estado. Por isso precisam ser compreendidas, ou melhor, abordadas como parte de uma agenda pública que seja capaz de pensá-las como elementos que se integram a outras realidades e a outras dinâmicas sociais.

Pensar a segurança pública apenas com base em eventos de violência significa tratá-la como uma realidade isolada, que, de fato, não o é. Por essa razão, reconhece-se, neste trabalho, a necessidade de considerar o direito à segurança pública como aquele que se relaciona aos demais direitos fundamentais previstos na Constituição Federal e tutelados pelo Estado, pois assim o é, e que deve ser implementado conjuntamente e sem delongas.

Da mesma forma, cumpre papel relevante o sistema carcerário brasileiro. Não é segredo que o Direito Penal avança como escape às emoções sociais, até mesmo obstruindo do encarceramento a sua essencialidade, seu caráter pedagógico e ressocializador, já que sua aplicação não se torna hábil à contenção dos crimes. As penas sempre existiram, desde o começo da humanidade até os dias atuais, e de fato não acabarão. Paradoxalmente, o sistema prisional brasileiro é tão improdutivo que se torna uma incógnita para a sociedade.

É nesse contexto, pois, que se objetiva demonstrar as nuances do direito fundamental à segurança pública, apontando minúcias da realidade carcerária brasileira, inclusive da abertura para formação das organizações criminosas tão enfáticas no país, para, ao final, reconhecer a relevância e a necessidade de concretização do direito fundamental à segurança pública, por meio da flexibilização de garantias individuais em prol desse direito difuso, traçando um regime diferenciado ao combate das organizações criminosas.

2. DIREITO FUNDAMENTAL À SEGURANÇA

Os direitos fundamentais têm sua concepção delineada segundo lutas, ideais, movimentos sociais, tensões políticas e demais reivindicações do povo, ante a necessidade de proteção do indivíduo em face de arbítrios do Estado vivenciados no decorrer da história.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 trouxe ao ordenamento jurídico grande relevância ao tema dos direitos fundamentais, já que reservou aspectos específicos a esses direitos, entre eles, a proteção da dignidade humana e sua aplicabilidade imediata e direta.

A expressão direitos fundamentais, bem difundida nos tempos modernos, possui outras terminologias relacionadas, como garantias ou liberdades fundamentais, diferenciando dos direitos humanos no tocante à análise de sua abrangência e positivação. Dessa forma, no aspecto geral, a fundamentalidade desses direitos está ligada à preponderância da dignidade humana, bem como à ideia de que esta deve ser “o objeto de respeito e proteção por parte do Estado e da comunidade”³.

Para Ingo Sarlet, direitos fundamentais “são os direitos do ser humano reconhecidos e positivados na esfera do direito constitucional positivo de determinado Estado”⁴. De igual modo, Paulo Bonavides corrobora com esse entendimento ao afirmar que os direitos fundamentais são aqueles que a ordem jurídica qualifica como tais.⁵

Com essas definições, resta claro que os direitos fundamentais são aqueles reconhecidos e protegidos pelo Direito Constitucional interno de cada Estado, necessários para garantir uma vida de acordo com o princípio constitucional da dignidade humana, fundamento da República Brasileira e valor-fonte dos quais emanam todos os outros direitos.

Dessa forma, constata-se não serem por acaso as inovações trazidas pela Constituição Cidadã, isto porque a relação entre a proteção dos direitos fundamentais e o Estado Democrático de Direito é justamente a promoção da paz. Nesse sentido, Norberto Bobbio:

() direitos do homem, democracia e paz são três momentos necessários do mesmo movimento histórico: sem direitos do homem reconhecidos e protegidos, não há democracia; sem democracia, não existem as condições mínimas para a solução pacífica dos conflitos.⁶

Os direitos fundamentais, positivados no ordenamento jurídico brasileiro, estão dispostos ao longo da Constituição Federal,

3 SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. 9ª ed. ver. atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p.122.

4 Ibid., p.36.

5 BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros Editores, 2005. p. 560.

6 BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Editora Elsevier, 2004. p. 1.

especialmente em seu art. 5º, cuja origem resultou das atrocidades e do desrespeito aos direitos intrínsecos do indivíduo vivenciados pela história brasileira, como no período da ditadura militar. Dispõe Selma Rodrigues Petterle:

Por disposição expressa de Nossa Carta Magna, o catálogo de direitos fundamentais não é exaustivo, restando aberta a possibilidade de identificar e construir outras posições jurídicas fundamentais que não as positivadas, tudo através da denominada cláusula aberta. Com amparo na doutrina, é possível afirmar que, para além dos já reconhecidos como direitos fundamentais, há outros, quais sejam, aqueles não escritos, não positivados, que, em virtude de seu conteúdo materialmente significativo (sua relevância e conteúdo), são também merecedores de proteção constitucional.⁷

Assim, o legislador definiu uma série de direitos, essenciais, elementares e básicos, visando assegurar uma vida digna a todos os cidadãos, entre os quais saúde, moradia, trabalho, segurança, educação, lazer, maternidade, infância, previdência. Tais direitos, como já dito, encontram-se elencados não só no art. 5º da Constituição Federal, mas estão espalhados em todo o texto constitucional.

Em relação ao direito à segurança pública, tamanha é sua importância que, além de constar no rol dos direitos e garantias fundamentais, está presente no capítulo que dispõe acerca dos direitos sociais e, também, bem delineado no art. 144, incisos e parágrafos, da Constituição de 1988, configurando-se como dever do Estado, direito e responsabilidade de todos.

Trata-se, além disso, de um direito com caráter instrumental, pois é uma garantia constitucional, de modo que “a liberdade de um cidadão é essa tranquilidade de espírito que provém da opinião que cada qual tem de sua segurança; e, para que se tenha liberdade, é preciso que o governo seja tal que um cidadão não possa temer outro cidadão”.⁸

Define-se segurança pública como serviço público essencial; atividade pertinente aos órgãos estatais e à comunidade como um todo, que visa proteger os indivíduos, prevenindo e controlando a

7 PETTERLE, Selma Rodrigues. **O Direito Fundamental à Identidade Genética na Constituição Federal**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007. p. 89.

8 SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 20ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 239.

criminalidade e a violência, efetivas ou potenciais, de modo a garantir o exercício pleno da cidadania.

Em verdade, a segurança pública, em tal lógica de fundamentalidade dos direitos, é uma incumbência estatal de pacificar o povo e trazer a ordem na sociedade; também é de responsabilidade de todas as pessoas zelar pela segurança, fortalecendo assim o progresso de uma nação.

Walter Ceneviva apresenta a segurança pública como um dever estatal de pacificar a sociedade e como

elemento necessário à prática democrática, é indissolúvelmente compatibilizada com a manutenção da ordem pública. Através desta se garante a incolumidade das pessoas e o patrimônio público e privado. Os objetivos mencionados consubstanciam um dever do Estado para com os seus cidadãos, que têm direito à própria segurança, vinculando-se, contudo, às responsabilidades que dela decorrem. A lei disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos de segurança pública, tendo em vista a eficiência de suas atividades.⁹

Nesse viés, pela necessidade do bem-estar de todos, procura-se garantir o exercício dos direitos fundamentais aos cidadãos, em especial a segurança pública, direito fundamental predominantemente difuso, interligado à própria noção de dignidade humana, que deve ser prestado por meio de políticas públicas do Estado, de forma adequada, eficiente e eficaz.

Segurança pública é um dos problemas mais agudos da sociedade atual, em face do aumento da criminalidade e da sua influência nefasta na vida da população, seja ela aqui compreendida como as reais percepções que o cidadão tem a respeito da sua própria segurança, seja a construção ideológica construída coletivamente por muitos meios de comunicação que, em certa medida, de uma maneira ou de outra, contribuem para o aumento da insegurança e para a percepção do aumento da violência e da criminalidade. Quando se busca a segurança, procura-se uma atuação estatal que possa frear a violência desmesurada, trazendo qualidade de vida e a paz.

Não é outro o entendimento de Luiz Eduardo Soares:

9 CENEVIVA, Walter. **Direito constitucional brasileiro**. 2ª. São Paulo: Saraiva, 1991. p.239.

Hoje, o medo da sociedade não é ilusório nem fruto de manipulação midiática. O quadro nacional de insegurança é extraordinariamente grave, por diferentes razões, entre as quais devem ser sublinhadas as seguintes: (a) a magnitude das taxas de criminalidade e a intensidade da violência envolvida; (b) a exclusão de setores significativos da sociedade brasileira, que permanecem sem acesso aos benefícios mais elementares proporcionados pelo Estado Democrático de Direito, como liberdade de expressão e organização, e o direito trivial de ir e vir. (c) a degradação institucional a que se tem vinculado o crescimento da criminalidade: o crime se organiza, isto é, penetra cada vez mais nas instituições públicas, corrompendo-as, e as práticas policiais continuam marcadas pelos estigmas de classe, cor e sexo.¹⁰

Para o referido autor, não é possível afirmar que há relação entre o medo que a população enfrenta em matéria de insegurança e a “manipulação midiática”. No entanto, é preciso reconhecer o papel de centralidade que os meios de comunicação ocupam na própria formação de opinião de muitas pessoas e no amplo acesso que têm a vários segmentos da sociedade. Não se trata de compreendê-los como agentes responsáveis pelo aumento da sensação de insegurança. Ao contrário, reconhece-se que, de fato, há aumento da sensação de insegurança, assim como há aumento da própria criminalidade, mas as razões desses aumentos precisam ser compreendidas em sua totalidade. Não é suficiente a mera transmissão de informações a respeito das taxas de criminalidades, para além disso, é preciso questionar as razões pelas quais essas taxas têm crescido ou diminuído, quando for o caso.

Além disso, o autor destaca um ponto relevante que precisa ser considerado em análises a respeito da criminalidade e da violência: trata-se da necessidade de ampliação do acesso a serviços públicos de qualidade e de efetividade na titularidade de direitos que têm sido colocados à margem de uma grande quantidade de cidadãos. Essa ausência de participação, ou melhor, essa ausência de acesso a serviços públicos essenciais e a direitos fundamentais importantes e definidores de uma vida com mais dignidade é reconhecida como uma das causas do aumento da criminalidade e da violência.

Como bem narrado pelo teórico Guedes Valente:

¹⁰ SOARES, Luiz Eduardo. Novas políticas de segurança pública. *Revista Estudos Avançados*. São Paulo, v. 17, n. 47, Abril. 2003, p. 76. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/9903>>. Acesso em: 10 jun. 2023.

Quando lemos ou ouvimos falar de segurança, pensamos imediata e erroneamente, em coação, em restrição de direitos, de liberdades e garantias. São poucos os que pensam na segurança como um direito garantístico do exercício dos demais direitos, liberdades e garantias, i. e., como direito garantia. (...). A segurança como bem jurídico coletivo ou supra individual não pode ser vista em uma perspectiva limitativa dos demais direitos fundamentais, mas, tão só e em uma visão humanista e humanizante, como garantia da liberdade física e psicológica para usufruto pleno dos demais direitos fundamentais. Face a esta realidade, impõe-se a criação de uma força colectiva Polícia capaz de promover e garantir, em níveis aceitáveis, a segurança dos cidadãos e dos seus bens, o que onera o Estado de direito democrático a consagrar aquela como sua tarefa fundamental.¹¹

Exatamente porque a criminalidade e o aumento da violência demonstram estar relacionados a esse afastamento do exercício de direitos importantes e do acesso a políticas públicas é que se considera que tanto a criminalidade quanto a violência não são estáticas e podem variar de acordo com as próprias dinâmicas sociais e de acordo com o acesso a direitos fundamentais essenciais à promoção e à proteção da dignidade humana.

Considerada a segurança pública um direito fundamental, do qual todos são titulares, constitui-se em verdadeiro direito difuso, do que se depreende que o Estado deve garantir e criar os mecanismos necessários e suficientes para que esse direito possa ser titularizado e exercido de maneira eficiente, contribuindo, dessa maneira, para que outros direitos sejam promovidos e compatibilizados com os demais direitos individuais e coletivos assegurados pelo sistema Constitucional.

Para o desenvolvimento da sociedade é preciso uma ordem mínima, com o escopo de salvaguardar a população do aumento da violência e da criminalidade, bem como assegurar que, por meio do direito à segurança, a gama de direitos fundamentais reste preservada e capaz de produzir efeitos.

Assim, quando a segurança, na condição de direito fundamental, é inobservada ou mesmo renegada a segundo plano, há, por via de consequência, a desconsideração do próprio ser humano.

¹¹ VALENTE, Manuel Monteiro Guedes. **Teoria Geral do Direito Policial**. 2.^a ed. Coimbra: Almedina, 2009. p.94-95.

3. O SISTEMA CARCERÁRIO BRASILEIRO NA ATUALIDADE

Os alarmantes índices de criminalidade que assolam o Brasil têm feito crescer a sensação de insegurança vivenciada pelos cidadãos, o que, em certa medida, pode representar uma ameaça ao Estado Democrático de Direito, principalmente aos direitos fundamentais, assegurados na Constituição Federal. Tais fatores são determinantes para que a segurança pública seja, sobretudo hoje, uma das principais exigências da sociedade, constituindo-se na maior preocupação da população, inclusive pela sensação de impunidade tão presente na opinião pública e amplamente disseminada pela mídia.

O enfrentamento da violência exige da sociedade e do Estado uma atuação conjunta e estruturada para conter não só os sintomas visíveis da violência, mas principalmente as suas causas, sobretudo porque geralmente, quando temas como a segurança pública e a criminalidade são abordados, não há muita discussão em relação às causas ou aos outros fatores que estão relacionados a temática. Aliás, é bastante usual a existência de abordagens que se restringem a tratar a segurança pública apenas como uma espécie de combate à violência ou aos números de delitos, sem necessariamente se preocupar com uma relação de causa e consequência.

O que se tem observado, sobretudo recentemente, é que, em episódios nos quais há presença de violência, as ações estatais tendem a ser repetidas, de forma que, se por um lado há o papel dos meios de comunicação que se ocupam, muitas vezes, da função de alarmar a população, por outro, as ações do próprio Estado geralmente se resumem à aplicação “incompleta e imediata” da lei, como forma de acalantar o clamor social, cerceando muitas das vezes a liberdade do indivíduo sem resguardar efetivamente os fins que a penalidade busca e as garantias individuais intrínsecas, sob a pretensão de “conter” a violência.

A verdade é que o Direito Penal surge, hoje, como escape para acalantar as emoções do público, de modo que sua utilização irrestrita e ineficiente o transforma em um mecanismo de clivagem social, atuando de forma seletiva, e ainda acaba por retirar do encarceramento a sua essencialidade, já que sua aplicação não se torna hábil à redução dos crimes.

Vale dizer que, em seu percurso histórico, a pena sofreu um processo de evolução a par das relações humanas, constando a punição,

a cada período, com a pretensão de castigo ao infrator, e vingança ao mal por ele praticado em tendência crivelmente repressiva. Dessa forma, as penas sempre existiram, desde o começo da humanidade até os dias atuais, sempre estiveram presentes e, assim sendo, sempre vão existir.

Em síntese, o Brasil, até 1830, não tinha um Código Penal próprio por ser ainda uma colônia portuguesa, submetendo-se às Ordenações Filipinas que traziam o rol de crimes e penas que seriam aplicados no Brasil.

Já em 1824, com a nova Constituição, o Brasil iniciou uma reforma no sistema punitivo, em especial, extinguindo as penas cruéis e determinando melhorias nas cadeias, como segurança, limpeza, separação dos réus conforme a circunstâncias e natureza dos seus crimes. A abolição das penas cruéis não incluía as pessoas escravizadas.

O Código Criminal do Império surgiu em 1830. A pena de prisão foi introduzida no Brasil de duas maneiras: a prisão simples e a prisão com trabalho (que podia ser perpétua). Com o novo Código Criminal, a pena de prisão passou a ter um papel predominante no rol das penas, mas ainda se mantinha a pena de morte. O Código não escolheu nenhum sistema penitenciário específico, deixando livre a definição do sistema e regulamento aos governos provinciais.

Após quase um século e com a instauração de um novo regime no Brasil, intitulado de Estado Novo, iniciou-se a elaboração de um anteprojeto do Código Penal, desaguando na publicação do “Projeto de Código Criminal Brasileiro”. Com algumas alterações, foi sancionado, em 1940, o atual Código Penal brasileiro.

Na vigência da Constituição Federal/88, têm-se consagrados inúmeros direitos e garantias de suma importância para toda a sociedade, inclusive para as pessoas que passam pelo regime penitenciário, respeitando a dignidade humana, ao menos em tese, consagrada na CRFB desde o art. 1º, III¹², como o vetor axiológico de todo o ordenamento jurídico.

Nas palavras de Roberto Porto:

o excesso na forma de punir, ligado ao poder soberano, só foi modificado em nosso ordenamento jurídico com o surgimento do sistema carcerário, que nos permitiu legitimar o poder disciplinar, de forma a banir, ainda que através de método falho, a forma

12 BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

de punição ligada à vingança, aplicada aos corpos dos condenados.¹³

Infelizmente, não é essa a realidade em que vivemos. O sistema prisional brasileiro é tão violento e problemático que se torna uma incógnita para a população.

De fato, cumpre enfatizar que a trágica situação carcerária brasileira, após a clara constatação da ineficiência das demais funções estatais no cumprimento de seu mister, dá margem ao ativismo judicial, com a sobreposição do Judiciário em face dos demais Poderes com o controle de aspectos fora de seu âmbito de atuação nos termos da Carta Fundamental, de modo a concretizar, no presente, programas delineados prospectivamente.

É o caso da posição do Supremo Tribunal Federal (STF) por uma Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF 347), em que reconheceu, liminarmente, violação generalizada dos direitos fundamentais dos presos, a exemplo. A Suprema Corte, em face do caótico sistema penitenciário, apontou as nuances da responsabilidade do Poder Público em suas três funções – Legislativo, Executivo e Judiciário –, o que importam “problemas tanto de formulação e implementação de Políticas Públicas, quanto de interpretação e aplicação da lei Penal”.¹⁴

Diante desse exemplo ocorrido no Brasil, evidencia-se o reconhecimento da teoria do Estado de Coisas Inconstitucional em território nacional, acerca da violação dos direitos dos presos, em paralelo à Sentença T-025/2004¹⁵ da Corte Colombiana, que também trata sobre a temática.

13 PORTO, Roberto. **Crime Organizado e Sistema Prisional**. São Paulo: Atlas, 2007. p.8.

14 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347**, Relator: MARCO AURÉLIO, DF, Data de Julgamento: 27/11/2015. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/adpf-situacao-sistema-carcerario-voto.pdf>> e <<https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/864006231>>.

15 A sentença T-025/04 consiste em uma decisão da Corte Constitucional da Colômbia que trouxe a lume a teoria intitulada Estado de Coisas Inconstitucional, na qual, com base na situação vivenciada pela população deslocada colombiana, sustentou julgamento no sentido da inconstitucionalidade do Estado perante sua omissão ante os problemas vivenciados pelo povo, fundamentada na incapacidade estrutural do ente em arcar com a proteção dos direitos dos deslocados. A sentença colombiana é clara ao apontar que a omissão destinada à população deslocada incidia diretamente naqueles que mais carecem de proteção, quais sejam, as crianças, os adolescentes, os idosos e as minorias étnicas, razão pela qual a intervenção do Judiciário se fazia gritante. Saliencia-se que a decretação do Estado de Coisas Inconstitucional é resultado de um processo falho de políticas públicas tendencioso a não ser realizado em sua íntegra, de modo a evitar a vulnerabilidade dos direitos; e o congestionamento judicial em razão do grande número de pessoas à procura da jurisdição. Por fim, vale esclarecer, deliberou a Corte Colombiana pela declaração formal da existência de um Estado de Coisas Inconstitucional relativo às condições de vida da população internamente deslocada, cujas autoridades, na esfera de suas competências, tiveram que adotar as correções necessárias para superação de tal estado de coisas.

À luz do reconhecimento do Estado de Coisas Inconstitucional ao sistema carcerário, por sua vez, impõe-se a incidência de três requisitos específicos, aos quais Campos¹⁶ faz apontamentos delineados:

a constatação de um quadro não simplesmente de proteção deficiente, e sim de violação massiva, generalizada e sistemática de direitos fundamentais, que afeta a um número amplo de pessoas; a falta de coordenação entre medidas legislativas, administrativas, orçamentárias e até judiciais, verdadeira —falha estatal estrutural, que gera tanto a violação sistemática dos direitos, quanto a perpetuação e agravamento da situação; a superação dessas violações de direitos exige a expedição de remédios e ordens dirigidas não apenas a um órgão, e sim a uma pluralidade destes — são necessárias mudanças estruturais, novas políticas públicas ou o ajuste das existentes, alocação de recursos etc.

O caos do sistema carcerário brasileiro, diante dos singelos comentários apontados a respeito, em especial da falha estatal estrutural, gera não só a violação sistemática de direitos dos custodiados, mas também a própria perpetuação e agravamento da situação.

Mais do que isso. É bem verdade que as maiores facções criminosas do país surgiram nas penitenciárias. Mesmo o país tendo umas das maiores populações carcerárias do mundo, as ruas ainda estão permeadas de criminosos. Qual a explicação?

As prisões tornam-se locais com oportunidades de aliciamento. O crime organizado encontra espaço para se fortalecer e desenvolver suas atividades, contribuindo para que as facções criminosas cresçam e dominem cadeias e novos integrantes externos. De um lado, o ambiente prisional proporciona um ciclo de recrutamento de novos indivíduos para o crime e, de outro, não impede que o crime permaneça gerenciado de dentro dos próprios presídios.

A omissão do Estado propiciou a falência das técnicas penitenciárias aplicadas no Brasil e, conseqüentemente, a perda do controle sobre a população carcerária. Durante anos, o Estado brasileiro deixou de exercer o controle sobre os sentenciados¹⁷.

16 CAMPOS, André et al. (Orgs). **Atlas da Exclusão Social no Brasil**: dinâmica e manifestação territorial. v. 2 São Paulo: Cortez, 2004. p. 12.

17 PORTO, Roberto. **Crime Organizado e Sistema Prisional**. São Paulo: Atlas, 2007. p. 59.

As duas facções criminosas mais violentas e poderosas do Brasil surgiram no sistema prisional brasileiro: o Primeiro Comando da Capital (PCC) e o Comando Vermelho (CV).

Sem dúvida, as condições prisionais atuais militam como elemento importante para que a dominação das facções se espalhe e ganhe adeptos, em ambiente propício à recepção de um doutrinamento.

Roberto Porto argumenta:

O fato é que o cenário de omissão, abandono e maus-tratos nos traz a exata compreensão destas facções criminosas, em que pessoas se reúnem em grupo funcionando como uma unidade, centrados numa liderança pessoal e em ideias colocadas como promessa, esperança e autopreservação. Nesse quadro, a hostilidade e o medo são as emoções predominantes. Portanto, o grupo se reúne para lutar contra alguma coisa ou para fugir dela, criando um inimigo e depositando nele seus sentimentos hostis. Parece indiscutível que o pressuposto básico predominante na formação das facções criminosas é o de luta-fuga, cujo inimigo é o sistema prisional (2007, p.60).

Nesse sentido, transpassam os dizeres das facções criminosas unindo os grupos criminosos, como se verifica da análise de um manuscrito apreendido em operação policial pertencente ao Primeiro Comanda da Capital (PCC), trazido por Márcio Sérgio Christino¹⁸:

Não somos uma organização criminosa, muito menos uma facção, não somos uma utopia e sim uma transformação e uma filosofia: Paz, Justiça e Liberdade. Fazemos parte de um comportamento carcerário diferente, aonde um irmão jamais deixará outro sobre o peso da mão de um opressor, somos um sonho de luta, somos uma esperança permanente de um sistema mais justo, mais igual, aonde o oprimido tenha pelo menos uma vida digna, mais humana. Nascemos em um momento de opressão em um campo de concentração, sobrevivemos através de uma união, a semente foi plantada no asfalto, no cimento, foi regada a sangue, a sofrimento, ela gerou vida, floresceu e hoje se tornou o 'braço forte' que luta a favor dos oprimidos que são massacrados, por um sistema covarde, capitalista e corrupto. Se iremos

18 CHRISTINO *apud* PORTO, *Ibid.*, p. 61.

ganhar essa luta não sabemos, creio que não, mas iremos dar muito trabalho, pois estamos preparados para morrer e renascer na nossa própria esperança de que nosso grito de guerra irá se espalhar para todo o país. Se tiver que amar, amaremos, se tiver que matar, mataremos.

Vê-se que o discurso acima se conecta com os anseios de uma população ceifada da efetivação de direitos fundamentais, assim como de um sistema prisional caótico inclusive por muitos visto como inimigo, de modo que essas ideias ganharam força em pouco tempo. Infelizmente, as penitenciárias brasileiras mostram esse cenário cada vez mais.

4. A FLEXIBILIZAÇÃO DE GARANTIAS INDIVIDUAIS EM PROL DA SEGURANÇA PÚBLICA: AO COMBATE DAS ORGANIZAÇÕES CRIMINOSAS

Retoma-se, ainda no início da formação da sociedade, propriamente do Estado, o pensamento de Jean Jacques Rousseau, o qual tomou frente com a famosa frase: “O homem nasce bom, mas a sociedade o corrompe”. Para o filósofo, caberia ao Estado gerir a sociedade em aspectos de soberania e vontade coletiva, em busca da segurança, bem-estar, instituindo a paz, justiça e bem comum, pontos atingidos pelo “Contrato Social”, cuja formação se deu pela disposição de parcela de liberdade dos indivíduos.¹⁹

Em paralelo, há uma linha tênue de referência entre as ideias de Rousseau na época e a conjuntura política e econômica vivenciada pelos brasileiros hodiernamente, considerando a existência de um ente – o Estado – responsável em tutelar os bens mais importantes aos cidadãos, entre outros, atingir o bem comum ao seu povo. Acertado pensamento de Barroso²⁰:

O Estado contemporâneo tem o seu perfil redefinido pela formação de blocos políticos e econômicos, pela perda da densidade do conceito de soberania, pelo aparente esvaziamento do seu poder diante da globalização. Mas não há qualquer sintoma de que esteja em processo de extinção ou de que a ele

19 ROUSSEAU, Jean-Jacques. Do Contrato Social. **A Obra Prima de Cada Autor**. São Paulo: Editora Martin Claret, 2003.

20 BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 93-94.

esteja reservado um papel secundário. O Estado ainda é a grande instituição do mundo moderno. Mesmo quando se fala em centralidade dos direitos fundamentais, o que está em questão são os deveres de abstenção ou de atuação promocional do Poder Público. Superados os preceitos liberais, a doutrina publicista reconhece o papel indispensável do Estado na entrega de prestações positivas e na proteção diante da atuação dos particulares. O Estado, portanto, ainda é protagonista (...).

Miranda se posiciona quanto à importância da Constituição:

A ideia de Constituição é de uma garantia e, ainda mais, de uma direção de garantia. Para o constitucionalismo, o fim está na proteção que se conquista em favor dos indivíduos, dos homens e cidadãos, e a Constituição não passa de meio para o atingir. O Estado constitucional é o que entrega à Constituição o prosseguir a salvaguarda da liberdade e dos direitos dos cidadãos, depositando as virtualidades de melhoramento na observância dos seus preceitos, por ela ser a primeira garantia desses direitos.²¹

Não se pode negar que a Constituição de um Estado é a Lei Suprema; chave-mestra de qualquer país no que se refere a influenciar a ordenação das vontades e a organização e o funcionamento das instituições essenciais:

A Constituição possa ser apreendida como “uma limitação jurídica ao governo”, “a antítese do regime arbitrário” (...) é fator e produto da diferenciação funcional entre o direito e política como subsistemas da sociedade. Nessa perspectiva, a constitucionalização apresenta-se como o processo através do qual se realiza essa diferenciação.²²

A Constituição, portanto,

cria ou reconstrói o Estado, organizando e limitando o poder político, dispondo acerca de direitos fundamentais, valores e fins público e disciplinando o modo de produção e os limites de conteúdo das normas que integrarão a ordem jurídica por ela instituída. Como regra geral, terá a forma de um documento

21 MIRANDA, Jorge. **Teoria do Estado e da Constituição**. Rio de Janeiro: Forense, 2011. p. 163.

22 NEVES, Marcelo. **Constitucionalização Simbólica**. 3ª ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2011. p. 65.

escrito e sistemático, cabendo-lhe o papel, decisivo no mundo moderno, de transportar o fenômeno político para o mundo jurídico, convertendo o poder em Direito.²³

Partindo das definições expostas, fácil aferir a grandiosidade e a importância para a conjuntura social da necessidade de concretização do texto constitucional em um país como o Brasil, em que a sociedade é circundada por uma desigualdade social extrema, com direitos fundamentais negligenciados.

No Brasil, tem-se uma crescente preocupação com as questões relativas à segurança pública, à criminalidade e à violência. Constata-se, inclusive pelos diversos meios de comunicação, a expansão da segurança privada, a crescente utilização de câmeras de segurança, o aumento do sentimento de insegurança e do medo social, como situações capazes de afastar da população garantias fundamentais, como o direito de ir e vir, por exemplo.

Paralelamente, há indicadores que sinalizam para o próprio sistema criminal, como a superlotação dos presídios, as rebeliões, as mortes e a morosidade processual, que apontam problemas que há décadas estão presentes e que têm se intensificado.

No que se refere ao sistema prisional, também não há como negar um quadro de violações de direitos fundamentais dos presos, como péssimas condições de encarceramento, a já referida superlotação, problemas de higiene e insalubridade, em contraponto às garantias emanadas da Lei de Execução Penal aos detentos.

Para Foucault:

A punição ideal será transparente ao crime que sanciona; assim, para quem a contempla, ela será infalivelmente o sinal do crime que castiga; e para quem sonha com o crime, a simples ideia do delito despertará o sinal punitivo. Vantagem para a estabilidade da ligação, vantagem para o cálculo das proporções entre crime e castigo e para a leitura quantitativa dos interesses; pois, tomando a forma de uma consequência natural, a punição aparece como o efeito arbitrário de um poder humano.²⁴

23 BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 99-100.

24 FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir**: Nascimento da Prisão. Tradução Raquel Ramallete. 42ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014, p. 113.

Em verdade, o Estado tem falhado ao que se propõe, dentro e fora dos presídios. Conforme aponta Bitencourt:

As deficiências da prisão, as causas que originam ou evidenciam sua crise podem ser analisadas em seus mais variados aspectos, tais como, pelas perturbações psicológicas que produz, pelo problema sexual, pela subcultura carcerária, pelos efeitos negativos sobre a pessoa do condenado, etc.²⁵

Ressalta-se que, na ADPF 347, já epigrafada no capítulo anterior, o Supremo Tribunal Federal reconheceu que o sistema penitenciário brasileiro vive um “Estado de Coisas Inconstitucional”, com uma violação generalizada de direitos fundamentais dos presos. As penas privativas de liberdade aplicadas nos presídios acabam sendo penas cruéis e desumanas, uma verdadeira “falha estrutural” que gera ofensa aos direitos dos presos, além da perpetuação e do agravamento da situação, o que alavanca o crescimento das fâcções.

Mas, frisa-se, falha geral do sistema penitenciário brasileiro. É assim, nessa intervenção improdente do Estado, que muitas pessoas acabam sendo captadas, ou ainda, coagidas a participar das organizações criminosas. Esse tipo de relação, baseada em poder e dominação, cria uma estrutura de comando perversa nas ruas e nos próprios presídios com balizas eficazes de apoio aos criminosos dentro e fora das celas.

É nesse cenário que os registros indicam a caótica delinquência brasileira. Informações do Fórum Brasileiro de Segurança Pública²⁶ demonstram que no Brasil, durante o ano de 2021, houve aproximadamente 41,1 mortes violentas, entre eles homicídios dolosos (incluindo os feminicídios), latrocínios e lesões corporais seguidas de morte. Os dados são aproximados e há inúmeros ilícitos que sequer chegam a ser contabilizados, razão pela qual não é possível dimensionar com exatidão os números mais precisos, mas apenas ter uma ideia da dimensão do problema.

Sem sombra de dúvidas, viver em sociedade gera conflitos, sendo algo inerente ao próprio ser humano, cabendo ao Estado a função de gerenciar desentendimentos, desencontros e demais desavenças de modo satisfatório, inclusive valendo-se da ponderação dos direitos fundamentais, de modo a evitar o retorno à época em que o próprio

25 BITENCOURT, Cezar Roberto. **Falência da Pena de Prisão**: causas e alternativas. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993. p. 145.

26 Todos os dados utilizados foram obtidos por meio de consulta ao Fórum Brasileiro de Segurança Pública e podem ser consultados no endereço eletrônico: <<http://www.forumseguranca.org.br>>.

homem “fazia justiça” nos limites da sua própria força e capacidade, consagrando-se vencedor “o mais forte”, e não o que possuía “o direito”, aproximando-se de um “estado de natureza”, expressão utilizada por Thomas Hobbes para referência ao período que antecede a origem da sociedade civil.²⁷

Esse estado de natureza pode ser entendido como a situação na qual o homem se encontra antes de sua entrada no estado social. Trata-se de um momento anterior ao pacto social, no qual pairam a instabilidade, as desvanças, os medos e a insegurança, não obstante o indivíduo tenha liberdade para agir.

Para Hobbes²⁸, o homem deseja o próprio bem, em constantes disputas entre os indivíduos que por natureza seriam iguais e capazes de se destruírem uns aos outros. Concebe-se, assim, o Estado como produto da razão humana, em uma tentativa de se escapar da situação de terror em busca da paz e segurança, sendo esta a sua razão de ser.

É por isso que o aumento da violência e da criminalidade podem contribuir para que o cidadão tenha o mesmo temor vivenciado no estado de natureza, sobretudo em razão do descrédito na capacidade do Estado em implantar políticas capazes de assegurar uma vida digna aos seus cidadãos e, conseqüentemente, diminuir a criminalidade e a violência. Disso decorre a necessidade de se buscar caminhos para a prevenção e o combate aos ilícitos penais, à expansão das facções, tendo em vista que o policiamento e o cárcere estão longe de representar sozinhos o sistema de segurança pública.

O efeito repressivo não funciona mais como resposta às diversificadas demandas conflituosas. Não significa, contudo, execrar o aspecto funcional da ação repressiva do Estado, e sim redimensioná-la a um plano de efetividade e pronta resposta, primando-se sempre pelo conjunto de ações preventivas, as quais deverão ser balizadas pela concepção de parceria comunitária, visto que, sem ela, a evidência delituosa estará sempre em destaque e o cidadão permanecerá inerte.²⁹

Chama atenção a falta a dificuldade de enfrentamento do crime organizado. O que temos hoje são algumas ações, mas nenhuma é

27 HOBBS, Thomas. **Leviatã ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e Civil**. Col. Os Pensadores. São Paulo: Nova Cultural, 1997.

28 HOBBS, Thomas. **Leviatã ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e Civil**. Col. Os Pensadores. São Paulo: Nova Cultural, 1997.

29 PRADO, Afonso. **Segurança Pública e o Estudo de indicadores urbanos**: diagnóstico para gestão contemporânea de polícia ostensiva. São Paulo: CAPES/PMES, 2009. p. 79.

voltada para retirar o preso que já ingressou ou evitar que o preso ingresse nessas facções criminosas.

A ausência de políticas públicas mais concretas de combate ao crime organizado dentro das prisões pode ser um dos fatores que contribuíram para o aumento da influência dessas facções criminosas dentro das penitenciárias brasileiras.

A socióloga Camila Caldeira Nunes Dias, ao narrar o que o poder público pode fazer diante da ruptura entre as facções, apontou:

É evidente que o Estado não controla a população carcerária. Quem exerce o controle nas cadeias são as facções. Isso vale para o país todo. O Estado é conivente com isso - e mais do que isso, o Estado depende do controle das facções para continuar mantendo sua política de encarceramento.³⁰

É esse cenário que reclama uma atuação intensiva e até mesmo com a flexibilização de garantias individuais, no caso de grandes líderes criminosos, em prol da segurança pública, do combate à expansão das organizações criminosas.

Roberto Porto aponta sua posição favorável ao Regime Disciplinar Diferenciado, dizendo:

O efeito prático do isolamento dos líderes das facções criminosas propiciado pelo Regime Disciplinar Diferenciado foi devastador para a criminalidade organizada. Com a falta de contato com os líderes, importantes integrantes, alguns deles fundadores destas facções, foram destituídos de seus comandos, causando a desestruturação destes grupos criminosos.³¹

É necessário o reconhecimento de que nessa guerra – Estado *versus* crime/facções – o Estado vem perdendo batalhas significativas, o que tem levado ao acentuado desgaste das instituições públicas. Além disso, a população não atura e não aceita mais tanta violência, crime e medo, estando certo que a elaboração de medidas concretas que possam de modo rápido combater as ações desses grupos criminosos é urgente e necessária.

É inútil insistir na ideia de que podemos enfrentar o crime organizado, ou ainda as facções e seu advento, somente com leis cada vez

30 DIAS, Camila Caldeira Nunes. **PCC: hegemonia nas prisões e monopólio da violência**. Coleção saberes monográficos. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 160.

31 PORTO, Roberto. **Crime Organizado e Sistema Prisional**. São Paulo: Atlas, 2007. p. 66.

mais duras. Estas são necessárias sim, mas não agem sozinhas. Deve-se promover medidas restritivas de direitos individuais dos custodiados para se fazer valer o poder do Estado na promoção da paz e segurança, bens afetos a toda população, indistintamente, e aos poucos ganhar as duras batalhas.

Exatamente por essa abrangência, relevância e impacto na vida das pessoas, concebe-se a proposta de eventualmente poder isolar certos membros das facções e aplicar a eles, por exemplo, algumas sanções de natureza de execução penal com parâmetros de razoabilidade no caso concreto, tais como proibição de visitas íntimas, restrição de contato com familiares, especialmente com supervisão incisiva à entrada de cartas, produtos e bens. Ainda, não se negando o direito e o acesso do advogado para com o preso, a depender do caso, seja efetuada modulação ao contato direto e irrestrito, a saber, possível controle oficial das conversas e tratativas para que não se possa passar nada, principalmente no que se refere aos fatores criminógenos das facções.

A par das sugestões descritas, é importante consignar, como primeiro fundamento dessas providências restritivas de garantias individuais, a base constitucional quando dispõe estabelecimento de tratamento diferenciado relativamente aos indivíduos com características pessoais de alto potencial ofensivo, extraindo-se do art. 5º, *caput*, e inciso XLVI os enunciados³²:

Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e estrangeiros residentes no País, a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade, nos seguintes termos: (...)

XLVI- A lei regulará a individualização da pena e adotará, entre outras (...).

No mesmo sentido, Porto³³:

O avanço da criminalidade está em grande parte ligado à atuação dissociada do aparelho estatal junto ao sistema carcerário. Tornar concretos os comandos da sentença condenatória é o que efetivamente interessa. Para tanto, é preciso que se permita atribuir regras diferentes para indivíduos com potencial ofensivo

32 BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

33 PORTO, Roberto. **Crime Organizado e Sistema Prisional**. São Paulo: Atlas, 2007. p. 67.

diferenciado, sob pena de se perder a eficácia das penas aplicadas.

Logo, o mister da individualização das penas nada mais é que reflexo do princípio da igualdade, ao passo que estatui que os diferentes devem ser tratados na medida de suas diferenças, aqui no caso deste artigo, em prol de um bem maior que é a segurança pública em mais de um de seus aspectos.

Outro fundamento para as limitações das garantias individuais dos custodiados é a necessária confiança nas instituições estatais, em especial aquelas destinadas à promoção da justiça. Atualmente, verifica-se que muitas entidades não enxergam como regra a confiabilidade nas instituições pátrias, criando diversos mecanismos de controles preventivos para a hipótese de inoperância de tais instituições. Não que esses mecanismos não devam existir, mas deve-se partir do pressuposto de que todas as instituições brasileiras são confiáveis e que eventuais problemas pontuais serão tratados excepcionalmente.

Feita alusão à supervisão incisiva à comunicação do preso até mesmo com seu advogado, por exemplo, parte-se da confiabilidade que se deve depositar nas nossas instituições, cujas funções são essenciais à justiça e devem desempenhar a missão para a qual foram criadas, assim definidas pela Constituição Federal.

Não há por que se ver com maus olhos essa supervisão. Observa-se que a população clama por justiça e por aplicação da lei penal, mas, paradoxalmente, questiona medidas restritivas críveis à contenção de crimes e, mais ainda, expansão das facções. Exige-se do Estado um agir que, pela desconfiança, contrariamente impede o agir.

Tal medida, inclusive, não violaria o direito ao sigilo da comunicação entre o advogado e seu cliente. Isso porque o teor do conversado seria mantido em sigilo absoluto e apenas poderia ser revelado para o fim de impedir uma ação criminosa, implementando o direito fundamental à segurança pública. Todavia, a medida (amplamente utilizada em países desenvolvidos) deve partir do pressuposto de que não haverá vazamento indevido de tais informações (confiando-se nas instituições pátrias) e que eventuais transgressões disciplinares dos agentes públicos envolvidos na operação serão objeto de análise individualizada pelos órgãos de controle (como as corregedorias, por exemplo).

Não se desconhece que, atualmente, o crime organizado se vale do sigilo da comunicação do preso com o seu advogado para o fim

de comandar atividades criminosas de dentro dos presídios. Uma das formas de se impedir essa prática seria o monitoramento das conversas envolvendo integrantes de organizações criminosas com toda e qualquer pessoa que lhe visite no cárcere (inclusive o seu advogado), mantendo-se o necessário sigilo de tais informações.

Em princípio, a medida em questão poderia vergastar direitos fundamentais do preso e de seu patrono, mas, como já exposto, na verdade se implementaria o direito fundamental à segurança pública e se preservaria o sigilo de tal comunicação (o qual apenas seria quebrado, total ou parcialmente, para evitar a prática de outros delitos a comando dos detentos, como um atentado a uma autoridade, por exemplo).

Nas palavras de Thomas Hobbes³⁴, “(...) a esperança constante chama-se confiança...o desespero constante chama-se desconfiança”. É preciso distinguir o medo da violência e do crime, em sua vertente de desespero, e trazer às instituições jurídicas a esperança de se atingir o mister.

Em verdade, é importante deixar de ver o Estado com ente abstrato às necessidades sociais, principalmente quanto à segurança pública, pois descrédito e desesperança compromete a aquiescência, a obediência e a submissão dos cidadãos à lei e às estruturas que regulam a vida social, às instituições com base constitucional e dotadas de legitimidade e boa-fé.

Decidir confiar nas instituições de efetivação da justiça significa coerência ao que se exige do poder público, partindo-se das premissas e presunções a ele atreladas, um caso especial de confiança interpessoal *juris tantum*.

Fato é que não se pode combater o crime organizado com o mesmo arcabouço legislativo e operacional com o qual se combate um furto simples. Deve-se reconhecer a gravidade da atuação dessas células criminosas e implementar medidas invasivas ao seu combate, visando implementar o direito fundamental à segurança pública, confiando na credibilidade das instituições e dos agentes engajados nesse combate.

Feitas essas considerações, longe de querer esgotar o assunto, resta evidente que o crime organizado destrói a sociedade, e, nesse sentido, são necessárias medidas drásticas de atuação ao combate ao crime organizado de maneira rápida e que traga resultados verdadeiros,

34 HOBBS, Thomas. **Leviatã ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e Civil**. Col. Os Pensadores. São Paulo: Nova Cultural, 1997.

proporcionando assim que a sociedade tenha respeitados os princípios básicos constitucionais cobertos pela Constituição Federal.

Pelo exposto, ações a médio e a longo prazos são essenciais, ainda que restritivas de garantias individuais, a exemplo daquelas referidas, pautadas em análises maiores capazes de compreender e interferir na realidade às quais se destinam, não apenas respostas rápidas voltadas à contenção de insatisfações sociais, tampouco ataque isolado a eventos de violência e criminalidade.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do que fora explanado, ao longo dos três capítulos, é possível afirmar que a Constituição Federal de 1988 trouxe ampla definição dos direitos e garantias fundamentais, voltados à implementação da dignidade humana, como algo real e objetivo a ser alcançado por todos e pelo próprio Estado. Cabe ao Estado zelar pelos direitos essenciais à sociedade, entre os quais o direito à segurança.

Paradoxalmente, ante crescente complexidade das relações sociais e pessoais, assim como pelos alarmantes índices de violência e criminalidade em nosso país, verifica-se que a atuação do Estado está longe de manter a paz e o equilíbrio social.

O caos do sistema carcerário brasileiro proporciona não só a violação sistemática de direitos dos custodiados, mas também a própria perpetuação e o agravamento da situação, contribuindo para que facções criminosas cresçam e dominem cadeias e novos integrantes externos. Frisa-se, de um lado o ambiente prisional proporciona um ciclo de recrutamento de novos indivíduos para o crime e, de outro, não impede que o crime permaneça gerenciado de dentro dos próprios presídios.

É, pois, nesse cenário que se aponta a necessidade de flexibilização de garantias individuais de grandes líderes do crime, pela análise do caso concreto e balizas da razoabilidade/proporcionalidade, em busca de freios ao advento das facções diante de um sistema prisional improdutivo.

Além do mais, falar em segurança pública é ir além da atividade policial: é voltar os olhos a medidas em favor da sociedade, nem que signifique por ora um choque de garantias. É necessário que as realidades sociais como violência e criminalidade sejam, finalmente, reconhecidas como partes de um processo maior, pois meras ações isoladas não serão

capazes de conceder maior efetividade ao direito à segurança pública e, conseqüentemente, uma vida com maior dignidade, uma vida sem medo.

O fim almejado é justo e recompensador, já que, por meio da atuação conjunta e estruturada entre sociedade e o Estado, em todas as suas funções, pode-se atingir, ainda que paulatinamente, a tão sonhada paz social, desdobramento da dignidade da pessoa humana.

REFERÊNCIAS

- BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 5^a ed. São Paulo: Saraiva, 2015.
- BITENCOURT, Cezar Roberto. **Falência da Pena de Prisão: causas e alternativas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.
- BITENCOURT, Cezar Roberto; BUSATO, Paulo César. **Comentários à Lei de Organização Criminosa: Lei 12.850/2013**. São Paulo: Saraiva, 2014.
- BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Editora Elsevier, 2004.
- BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347**. Relator: MARCO AURÉLIO, DF, Data de Julgamento: 27/11/2015. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/adpf-situacao-sistema-carcerario-voto.pdf>> e <<https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/864006231>>.
- CAMPOS, André et al. (Orgs). **Atlas da Exclusão Social no Brasil: dinâmica e manifestação territorial**. v. 2. São Paulo: Cortez, 2004.

CENEVIVA, Walter. **Direito constitucional brasileiro**. 2^a ed. São Paulo: Saraiva, 1991.

DIAS, Camila Caldeira Nunes. **PCC: hegemonia nas prisões e monopólio da violência**. Coleção saberes monográficos. São Paulo: Saraiva, 2013.

DIAS, Camila Caldeira Nunes. Efeitos simbólicos e práticos do Regime Disciplinar Diferenciado (RDD) na dinâmica prisional. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, ano 3, edição 5, agosto/setembro, 2009.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir: nascimento da prisão**. Tradução Raquel Ramalhete. 42^a ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.

HOBBS, Thomas. **Leviatã ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e Civil**. Os Pensadores. São Paulo: Nova Cultural, 1997.

MIRANDA, Jorge. **Teoria do Estado e da Constituição**. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

NEVES, Marcelo. **Constitucionalização Simbólica**. 3^a ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2011.

PETTERLE, Selma Rodrigues. **O Direito Fundamental à Identidade Genética na Constituição Federal**. Porto Alegre: livraria do Advogado, 2007.

PORTO, Roberto. **Crime Organizado e Sistema Prisional**. São Paulo: Atlas, 2007.

PRADO, Afonso. **Segurança Pública e o Estudo de indicadores urbanos: diagnóstico para gestão contemporânea de polícia ostensiva**. São Paulo: CAPES/PMES, 2009.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do Contrato Social**. A Obra Prima de Cada Autor. São Paulo: Editora Martin Claret, 2003.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. 9^a ed. ver. atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 20^a ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

SOARES, Luiz Eduardo. Novas políticas de segurança pública. **Revista Estudos Avançados**. São Paulo, v. 17, n. 47, p. 75-96, Abril. 2003. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/9903>>. Acesso em: 10 jun. 2023.

VALENTE, Manuel Monteiro Guedes. **Teoria Geral do Direito Policial**. 2^a ed. Coimbra: Almedina, 2009.

O RESGATE DO SISTEMA PRISIONAL PELO ESTADO

THE RESCUE OF THE PRISON SYSTEM BY THE STATE

Fernando Aurvalle Krebs¹

Sumário: 1. Introdução: Sob o comando do crime. 2. A retomada pelo Estado. 3. O cumprimento efetivo das penas. 4. Reforma estrutural das masmorras medievais. 5. Da utopia da ressocialização à realidade. 6. Conclusões. Referências.

Resumo: O artigo aborda a experiência exitosa do Estado de Goiás com a participação e apoio do Ministério Público na retomada dos presídios do crime organizado com a segregação dos líderes de facções criminosas em presídios de segurança máxima, o que oportunizou a tão almejada ressocialização dos detentos pela ampliação de vagas de trabalho, remissão pela leitura, educação formal, atendimento à saúde, assistência material e jurídica.

Palavras-chave: Comando do crime. Retomada. Sistema prisional. Efetividade das penas. Ressocialização.

Abstract: *The article addresses the successful experience of the State of Goiás with the participation and support of the Public Ministry in the resumption of organized crime prisons with the segregation of leaders of criminal factions in maximum security prisons, which provided the opportunity for the much-desired resocialization of detainees through the expansion of job vacancies, referral through reading, formal education, health care, material and legal assistance.*

Keywords: *crime command, resumption, prison system, followed by penalties, resocialization.*

1 INTRODUÇÃO: SOB O COMANDO DO CRIME

O Estado de Goiás contava, até 2019, com um dos piores sistemas prisionais do país. Isso porque quem o administrava na prática não era o Estado, mas sim os próprios detentos, por meio de facções criminosas. Ou seja, era o crime organizado que governava os presídios goianos. A situação chegou a chamar a atenção da imprensa nacional, e uma ação do MP por meio do GAECO foi realizada para provar o estado de

¹ Procurador de Justiça do Ministério Público do Estado de Goiás, titular da 20^a Procuradoria de Justiça (Cível). Membro do Ministério Público desde 1992. Mestre em Direito pela Universidade de Salamanca, Espanha. Especialista em Direito do Estado pela Universidade Cândido Mendes do Rio de Janeiro e em Processo Civil Coletivo pela Fundação Escola Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul (FMP). Bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

abandono e de irresponsabilidade existente no sistema. Essa ação foi realizada antes de 2019, contudo, não foi capaz de alterar essa triste realidade. Foi preciso uma mudança de governo para serem promovidas as mudanças necessárias.

Neste breve artigo vamos demonstrar que o sistema prisional teve o seu controle retomado pelo Estado e, a partir daí, foi possível promover políticas de ressocialização dos detentos, outrora praticamente impossíveis de serem implementadas.

É preciso recordar que o descontrole era tamanho que até um motel foi construído pelos próprios presos sob o olhar conivente dos administradores do sistema prisional. Isso no principal complexo prisional do Estado, sediado em Aparecida de Goiânia, cidade localizada ao lado da Capital do Estado, Goiânia.

Nesse complexo estão presos mais de 50% dos detentos do Estado de Goiás, atualmente 53% de todos os privados de liberdade no Estado.

Por um acaso, respondíamos pela Promotoria do Patrimônio Público de Aparecida de Goiânia na época que veio a público a existência do motel construído e administrado pelos presos, quando ajuizamos a ação de improbidade administrativa para responsabilizarmos os administradores do complexo prisional que permitiram a construção desse símbolo da administração paralela que imperava no sistema prisional goiano.

O descaso não se limitava ao motel. O ingresso de drogas, celulares e até armas e munições era habitual. Além do motel, até prostitutas ingressavam no complexo prisional para satisfazer a lascívia dos presos que deveriam estar cumprindo as suas penas, em vez de promoverem festas, inclusive com sexo pago a profissionais. A festa era permanente, abrangendo churrascadas regadas a bebidas alcoólicas, muito jogo de sinuca e outras a dinheiro. Havia uma cantina que vendia de tudo e lavava parte do dinheiro do crime organizado. As vagas nas celas eram vendidas pelos chefes das facções, líderes de alas e demais chefões do crime, que, em troca de menos presos nas celas, extorquiam outros detentos. Os que não tinham dinheiro se sujeitavam a dormir empilhados em celas com quarenta condenados, onde hoje existem seis ou sete presos.

A visita íntima destinada ao motel também era realizada em barracas de lençóis improvisados montadas nos pátios das penitenciárias existentes no complexo prisional por parte dos privados de liberdade que não tinham dinheiro para pagar pelo motel.

Sob o olhar complacente do Estado, muitos estupros foram praticados nas visitas íntimas, pois os presos mais fortes impunham aos não faccionados ou menos perigosos os seus desejos de ficarem com as suas esposas, filhas e mães. Por medo de morrerem ou sofrerem tortura e maus-tratos, muitos consentiam com a prática de crime tão ignóbil e bestial.

Desde a pandemia de covid-19, as visitas íntimas foram suspensas e se encontram nessa situação até hoje, ante a falta de espaços apropriados, em razão da superlotação, presente em todo o sistema prisional brasileiro e que se constitui em seu maior desafio. A OAB ingressou com uma ADI, Ação Direta de Inconstitucionalidade, contra uma lei estadual que veda a visita íntima. Obteve-se a medida cautelar, porém, o cumprimento desta revelou-se inviável devido à superlotação existente, o que inviabiliza a visita íntima. Da nossa parte, também questionamos a constitucionalidade da norma estadual, por entendê-la formalmente inconstitucional, posto que não cabe ao Estado disciplinar a matéria. Diante disso, foi promovida representação ao PGR, Procurador-Geral da República, porém, sem resposta até hoje.

A visita íntima, embora não se encontre disciplinada expressamente pela lei de execução penal, pois se refere à visita social², tem sido admitida. Prova disso é que o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCCP) expediu a Resolução n. 23/21³,

2 Art. 41, inc. X, Lei n. 7.210/84.

3 Art. 1º Entende-se por visita conjugal ou visita íntima a visita à pessoa privada de liberdade em ambiente reservado disponibilizado no estabelecimento penal, asseguradas a privacidade e a inviolabilidade.

§ 1º A visita conjugal, nas hipóteses em que autorizada administrativamente, poderá ser concedida tanto ao preso provisório quanto ao preso definitivo, independentemente de sua nacionalidade ou origem, e pressupõe que o preso esteja do gozo do direito previsto no inciso X do art. 41 da Lei de Execução Penal.

§ 2º A visita conjugal é recompensa, do tipo regalia, concedida à pessoa privada de liberdade, nos termos do art. 56, II, da Lei de Execução Penal, e deve atender às preocupações de tratamento digno e de progressivo convívio familiar do recluso.

§ 3º A concessão da visita conjugal observará a disciplina da pessoa presa no decorrer da pena e as condições de segurança do estabelecimento penal.

§ 4º A proibição ou suspensão da regalia de visita conjugal observará ato motivado da autoridade responsável pela unidade prisional ou quem lhe faça as vezes por delegação e integrará o prontuário da pessoa presa.

Art. 2º A administração prisional exigirá, para a concessão da visita conjugal, o prévio cadastro da pessoa autorizada no respectivo serviço social do estabelecimento penal, bem assim a demonstração documental de casamento ou união estável.

§ 1º Não se admitirá concomitância ou pluralidade de cadastros de pessoas autorizadas à visita conjugal da pessoa privada de liberdade.

§ 2º A substituição da pessoa cadastrada, nos termos do parágrafo anterior, observará prazo mínimo de 12 (doze) meses, contados da indicação de cancelamento pela pessoa privada de liberdade.

§ 3º A exigência de comprovação documental de casamento ou união estável poderá ser suprida por declaração firmada pela pessoa privada de liberdade e pela pessoa indicada como pretendente à visita conjugal, em requerimento dirigido à autoridade administrativa responsável pelo estabelecimento penal.

§ 4º Não se admitirá a visita conjugal por pessoa que se encontre cumprindo pena privativa de liberdade ou restritiva de direitos.

Art. 3º A periodicidade da visita conjugal deve ser preferencialmente mensal e observará cronograma e

regulamentando-a. Referida Resolução leva em consideração as regras internacionais. Entre elas as diretrizes das Nações Unidas para o Tratamento de Reclusos, Regras de Mandela e Bangkok, os princípios de Yogyakarta, além de recomendações da Corte Europeia de Direitos Humanos e da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Hoje o complexo prisional de Aparecida de Goiânia abriga cinco presídios, sendo um masculino, a POG (Penitenciária Odenir Guimarães), com mais de 1800 reeducandos, outro feminino, a Penitenciária Consuelo Nasser, com cerca de cem condenadas; a Casa de Prisão Provisória, com pouco mais de 1900 presos provisórios; o Presídio de Segurança Máxima, com poucos presos, apenas 15 na última inspeção mensal que realizamos, chamado de Núcleo de Custódia; e o Centro de Triagem, com cerca de 70 detentos e que funciona como porta de entrada do complexo prisional. Ao todo, mais de 4 mil detentos se encontram no referido complexo prisional, uma verdadeira cidade, sem contar os policiais penais e os profissionais de saúde que atendem no local, que conta com médicos clínicos gerais, psiquiatras, psicólogos, dentistas, assistentes sociais, enfermeiros, atendentes de enfermagem,

preparação de local adequado para a sua realização.

§ 1º A elaboração do cronograma de visitas conjugais é de responsabilidade da administração do estabelecimento penal, sem prejuízo de delegação.

§ 2º A preparação do local adequado deve atender aos seguintes critérios:

I - preservação da intimidade da pessoa privada de liberdade e daquela que a visita;

II - destinação de local reservado ou separado, que evite prática vexatória ou de exposição a outrem;

III - preservação e higienização do local, que poderá ser atribuída aos presos, sobretudo de maneira a evitar a disseminação de doenças e práticas sexuais não seguras;

IV - disponibilização de preservativos (masculino e feminino) e outros insumos necessários à adoção de práticas sexuais seguras;

V - disponibilização de material educacional que promova a atenção básica para saúde sexual e reprodutiva;

VI - disponibilidade de serviços de encaminhamento, atenção psicossocial à pessoa presa ou à pessoa visitante e formalização de denúncia em caso de suspeita de violência, nas suas mais variadas formas, no curso da visita conjugal.

§ 3º A impossibilidade de integral atendimento aos critérios do parágrafo anterior poderá ensejar a suspensão do benefício, sem prejuízo de que os órgãos da execução penal, em conjunto com a administração do estabelecimento penal, diligenciem no sentido de seu atendimento.

Art. 4º Não se admitirá a visita conjugal como prestação de serviços ou favor sexual de qualquer natureza. Parágrafo único. Os termos da presente Resolução, bem assim os regulamentos específicos das unidades que versem sobre o benefício, serão observados pela pessoa autorizada a realizar visita conjugal, sob pena de suspensão do exercício da visita conjugal.

Art. 5º Não se admitirá a visita conjugal por pessoa menor de 18 (dezoito) anos de idade.

§ 1º A vedação prevista no caput poderá ser afastada nos casos de casamento ou união estável devidamente formalizada em registro público para pessoas entre 16 (dezesesseis) e 18 (dezoito) anos de idade.

§ 2º Caso a pessoa visitante se faça acompanhar de criança ou adolescente no estabelecimento penal, a visita conjugal só poderá se realizar se o estabelecimento dispuser de local adequado para espera e acompanhamento da criança ou adolescente por responsável.

Art. 6º O exercício da visita conjugal da pessoa privada de liberdade pressupõe a regularidade de sua conduta prisional e o adimplemento dos deveres de disciplina e de colaboração com a ordem da unidade prisional.

§ 1º O acesso à visita conjugal poderá ser suspenso, por tempo determinado, mediante decisão fundamentada da administração do estabelecimento penal, em decorrência de falta disciplinar.

§ 2º A suspensão da visita conjugal se dará naqueles casos em que a prática da falta se mostrar incompatível com a manutenção de recompensas à pessoa privada de liberdade, em atenção ao disposto no art. 55 da Lei de Execução Penal.

§ 3º O regime disciplinar diferenciado é incompatível com a visita conjugal.

auxiliares de odontólogos, entre outros. O fluxo de pessoas é acrescido pelos familiares que visitam os presos e advogados que atendem os seus clientes, além dos defensores públicos que prestam assistência jurídica aos internos.

Recentemente, o complexo tem recebido a visita de estudantes de Direito. Número este que tende a aumentar porque o complexo se tornou um lugar seguro para as visitas desses acadêmicos.

Com todas essas pessoas, o fluxo no complexo chega facilmente a cerca de 5 mil pessoas por dia.

2. A RETOMADA PELO ESTADO

A grande mudança ocorreu com a retomada do sistema prisional goiano pelo Estado. Esta não decorreu de uma decisão judicial ou de uma recomendação ou TAC, Termo de Ajustamento de Conduta, do Ministério Público, mas sim de uma decisão política.

Até então, quem comandava os presídios era o crime organizado. Muitas ordens para a prática de crimes de furto e roubo de veículos, entre outros delitos, eram emanadas de dentro dos presídios goianos, inclusive comandava-se o tráfico de drogas de seu interior, além de crimes cibernéticos e outros estelionatos. Isso ocorria em razão da plena comunicação dos detentos com o mundo exterior, o que era realizado por aparelhos celulares que ingressavam em grande número no sistema prisional por visitas, inclusive íntimas, e por contatos com advogados que serviam de “pombos-correio” do crime organizado. Recente operação policial prendeu vários advogados nessa situação. O funcionamento pleno dos “scanners” corporais, outrora sem a devida manutenção, foi fundamental para se impedir o ingresso de ilícitos nos presídios goianos. Com a utilização desse moderno equipamento encontrado nos principais aeroportos do mundo, tornou-se possível eliminar a inspeção íntima que causava enorme constrangimento.

A corrupção que reinava dentro dos presídios alimentava a escalada de crimes fora deles criando um círculo vicioso, onde o contribuinte pagava para manter os presos e para ser vítima dos delitos por eles encomendados. Já denunciávamos essa situação em artigo intitulado “O caos nos presídios”, publicado em jornal em 2108.⁴

4 KREBS, Fernando Aurvalle. O caos nos presídios. **O Popular**. Goiânia, ano 79, n. 23.418, 13 fev. 2018. Artigos, p. 2.

Essa situação foi profundamente modificada com a retomada do controle dos presídios pelo Estado. Foram cortadas as comunicações dos detentos com o mundo do crime com a vedação efetiva da entrada de celulares, drogas, armas e dinheiro pelo scanner corporal, o qual está presente nas principais unidades carcerárias do Estado. As visitas íntimas suspensas devido à pandemia de covid-19 não foram retomadas, e as demais visitas se fazem acompanhadas de policial penal. Além disso, com o pacote anticrime⁵, foi possível promover o monitoramento da conversa dos detentos de alta periculosidade, até mesmo com os seus advogados, mediante prévia autorização judicial, devidamente fundamentada pela administração carcerária, ouvido o Ministério Público.

Outra medida fundamental para o Estado retomar o controle dos presídios foi a inauguração de quatro novos presídios no Estado em 2019, sobretudo o de segurança máxima de Planaltina, o qual, somado aos estaduais de Anápolis, Águas Lindas e Formosa, cada um com quase 400 vagas, totalizando quase 1600, permitiu ao Estado separar as

5 Art. 52. A prática de fato previsto como crime doloso constitui *falta grave e, quando ocasionar subversão da ordem ou disciplina internas, sujeitará o preso provisório, ou condenado, nacional ou estrangeiro, sem prejuízo da sanção penal, ao regime disciplinar diferenciado*, com as seguintes características:
I - duração máxima de até 2 (dois) anos, sem prejuízo de repetição da sanção por nova falta grave de mesma espécie;
II - recolhimento em cela individual;
III - visitas quinzenais, de 2 (duas) pessoas por vez, a serem realizadas em instalações equipadas para impedir o contato físico e a passagem de objetos, por pessoa da família ou, no caso de terceiro, autorização judicialmente, com duração de 2 (duas) horas;
IV - direito do preso à saída da cela por 2 (duas) horas diárias para banho de sol, em grupos de até 4 (quatro) presos, desde que não haja contato com presos do mesmo grupo criminoso;
V - entrevistas sempre monitoradas, exceto aquelas com seu defensor, em instalações equipadas para impedir o contato físico e a passagem de objetos, salvo expressa autorização judicial em contrário;
VI - fiscalização do conteúdo da correspondência;
VII - participação em audiências judiciais preferencialmente por videoconferência, garantindo-se a participação do defensor no mesmo ambiente do preso.
§ 1º *O regime disciplinar diferenciado também será aplicado aos presos provisórios ou condenados, nacionais ou estrangeiros:*
I - que apresentem alto risco para a ordem e a segurança do estabelecimento penal ou da sociedade;
II - sob os quais recaiam fundadas suspeitas de envolvimento ou participação, a qualquer título, em organização criminosa, associação criminosa ou milícia privada, independentemente da prática de falta grave.
§ 2º (Revogado).
§ 3º Existindo indícios de que o preso exerce liderança em organização criminosa, associação criminosa ou milícia privada, ou que tenha atuação criminosa em 2 (dois) ou mais Estados da Federação, o regime disciplinar diferenciado será obrigatoriamente cumprido em estabelecimento prisional federal.
§ 4º Na hipótese dos parágrafos anteriores, o regime disciplinar diferenciado poderá ser prorrogado sucessivamente, por períodos de 1 (um) ano, existindo indícios de que o preso:
I - continua apresentando alto risco para a ordem e a segurança do estabelecimento penal de origem ou da sociedade;
II - mantém os vínculos com organização criminosa, associação criminosa ou milícia privada, considerados também o perfil criminal e a função desempenhada por ele no grupo criminoso, a operação duradoura do grupo, a superveniência de novos processos criminais e os resultados do tratamento penitenciário.
§ 5º Na hipótese prevista no § 3º deste artigo, o regime disciplinar diferenciado deverá contar com alta segurança interna e externa, principalmente no que diz respeito à necessidade de se evitar contato do preso com membros de sua organização criminosa, associação criminosa ou milícia privada, ou de grupos rivais.
§ 6º *A visita de que trata o inciso III do caput deste artigo será gravada em sistema de áudio ou de áudio e vídeo e, com autorização judicial, fiscalizada por agente penitenciário. Lei Nº. 13.964/2019. (Grifei).*

lideranças das facções criminosas do Estado da massa carcerária. Com o isolamento dos membros do crime organizado, acabou-se com a figura do líder de ala do presídio e com a venda de proteção aos outros detentos e até de vagas nas celas. Hoje é o Estado que distribui os detentos de forma republicana nas celas existentes.

Acabaram os privilégios e a venda destes pelos próprios detentos. Pôs-se fim ao ingresso dos mais diversos objetos ilícitos nos presídios. É claro que permanecem as tentativas de promover o ingresso desses objetos, contudo, ao contrário do passado recente, hoje se combate a entrada desses materiais, assim como a corrupção de agentes penitenciários. Hoje policiais penais que permitiam o ingresso desses ilícitos, mediante o pagamento de suborno, respondem administrativa e judicialmente por eles e foram afastados de cargos de gestão no sistema prisional do Estado. Contudo muitos não foram responsabilizados, porque o sistema prisional permitia a sua existência e, por isso, torna-se difícil investigar fatos que não eram reprimidos e muito menos investigados pela Corregedoria da Polícia Penal. Neste particular, o Ministério Público falhou em não os investigar e reprimi-los de modo sistemático. Trata-se de controle externo da atividade policial que não foi exercido a contento. Ações esporádicas como a referida no início deste artigo, embora importantes, não são suficientes para extirpar práticas corriqueiras.

No complexo prisional de Aparecida de Goiânia, o maior do Estado, existia uma cantina com as suas filiais que servia para abastecer os detentos endinheirados com itens que não teriam acesso em um verdadeiro presídio. Essa cantina foi extinta e, com ela, a extorsão praticada por presos mais fortes contra os mais fracos. Enfim, o presídio passou a ser um ambiente de ordem e disciplina como deve ser e infelizmente não era.

A criação da Polícia Penal foi determinante para essa virada histórica. Note-se que Goiás foi o terceiro Estado do país a criá-la. Com isso, finalmente o Estado passou a contar com uma polícia especializada na administração de presídios, com policiais que estudam o funcionamento de unidades prisionais no Brasil e no mundo, a contenção de detentos e de rebeliões, o combate ao crime organizado no interior do sistema prisional, como já o fazem outros países como o Chile, tão próximo de nós e ao mesmo tempo tão longe, pois nunca olhamos o exemplo de sucesso desse vizinho no que concerne ao controle do cárcere e à ressocialização dos condenados. Tivemos a oportunidade

de realizar uma visita oficial do Senado Federal, sob a coordenação do Senador Luiz do Carmo, de Goiás, quando conhecemos o sistema prisional chileno, o qual detém um índice de reincidência dos mais baixos da América do Sul, não chegando aos 5%, enquanto o brasileiro gira na casa dos 80%. Apresentamos o resultado dessa visita no artigo “O modelo chileno de segurança”, publicado em jornal em 2019.⁶

No passado, o sistema prisional foi inicialmente gerido pela PM, depois pelos agentes penitenciários, contando com a figura manifestamente inconstitucional dos VPTs, Vigilantes Penitenciários Temporários, figura esdrúxula que persiste até hoje, embora o seu fim esteja próximo com o concurso público a ser realizado, ainda este ano, que extinguirá gradativamente essa aberração jurídica que se prolonga a cerca de 20 anos.

Mesmo com a criação dos agentes penitenciários, insistiu-se, durante muito tempo, com a indicação de coronéis da PM ou Delegados de Polícia para a direção do sistema prisional. Só recentemente foi nomeado o primeiro policial penal de carreira para o comando do sistema prisional em Goiás. A experiência tem sido exitosa, eis que se deu preferência à indicação de um nome técnico, que tem levado a cabo uma administração igualmente técnica, sem preocupação com política ou ambições eleitorais.

3. O CUMPRIMENTO EFETIVO DAS PENAS

Com a retomada do controle do sistema prisional pelo Estado, foi possível promover o cumprimento efetivo das penas, o que é uma imposição legal, contudo isso não ocorria como referimos anteriormente. A partir disso, abriu-se a possibilidade de se dar cumprimento a outro objetivo da lei de execução penal, que é a ressocialização do preso. Isso porque os condenados passaram a cumprir as penas em regime fechado, permanecendo 22 horas por dia na cela e tendo direito a duas horas de banho de sol. Com certeza um regime duro, porém legal, admitido por nossos tribunais. O ideal seria que o banho de sol fosse fornecido duas vezes ao dia, dobrando-se o tempo. Todavia o número extremamente escasso de policiais penais impede essa medida. Diante disso, tem-se tentado compensar essa situação com a leitura de livros nas celas e com

6 KREBS, Fernando Aurvalle. O modelo chileno de segurança. **O Popular**. Goiânia, ano 81, n. 23.894, 4 jun. 2019. Artigos, p. 3.

o estudo formal, especialmente por meio do programa educacional EJA, ensino de jovens e adultos.

Acabaram os churrascos, jogos de sinuca, festas, a entrada de bebidas alcóolicas, de drogas, celulares, armas e dinheiro. A corrupção e a venda de regalias e privilégios deu lugar a um regime republicano de cumprimento das penas.

Essas mudanças atraíram empresários interessados em explorar a mão de obra carcerária, altamente rentável, eis que não recolhem INSS e FGTS, o que antes era quase impossível em razão da insegurança e anarquia reinantes nos presídios de Goiás. Além disso, a ausência de mordomias e o regime rigoroso de cumprimento da pena estimulou os outrora refratários detentos a buscar o trabalho como alternativa a permanecer 22 horas na cela.

Sem o endurecimento do regime de cumprimento das penas, isso não seria possível.

4. REFORMA ESTRUTURAL DAS MASMORRAS MEDIEVAIS

O que outrora parecia impossível está se tornando realidade. No lugar de um sistema prisional falido, começou-se a construir presídios no lugar de masmorras medievais. Nesses novos presídios, passou-se a oportunizar aos detentos de bom comportamento os direitos: ao trabalho, ao estudo, à remição pela leitura de livros literários e à assistência médica e material de qualidade, incluindo o fornecimento de uniformes, produzido pelos detentos no próprio sistema prisional. Já havíamos denunciado a existência de masmorras medievais em artigo publicado em jornal em 2019.⁷ Além disso, em breve, serão fornecidas a todos os presos do sistema quatro refeições por dia, medida esta a ser implantada ainda este ano, em face da iminente conclusão de nova licitação para o fornecimento de refeições aos privados de liberdade que, por sinal, é a mesma fornecida aos policiais penais, o que sepulta as denúncias de que a alimentação não seria boa. Essa medida acabará com a chamada Cobal, espécie de cesta básica de alimentos, levada pelos familiares, a fim de complementar a alimentação fornecida pelo Estado. Com isso teremos a assistência material integral, incluindo o fornecimento de material de higiene pessoal e limpeza.

⁷ KREBS, Fernando Aurvalle. Mito do encarceramento em massa. **O Popular**. Goiânia, ano 81, n. 23.929, 9 jul. 2019. Artigos, p. 3.

Inicialmente foi promovida uma reforma estrutural no principal pavilhão da POG, Penitenciária Odenir Guimarães, destinada ao cumprimento de penas no regime fechado, ou seja, destinada aos condenados por crimes graves como: homicídios qualificados, latrocínios, tráfico de drogas, estupros, roubos reiterados e outros delitos. Esse pavilhão já conta com mais de 60 anos de construção e nunca havia sido reformado como o foi agora. Até esgoto a céu aberto existia, o que não ocorre mais. O pavilhão foi totalmente reformado, tendo sido construídas lajes em seu interior, que abrigava um grande fosso com três andares, o que dificultava o trabalho dos policiais penais e os expunha a riscos de agressão por parte dos condenados. Reformou-se o teto desse prédio composto por duas alas: A e B, hoje denominadas de blocos 1 e 2. O teto servia para abrigar armas e munições dos detentos que, armados, impediam a entrada e a ação dos policiais penais que sequer conseguiam recolher os presos a suas celas tamanha era a anarquia reinante. Construiu-se um corredor central com grades laterais que criaram outros dois corredores, de cada lado do central, que separam os policiais penais, promotores, juízes e defensores públicos que regularmente inspecionam essa unidade, dando segurança a quem trabalha e evitando o alastramento de eventual motim, porque de cinco em cinco celas existe outra grade que separam as celas, aumentando a segurança. O bloco 3 era insalubre, eis que escuro e superlotado, problemas já resolvidos com a reforma do pavilhão principal, que pode abrigar mais privados de liberdade em celas ventiladas e ensolaradas. O bloco 4 é destinado aos presos da massa carcerária, porém integrantes de duas facções – o CV, Comando Vermelho, e o ADE, Amigos do Estado – ainda enfrentam problemas de superlotação, os quais serão definitivamente sanados com a construção de mais 800 vagas para a POG, o que resolverá esse persistente problema. Algo impensável a pouco tempo: 800 novas vagas que serão inauguradas ainda este ano, pois o processo licitatório já foi concluído e se iniciaram os trabalhos de topografia. Essas vagas, somadas a outras 800 a serem construídas na CPP, Casa de Prisão Provisória, também a serem inauguradas este ano, se não resolverem o reiterado problema da superlotação, irão amenizá-lo consideravelmente. Além disso, mais 1600 vagas serão construídas em todo o Estado, amenizando consideravelmente o maior problema do sistema prisional brasileiro: a superlotação e as condições desumanas de cumprimento de pena no regime fechado, especialmente.

A CPP, Casa de Prisão Provisória, destinada aos presos temporários, também receberá este ano sua primeira reforma estrutural depois de mais de 20 anos de construção dessa unidade prisional. Ato até então inédito. Suas celas abrigam de 30 a 35 presos em condições inegavelmente insalubres, eis que o tipo de arquitetura da época, tipo cofre, impede a insolação e a ventilação. A reforma resolverá o problema de ventilação, amenizando a falta de insolação, que persistirá.

A penitenciária feminina Consuelo Nasser, construída no início dos anos 1980, receberá um módulo de respeito destinado às condenadas que trabalham com financiamento do Ministério Público do Trabalho, importante parceiro que também está financiando a construção do alojamento feminino das policiais penais e a reforma do alojamento e refeitório dos policiais penais, o qual se encontrava em situação bastante precária.

As demais unidades prisionais do Complexo de Aparecida de Goiânia encontram-se em bom estado de conservação, tanto o Núcleo de Custódia e a Penitenciária de Segurança Máxima quanto o Centro de Triagem, este com oito anos de construção.

5. DA UTOPIA DA RESSOCIALIZAÇÃO À REALIDADE

O que outrora era impensável tornou-se realidade. O escopo de ressocialização da lei de execução penal está se tornando realidade. Com essa verdadeira revolução em curso no sistema prisional, foi possível construir um novo módulo de respeito – já existia um, que foi reformado. Com isso, criaram-se 140 novas vagas de trabalho integralmente financiadas por uma das empresas instaladas na indústria do Complexo Prisional, a SALLO Confecções, ao custo de apenas 125 mil reais, pouco mais de 900 reais por vaga, um recorde para o país e quiçá para o mundo. A obra atingiu esse custo graças ao emprego de mão de obra carcerária, a qual, embora remunerada, fez despencar os custos da construção. O módulo de respeito consiste em um espaço específico para o cumprimento de pena dos condenados que trabalham. Para que estes não sejam extorquidos pelos demais detentos que não trabalham, eles são apartados dos demais e dormem em quartos sem grades na janela e porta, tendo acesso à televisão e a banho quente. Esse tratamento serve de estímulo para que mais detentos queiram trabalhar. O Ministério Público, pelo Programa Estruturar para Humanizar, por meio da 25ª Promotoria de Justiça de Goiânia, encarregada da fiscalização do

Complexo Prisional de Aparecida de Goiânia, esteve à frente dessa construção, comandada pelo Conselho de Segurança em conjunto com a DGAP, Diretoria-Geral de Administração Penitenciária, cabendo-lhe a articulação, o fomento e a fiscalização da obra.

O rigor do regime fechado fez com que quase todos os reeducandos da POG aceitassem ler livros literários doados pelo Estado pela solicitação realizada pelo Ministério Público, por meio da Promotoria de Justiça, que substituímos a cerca de um ano e seis meses. Com isso, o detento tem direito à remição pela leitura. Os livros destinados à remissão são literários e adaptados ao ensino fundamental e médio. A remissão é fiscalizada pela DGAP. A iniciativa teve pleno êxito e contou com a doação, por iniciativa e solicitação do Ministério Público, de 15 mil livros do Estado e outros três mil da Secretaria Municipal de Educação de Goiânia, aos quais se somaram outros 30 mil já doados pelo antigo DEPEN, hoje SENAPPEN – estes últimos exemplares já haviam sido destinados a todo o Estado.

Foi possível organizarmos, por iniciativa do Ministério Público, por meio de nossa Promotoria, um mutirão carcerário comandado pela DGAP, por sugestão do antigo DEPEN, com a Secretaria de Estado da Saúde e a Secretaria Municipal de Saúde de Aparecida de Goiânia, que atendeu a mais de 2.200 detentos, constituindo-se no maior atendimento em massa de saúde já realizado na história do sistema prisional goiano, que foi acompanhado de um mutirão de atendimento jurídico realizado pela Defensoria Pública do Estado.

Atendendo a uma reivindicação das presas, o Ministério Público organizou, em conjunto com a DGAP e a SES, Secretaria de Estado da Saúde, um atendimento exclusivo à saúde da mulher com mais de 200 atendimentos de especialidades médicas diversas, como o atendimento ginecológico, inclusive com a realização de exames de mamografia, em parceria com uma associação médica UMS, União Mais Saúde, de forma gratuita, sem qualquer ônus para o Estado, salvo o custo dos exames médicos, como os de mamografia, que foram realizados com uma carreta móvel que já prestava atendimento ao Estado.

Com a intervenção do Ministério Público, por meio de nossa Promotoria, foi possível elevar o repasse de dinheiro destinado pelo Estado à Secretaria Municipal de Saúde de Aparecida de Goiânia, cidade em que se localiza a maior concentração de presos do Estado, com o intuito de aumentar os valores pagos aos médicos, incluindo um

adicional a fim de se estimular os profissionais de saúde a prestarem serviços no Complexo Prisional. Muitos profissionais de saúde se recusavam a trabalhar no sistema prisional, em razão do seu histórico de insegurança e desordem. Pela primeira vez, depois de muito tempo, o quadro de profissionais de saúde do Complexo Prisional se encontra completo, contanto com vários profissionais de saúde de variadas áreas de atuação como medicina, odontologia e assistência social.

Com o escopo de aprimorar o atendimento à saúde dos condenados e presos provisórios, sobretudo em relação às diversas especialidades médicas que o sistema prisional não dispõe, está sendo finalizado convênio com a Faculdade de Medicina da UFG, por intermédio do Ministério Público junto à administração do sistema prisional, a DGAP, a fim de possibilitar o teleatendimento dos detentos, evitando-se a difícil, perigosa e onerosa movimentação destes para a rede de saúde extramuros.

Outro convênio, também por iniciativa do Ministério Público, está em via de ser firmado com a UEG, Universidade do Estado de Goiás, a fim de possibilitar aos privados de liberdade atividades educacionais.

Todas essas ações de ressocialização, quer pelo aumento de vagas de trabalho, quer pelo aumento das oportunidades de remissão pela leitura de livros, quer pela educação formal, como o acesso ao EJA e de melhora na assistência à saúde e assistência jurídica, além da assistência material como o aumento no número de refeições e a construção de novas vagas para enfrentar o problema da superlotação, só foram possíveis porque o sistema prisional retornou ao controle do Estado, pois, do contrário, seriam impossíveis.

Outrora o Ministério Público se limitava a jogar pedras no sistema prisional sem apontar soluções e caminhos a serem seguidos. Hoje trabalhamos juntos com o Estado e a administração penitenciária na melhora constante do sistema prisional. Sem dúvida, um novo tempo foi inaugurado. Esperamos que perdure por muitos anos até que se resolvam os gargalos do sistema, especialmente a superlotação.

6. CONCLUSÕES

Quando assumi a substituição de uma Promotoria de execução penal, encarregada especialmente da fiscalização do sistema prisional,

acreditava que não tinha solução. Para a minha grata surpresa, hoje, penso diametralmente de forma oposta.

Por incrível que pareça, o sistema prisional tem solução. E ela é mais simples do que muitos imaginam. Não é necessário privatizar os presídios, como alguns defendem. O próprio Estado é capaz de solucionar esse problema aparentemente insolúvel. Basta retomar o controle do sistema e erradicar a corrupção reinante que impedia o emprego das verbas federais destinadas ao Estado para a construção e a reforma de unidades prisionais que permitiam a comunicação dos presos e a entrada de todo o tipo de objetos ilícitos.

A criação de uma polícia especializada em presídios, a Polícia Penal, e a gestão técnica no lugar de outra política é parte indissolúvel da solução.

O isolamento dos criminosos de alta periculosidade em presídios federais de segurança máxima ou estaduais da mesma natureza é indispensável para se retomar o controle do sistema prisional. É o que revela a experiência goiana. Neste particular, é possível replicá-la nacionalmente por meio do Ministério Público, que é uma instituição nacional com a participação imprescindível do CNMP, Conselho Nacional do Ministério Público.

Em síntese, são necessárias cinco medidas estruturantes:

1. Retomar o controle dos presídios do crime organizado e de suas inúmeras facções;
2. Isolar as lideranças do crime organizado em presídios de segurança máxima, impedindo a sua comunicação com os seus comparsas no mundo exterior;
3. Impedir a entrada de objetos ilícitos como drogas, celulares e armas, além de dinheiro em espécie capaz de subornar policiais penais;
4. Adotar o tratamento republicano com todos os presos, impedindo-se a concessão de privilégios;
5. Combater a corrupção dentro do sistema prisional.

Com essas medidas, aliadas a outras, como a construção de novos presídios e a reforma das unidades prisionais já existentes, será possível construir uma nova realidade carcerária. E fazer com que os presídios cumpram a sua função legal de punir os condenados e oportunizar

a eles o retorno ao convívio social, pelo processo de ressocialização. Especialmente pelo trabalho, apreendendo um ofício e promovendo-se a sua contratação pela mesma empresa que o empregou no regime intramuros quando este progredir de regime prisional.

Do passado tenebroso, passamos por uma revolução no cárcere goiano que nos permitiu sonhar com um futuro promissor. O caminho está longe do fim, mas muito já foi feito para podermos ter esperança. O que parecia impossível tornou-se realidade. Punir e ressocializar o condenado deixou de ser utopia.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei federal n. 7.210/1984**. Institui a Lei de Execução Penal. Brasília, DF: Presidência da República, 1984. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7210.htm>. Acesso em: 18 maio 2023.

BRASIL. **Lei federal n. 13.964/2019**. Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13964.htm>. Acesso em: 18 maio 2023.

BRASIL. **Resolução n. 23, de 4 de novembro de 2021**. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP). Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/depen/pt-br/composicao/cnpcp/resolucoes/>>. Acesso em: 18 maio 2023.

KREBS, Fernando Aurvalle. O caos nos presídios. **O Popular**. Goiânia, ano 79, n. 23.418, 13 fev. 2018. Artigos, p. 2.

KREBS, Fernando Aurvalle. O modelo chileno de segurança. **O Popular**. Goiânia, ano 81, n. 23.894, 4 jun. 2019. Artigos, p. 3.

KREBS, Fernando Aurvalle. Mito do encarceramento em massa. **O Popular**. Goiânia, ano 81, n. 23.929, 9 jul. 2019. Artigos, p. 3.

UMA NOVA ATRIBUIÇÃO DA POLÍCIA PENAL: A LAVRATURA DO TCO

A NEW ATTRIBUTION OF THE PRISON POLICE: THE REGISTER OF THE TCO

Nair Bastos de Rezende Godinho¹

Amauri Meireles²

Sumário: 1. Introdução. 2. Metodologia. 3. Resultados e discussão. 4. Autoridade Policial. 5. Provimento n. 18/2015 – TJGO. 6. Termo de Cooperação n. 11/2018. 7. Realidade do TCO na PMGO. 8. Adequações necessárias no âmbito da Polícia Penal de Goiás. 9. Considerações finais. Referências.

Resumo: Este artigo visa a fundamentar a competência da Polícia Penal de Goiás para lavratura do Termo Circunstanciado de Ocorrência – TCO nas ocorrências de menor potencial ofensivo em que haja intervenção dessa polícia. Para tanto, serão demonstrados os aspectos legais e doutrinários da atribuição dos policiais penais como autoridade policial apta para o procedimento. Fez-se uma pesquisa exploratória do tema, bem como se realizou uma pesquisa bibliográfica sobre esse assunto nos demais Estados da Federação. Concluiu-se pela possibilidade de lavratura do TCO pelos policiais penais e vislumbram-se pontos importantes a serem observados em uma viável implantação do procedimento nesse Estado, tendo como referência a experiência positiva da Polícia Militar de Goiás.

Palavras-chave: DGAP. Polícia Penal. Termo Circunstanciado de Ocorrência. Autoridade Policial. Infração de menor potencial ofensivo.

Abstract: *This article aims to substantiate the competence of the Criminal Police of Goiás to draw up the Detailed Term of Occurrence – TCO in the occurrences of less offensive potential under the jurisdiction of that police. To this end, the legal and doctrinal aspects of the attribution of criminal police officers as a police authority capable of carrying out the procedure will be demonstrated. An exploratory research on the subject will be carried out, as well as the objective of conducting a bibliographical research about this subject in others States of the Federation. It is concluded that the TCO can be drawn up by penal police officers and it is possible to establish important points to be observed in a possible implementation of*

¹ 1º Tenente da Polícia Militar de Goiás. Graduada em Direito e Língua Portuguesa. Pós-graduada em Direito Penal, Direito Penal Militar e MBA em Gestão de Segurança Pública. Membro do Instituto Brasileiro de Segurança Pública.

² Coronel da Polícia Militar de Minas Gerais – QOR – Quadro de Oficiais de Reserva. Possui graduação em Educação Física pela Escola de Educação Física do Exército e graduação em Curso Superior de Polícia – Polícia Militar do Estado de Minas Gerais. Membro do Instituto Brasileiro de Segurança Pública.

the procedure in the General Directorate of Penitentiary Administration of the State of Goiás - DGAP, considering the positive experience of the Military Police of Goiás.

Keywords: DGAP. Criminal Police. Detailed Term of Occurrence. Police authority. Infringement of lower offensive potential.

1. INTRODUÇÃO

A Polícia Penal foi reconhecida constitucionalmente em 4 de dezembro de 2019, por meio da Emenda Constitucional n. 104/2019, referente à Proposta de Emenda Constitucional n. 372/2017, após muitos anos de existência relegada do capítulo da Segurança Pública.

Sua atividade é retratada desde o século I d.C., como pode ser visto no Novo Testamento, na História do Carcereiro (Atos 16:23-40), e sempre se fez presente, sobrepondo a imagem de segurança do Estado à figura do criminoso.

No Brasil, esteve presente à época da escravatura, assim como ao período do Governo Militar, e viu seu apogeu social com a publicação da Lei n. 7.210/1984 (Lei de Execução Penal). Nesse ínterim, sua gestão operacional transitava entre a Polícia Militar, a Polícia Civil e órgãos de execução penal administrativa, em locais mais avançados.

Porém, mesmo com a lei própria da execução penal, o sistema se mostrava falho e degradante, na mesma medida em que os criminosos se tornavam mais astutos, audaciosos e perigosos, a exemplo de tristes passagens, como o episódio do massacre do Carandiru, em São Paulo, e o da Rebelião do antigo Cepaigo, em Aparecida de Goiânia.

Como soluções às instituições em crise, são apresentadas propostas de especialização de servidores e reformas estruturais, mas nenhuma foi suficientemente efetiva, porque não era uma atividade componente da segurança pública, com profissionais próprios e capacitados para sua atividade-fim.

Surgiram novos policiais? Não! São antigos servidores, que já desenvolviam atividade policial e lidavam com o maior número de infratores da lei, concentrados em um espaço delimitado, sempre com inferioridade numérica e coragem sobre-humana, enfrentando corriqueiramente ameaças e violências. Contudo, não eram reconhecidos como policiais e, por muito tempo, sequer podiam andar armados fora de serviço.

Atualmente, a Polícia Penal está inculpada na Constituição Federal, no Capítulo da Segurança Pública, ao lado das outras polícias, agora suas coirmãs (Polícia Federal, Polícia Civil, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Ferroviária Federal, Polícia Científica, Polícia Militar, Corpo de Bombeiros Militar), conforme segue (BRASIL, 1988): “§ 5º-A. Às polícias penais, vinculadas ao órgão administrador do sistema penal da unidade federativa a que pertencem, cabe a segurança dos estabelecimentos penais” (Redação dada pela Emenda Constitucional n. 104, de 2019).

Indaga-se: qual o sentido de “vinculadas”? O termo pode induzir erroneamente ao sentido de subordinação a um órgão administrador, sendo que o correto é pensar na autonomia administrativa e operacional da Polícia Penal ligada ao Governador do Estado, conforme preconiza o parágrafo subsequente a esse na lei.

Além disso, a expressão “segurança dos estabelecimentos penais” é extremamente restritiva, interpretada como “guarda interna e externa”, não abrangendo, portanto, todo o espectro da Execução Penal Administrativa. Por certo, essa redação inadequada deverá ser melhor examinada por nossos Agentes Políticos e representantes da Polícia Penal.

A luta pela Polícia Penal passou por batalhas de argumentos contrários, sendo que alguns questionavam por qual motivo dever-se-ia criar mais uma polícia, no meio de tantas outras, sem se importar com a especificidade de cada atuação. Outros queriam a privatização dos estabelecimentos penais, o que é uma ilegalidade, visto que a execução penal é atividade jurisdicional, indelegável, de exercício exclusivo do Estado, conforme a Lei n. 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Portanto, é possível terceirizar apenas atividades-meio (conservação, limpeza, manutenção, alimentação, lavanderia, etc.), jamais a atividade-fim.

O reconhecimento da Polícia Penal ensejará ainda mais a profissionalização da atividade e o profissionalismo de seus integrantes, além de liberar efetivo da Polícia Militar, empenhado no Policiamento Ostensivo de Guarda, e da Polícia Civil, responsável pela custódia de presos, principalmente em Delegacias.

De forma objetiva, pretende-se verificar aqui eventuais novas atribuições a serem desempenhadas por essa polícia, quais parâmetros ganharam-se com a designação de polícia e sua respectiva autoridade

policial, além de discutir especificamente sobre a possibilidade da lavratura do Termo Circunstanciado de Ocorrência.

2. METODOLOGIA

As informações foram coletadas por uma pesquisa exploratória e bibliográfica sobre a criação da polícia penal, bem como sobre a concepção do termo autoridade policial e se há o desenvolvimento da lavratura do Termo Circunstanciado de Ocorrência – TCO nos demais Estados da Federação. Também foi elaborado um formulário de perguntas aos diretores de estabelecimentos penais, via Google Forms, difundido pela Escola da Polícia Penal.

Constatou-se que ainda não há avanços concretos nessa seara, havendo tendência de ocorrer seu desenvolvimento, pois a pesquisa não identificou nenhum Estado da Federação com a realização desse procedimento. Em referência ao Estado de Goiás, há um caminho, já traçado pela implantação do TCO na Polícia Militar, que torna o ambiente mais favorável para entronizar a Polícia Penal nesse procedimento, com pequenos ajustes específicos.

3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

É necessário retomar o conceito de polícia para comprovar que a atividade de polícia penal era já desenvolvida há tempos, pois foram traçadas por Bayley (2002) três características fundamentais para determinação do que é essa atividade, quais sejam: força física, âmbito interno e autorização social.

Temos que já havia efetivo pessoal, dentro dos estabelecimentos penais, autorizado legalmente pelo Estado ao uso da força física, com um âmbito interno de atuação ligada ao limite dos estabelecimentos com autorização e reconhecimento da população ali atendida. A “atividade policial interna” não era questionada.

4. AUTORIDADE POLICIAL

Ao se reconhecer a Polícia Penal, surgem ônus e bônus decorrentes de, então discutível, investidura em autoridade policial.

O Código de Processo Penal (BRASIL, 1941) traz várias competências de atividade para a autoridade policial, como: a representação por medida cautelar, cumprimento de diligências, providências referentes a exames periciais e objetos apreendidos, requerimento de prisão preventiva, concessão de fiança nos crimes com penas maiores que quatro anos, entre outras funções.

Baixada a poeira, levantada por essa celeuma, refulge cristalino que a expressão “autoridade policial” significa “autoridade de polícia”. Sendo assim, a autoridade policial, a que se refere o CPP, na maioria das vezes, é a autoridade de polícia Judiciária. Logo, o integrante da Polícia Penal é autoridade de polícia penal.

À guisa de informações, uma corrente doutrinária minoritária defendia que o termo “autoridade policial” tinha sua acepção restrita ao Delegado de Polícia. Entende-se que o Código de Processo Penal, no artigo a seguir, delineou a competência do Delegado (de Polícia Judiciária) pela finalidade investigatória de sua função e para o procedimento do inquérito policial, conforme se depreende dos artigos seguintes do CPP e da Lei n. 12.830/2013:

Art. 4º A polícia judiciária será exercida pelas autoridades policiais no território de suas respectivas circunscrições e terá por fim a apuração das infrações penais e da sua autoria

Parágrafo único. A competência definida neste artigo não excluirá a de autoridades administrativas, a quem por lei seja cometida a mesma função.

Art. 2º, § 1º Ao delegado de polícia na qualidade de autoridade policial, cabe a condução da investigação criminal por meio de inquérito policial ou outro procedimento previsto em lei, que tem como objetivo a apuração das circunstâncias, da materialidade e da autoria das infrações penais (BRASIL, 2013).

Insiste-se, Delegado de Polícia Judiciária. Assim, os textos transcritos estão restritos, exclusivamente, a essa função, nesses capítulos específicos, isto é, o que é restrito ao citado Delegado é sua função de polícia judiciária e a competência para o inquérito policial, e não o termo “autoridade policial”.

A Lei Maria da Penha n. 11.340/2006 (BRASIL, 2006) determinou várias providências para a autoridade policial que atender

ocorrência que ali se enquadre. Temos, assim, uma lei recente, dando abrangência do termo “autoridade policial” a qualquer policial que atender a ocorrência. Quando quis especificar a atribuição do delegado de polícia (judiciária), ela o fez expressamente, conforme atualização legal do ano de 2019.

Art. 11. No atendimento à mulher em situação de violência doméstica e familiar, a autoridade policial deverá, entre outras providências:

I - garantir proteção policial, quando necessário, comunicando de imediato ao Ministério Público e ao Poder Judiciário;

II - encaminhar a ofendida ao hospital ou posto de saúde e ao Instituto Médico Legal;

III - fornecer transporte para a ofendida e seus dependentes para abrigo ou local seguro, quando houver risco de vida;

IV - se necessário, acompanhar a ofendida para assegurar a retirada de seus pertences do local da ocorrência ou do domicílio familiar;

Art. 12-C. Verificada a existência de risco atual ou iminente à vida ou à integridade física ou psicológica da mulher em situação de violência doméstica e familiar, ou de seus dependentes, o agressor será imediatamente afastado do lar, domicílio ou local de convivência com a ofendida: (Redação dada pela Lei nº 14.188, de 2021)

I - pela autoridade judicial; (Incluído pela Lei nº 13.827, de 2019)

II - pelo delegado de polícia (**judiciária**), quando o Município não for sede de comarca; ou (Incluído pela Lei nº 13.827, de 2019)

III - pelo policial, quando o Município não for sede de comarca e não houver delegado disponível no momento da denúncia. (Incluído pela Lei nº 13.827, de 2019) (BRASIL, 2006, grifos nossos).

Convém também mostrar que a Lei de Execução Penal (BRASIL, 1984) faz uso do termo autoridade, autoridade administrativa e agentes, em que se entende que a autoridade administrativa remete ao Diretor da Penitenciária:

Art. 44. A disciplina consiste na colaboração com a ordem, na obediência às determinações das autoridades e seus agentes e no desempenho do trabalho.

Art. 47. O poder disciplinar, na execução da pena privativa de liberdade, será exercido pela autoridade administrativa conforme as disposições regulamentares (BRASIL, 1984).

De passagem, convém lembrar que, conforme o legado das Ciências Jurídicas, há dois ramos de Polícia: a Administrativa, englobando todas as Polícias, exceto a Polícia Judiciária, responsável pela investigação de autoria e materialidade de delitos. Porém, com o recente reconhecimento, pelo MEC, das Ciências Policiais, uma de suas espécies, a Policiologia, que cuida da doutrina de Polícia, estabelece que há seis ramos de Polícia, sendo um deles a Polícia Penal, e seus integrantes são autoridades de Polícia Penal.

Uma das normas mais importantes, para análise do tema proposto, é a Lei dos Juizados Especiais Criminais (BRASIL, 1995), que prescreve o procedimento do Termo Circunstanciado de Ocorrência – TCO no artigo:

Art. 69. A autoridade policial que tomar conhecimento da ocorrência lavrará termo circunstanciado e o encaminhará imediatamente ao Juizado, com o autor do fato e a vítima, providenciando-se as requisições dos exames periciais necessários (BRASIL, 1995).

Para fechar, fica evidente que em nenhuma norma há uma restrição do termo “autoridade policial”, atribuindo exclusividade ao Delegado de Polícia Judiciária, e essa foi a conclusão dos tribunais superiores nas decisões mais recentes.

todos os agentes que integram os órgãos de segurança pública – polícia federal, polícia rodoviária federal, polícia ferroviária federal, polícias civis, polícia militares e corpos de bombeiros militares –, cada um na sua área específica de atuação, são autoridades policiais (STF. RE 1.050.631-SE em 22/09/2017).

O entendimento de que a lavratura de termo circunstanciado não configura atividade investigativa e, portanto, não é função privativa de polícia judiciária não contraria jurisprudência assentada deste Supremo Tribunal Federal (STF. ADI 3807 de 18/07/2020).

Procedimento de controle administrativo. Lavratura de termos circunstanciados de ocorrência (TCO's) pela polícia militar, pela Polícia Rodoviária Federal e por agentes de trânsito. Encaminhamento diretamente ao poder judiciário. Possibilidade.

Nesse cenário, a orientação mais recente do Supremo Tribunal Federal é no sentido de interpretar a expressão “autoridade policial” constante no artigo 69 da Lei 9.099/95 em sentido amplo, de forma a alcançar outros órgãos de segurança pública. A lavratura de TCO's por policiais militares além de não configurar invasão na competência da Polícia Judiciária, ainda atende aos objetivos da Lei 9.099/95. Neste caso, o registro de infrações penais é balizado pelos princípios da efetividade, oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade. (Procedimento de Controle Administrativo - 0008430-38.2018.2.00.0000 de 25/11/2020).

Todas as decisões descritas também são expressas em dizer que o TCO não é uma peça investigativa, mas sim um relato do fato atendido pela autoridade policial, peça simples e circunstanciada em conformidade com os princípios da Lei dos Juizados Especiais (BRASIL, 1995), quais sejam: oralidade, informalidade, simplicidade, economia processual e celeridade.

Importante colacionar também que a Carta de Cuiabá (XVII Encontro Nacional dos Corregedores-Gerais do Ministério Público dos Estados e da União em 28 de agosto de 1999) considera autoridade policial todo agente público regularmente investido na função de policiamento. Consequentemente, o policiamento penal integra a execução penal administrativa.

5. PROVIMENTO N. 18/2015- TJGO

É importante destacar que o Provimento n. 18/2015 da Corregedoria do Tribunal de Justiça de Goiás autoriza os juízes a recepcionarem os termos circunstanciados de ocorrência lavrados por policiais militares ou rodoviários federais com atuação no Estado de Goiás, conforme abaixo:

Art. 1º Para os fins previstos no art. 69, da Lei 9.099/95, entende-se por autoridade policial, apta a

tomar conhecimento da ocorrência e lavrar o termo circunstanciado, o agente do Poder Público investido legalmente de atribuições para intervir na vida da pessoa natural, atuando no policiamento ostensivo ou investigatório.

Art. 2º Os Juízes de Direito dos Juizados Especiais Criminais e ainda os Juízes de Direito das Comarcas do Estado de Goiás, ficam autorizados a recepcionar os respectivos termos circunstanciados quando legalmente elaborados por policiais militares estaduais, inclusive policiais rodoviários, e policiais rodoviários federais, desde que assinados por oficiais das respectivas instituições ou agentes menos graduados portadores de cursos superiores (GOIÁS, 1995).

Faz-se um apontamento quanto à abrangência que foi dada no primeiro artigo ao equiparar autoridade policial ao agente do poder público investido legalmente de atribuições para intervir na vida da pessoa natural, atuando no policiamento ostensivo ou investigatório.

Nota-se também que há uma restrição dada no segundo artigo que não tem amparo legal, qual seja o requisito de ser portador de curso superior, em que pese hoje no Estado de Goiás já ser requisito para entrada no cargo de qualquer polícia local.

E também restringiu aos policiais aptos a lavrarem o termo, sendo os policiais militares, inclusive policiais rodoviários (os quais também são militares, portanto é expressão redundante) e policiais rodoviários federais, sendo que não há lei que imponha essa restrição.

Portanto, entende-se que deve ser feita consulta jurídica à Corregedoria do Tribunal de Justiça de Goiás para que se manifeste sobre a interpretação conforme esse Provimento, de modo a incluir a possibilidade de lavratura do TCO pelos policiais penais, sendo que podem ser considerados como serviço de Polícia Ostensiva, em sua área de atuação.

Pode-se também solicitar uma atualização desse provimento para prever expressamente a nova categoria, e, como modelo, tem-se o Provimento n. 172/2017, o qual tem um texto adequado com a interpretação hodierna dos Tribunais Superiores referente ao tema, conforme demonstração a seguir:

Art. 1º Determinar aos Juízes de 1ª Instância, do Poder Judiciário do Estado do Rio Grande do Norte,

conhecer de termos circunstanciados de ocorrência lavrados por **quaisquer dos órgãos policiais elencados no art. 144 da Constituição Federal.**

§ 2º Após a lavratura do termo circunstanciado de ocorrência pelo policial responsável, toda a documentação e material eventualmente apreendidos, após serem reduzidos a termo, inclusive mediante auto de apreensão, deverão ser encaminhados ao Juizado Especial Criminal.

§ 3º caberá ao órgão policial responsável pela lavratura do TCO, realizar a guarda ou custódia de qualquer bem/material apreendido ou arrecado até que o mesmo seja remetido ao Juizado Especial competente.

[...]

Art. 3º Sendo imprescindível e urgente a realização de exame pericial, o policial à frente da ocorrência o providenciará junto ao respectivo órgão oficial, encaminhando o resultado ao juízo.

Parágrafo único. Na hipótese de crime do artigo 28 da Lei de Drogas, a autoridade policial deverá providenciar a realização do auto de constatação provisório, podendo o juiz, se entender necessário, requisitar exame pericial pelo ITEP.

Art. 4º Em casos complexos, como aqueles onde existam dúvidas quanto à identificação de autores ou subsunção do fato à norma, caberá ao policial à frente da ocorrência levar as partes envolvidas à Delegacia de polícia civil competente, para que a autoridade de polícia judiciária, caso entenda juridicamente cabível, lave o termo circunstanciado de ocorrência ou opte por outro tipo de procedimento.

Art. 5º O órgão policial que lavrar o Termo Circunstanciado de Ocorrência – TCO fica responsável por atender eventuais requisições ministeriais e judiciais, exceto se requisitada a instauração do inquérito policial (RIO GRANDE DO NORTE, 2017, grifos nossos).

O primeiro destaque do texto é que ele determina o conhecimento do TCO pelos juízes, diferente do Provimento n. 18/2015-TJGO, que apenas autoriza o recebimento. E o segundo ponto positivo é que prevê

a lavratura por quaisquer órgãos policiais do art. 144 da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Ainda vai além e trata de forma muito eficiente de questões procedimentais sobre a apreensão dos objetos, exames periciais, auto de constatação provisória de drogas, possível encaminhamento para delegacia especificando nesse momento o termo autoridade de polícia judiciária e trata também do cumprimento de diligências pelo órgão responsável pela lavratura.

6. TERMO DE COOPERAÇÃO N. 11/2018

O Provimento n. 18/2015-TJGO restringe a lavratura de TCO aos policiais militares e policiais rodoviários federais, porque, lembre-se, à época a Polícia Penal ainda não havia sido reconhecida constitucionalmente. Porém, o Termo de Cooperação n. 11/2018, firmado entre o Tribunal de Justiça de Goiás, o Ministério Público de Goiás e a Secretaria de Segurança Pública de Goiás, que tem por fim a viabilização da elaboração de termo circunstanciado de ocorrência por agentes das forças de segurança, já ressalva que esses agentes são aqueles citados pelo art. 144 da Constituição Federal de acordo com a competência de cada órgão. E diz ainda:

1.1 O presente instrumento tem como objetivo expressar o interesse comum dos partícipes de cooperar entre si visando ações conjuntas para o efetivo cumprimento disposto no Provimento de n. 18, da lavra do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, no que tange ao atendimento e registro das infrações penais de menor potencial ofensivo de que trata a Lei nº 9.099/95, no âmbito de sua atuação das forças de segurança pública do Estado de Goiás.

1.2 O processo de elaboração do referido TCO consiste em um fluxo sinérgico entre as instituições policiais que compõem a SSO, exigindo ação simbiótica entre a PM, PC e SPTC e colaboração ativa do Tribunal de Justiça e do Ministério Público (Termo de Cooperação n.11, 2018).

Aqui temos dois pontos divergentes: em um primeiro momento, tem-se que o Termo de Cooperação visa ao cumprimento do Provimento n. 18/2015 e depois prevê o registro das infrações de menor potencial

ofensivo referente às forças de segurança pública do Estado de Goiás, ou seja, todas elas dentro de sua área de atuação.

Posteriormente, cita as instituições policiais PM, PC e Superintendência de Polícia Técnico-Científica (SPTC), sem mencionar a Diretoria-Geral de Administração Penitenciária – DGAP, a qual deve ser incluída como Polícia Penal ou ser considerada por uma interpretação inserida no termo anterior de forças de segurança pública do Estado de Goiás.

Ou seja, tem-se que a hipótese, mais arrojada e mais efetiva, seria alterar o nome do DGAP para Polícia Penal do Estado de Goiás e já considerá-la referenciada nesse Termo como uma das forças de segurança.

É oportuno realizar tratativas com o Tribunal de Justiça de Goiás a fim de formalizar essa viabilidade para evitar transtornos com os juizados especiais criminais de cada comarca para fundamentar o futuro encaminhamento dos procedimentos.

Outro ponto a ser considerado é que o referido Termo utiliza como fundamentos legais a Lei dos Juizados Especiais (Lei n. 9.099/1995) e o Estatuto da Criança e Adolescente (Lei n. 8.09/1990), ou seja, contempla a possibilidade dos procedimentos do Termo Circunstanciado de Ocorrência e do Boletim de Ocorrência Circunstanciado, o qual poderá ser utilizado também nos centros de internação de adolescentes com as respectivas especificidades de tratamento ao adolescente.

A perspectiva de análise desse Termo de Cooperação é que ele permite a interpretação da possibilidade de abrangência da Polícia Penal por se tratar de força de segurança pública já referida e, por isso, serve também como fundamento para o recebimento do TCO lavrado por esse órgão. Entende-se ser prudente formalizar essa interpretação por meio de uma consulta jurídica perante o Tribunal de Justiça de Goiás.

7. REALIDADE DO TCO NA PMGO

A Polícia Militar de Goiás implantou a lavratura do Termo Circunstanciado de Ocorrência no ano de 2018 e já conta com mais de 70 mil procedimentos lavrados.

Nesse íterim, passou por diversos desafios: o convencimento de seus policiais, interação com o Poder Judiciário, alinhamento com a Superintendência de Polícia Técnico-Científica e um grande

desenvolvimento do sistema de registro de atendimento para adequação à nova demanda.

Ressalta-se que a Secretaria de Segurança Pública de Goiás coordena todas as forças policiais e possui um sistema de registros de ocorrências único e integrado entre as suas forças policiais. Portanto, a Polícia Penal poderá usufruir do mesmo fluxo de registro já utilizado pela PMGO, o qual possui diversas vantagens por ter algumas condicionantes que evitam erros humanos, como:

- a. A ferramenta do TCO só é disponibilizada quando é adicionada uma natureza pertinente à infração de menor potencial ofensivo já estabelecida;
- b. Assinatura digital das partes;
- c. Disponibilização na internet dos termos assinados pelas partes com consulta baseada no número do registro de atendimento;
- d. Agendamento automático de audiência;
- e. Envio automático ao sistema eletrônico do Poder Judiciário;
- f. Solicitação de exames periciais e disponibilização de laudos automatizada;
- g. Termos pré-preenchidos automaticamente nos campos do sistema, etc.

Logo, poderiam ser feitas parcerias entre as forças de segurança para capacitação e implantação considerando o caminho e a estrutura já trilhada pela PMGO.

8. ADEQUAÇÕES NECESSÁRIAS NO ÂMBITO DA POLÍCIA PENAL DE GOIÁS

A Constituição do Estado de Goiás (GOIÁS, 1989) acrescentou a Seção VI Da Polícia Penal dentro do Capítulo da Segurança Pública e explicitou que a ela incumbe: a segurança dos estabelecimentos penais, as medidas de segurança da efetiva execução penal e a política penitenciária, contudo a definição de segurança dos estabelecimentos penais será tratada em lei específica de competência estadual concorrente e seria de grande valia que ela disciplinasse a competência para a lavratura do TCO.

O fundamento principal para a lavratura do Termo Circunstanciado de Ocorrência pela Polícia Penal está na própria prescrição da Lei n. 9.099/1995 (Lei dos Juizados), conforme já detalhado, somado à interpretação dos tribunais superiores de que o termo “autoridade policial” abrange todos os órgãos policiais descritos na Constituição Federal. Isso já é o bastante para a implantação do procedimento na Instituição.

Entende-se que seria produtora haver uma equipe, com aproximadamente três policiais penais, ligada ao Diretor-Geral para iniciar as seguintes tratativas nos Poderes:

- a. Legislativo – tentativa de inclusão da atribuição da lavratura do TCO na lei estadual específica da Polícia Penal;
- b. Executivo – criação da função da equipe de implantação, desenvolvimento de projeto de implantação com definição das funções nas unidades prisionais, adequação dos sistemas, normatização institucional com delimitação do campo de atuação, capacitação dos policiais penais, setor responsável para sanar dúvidas, realização de auditorias de qualidade e tratativas com a Superintendência de Polícia Técnico Científica para gestões referentes aos pedidos de exames periciais e cautela das drogas apreendidas;
- c. Judiciário – consulta jurídica à Corregedoria do Tribunal de Justiça para interpretação conforme de inclusão da Polícia Penal no Termo de Cooperação n. 11/2018, que viabiliza a lavratura do TCO pelos órgãos de segurança pública e a difusão dessa interpretação aos juízes dos juizados especiais criminais para recepção dos TCOs gerados pelos policiais penais. Será necessário também providenciar o cadastro dos policiais penais nos sistemas para envio do TCO ao Poder Judiciário, sendo que pode ser interessante, em um primeiro momento, concentrar o envio sob responsabilidade dos Diretores dos Presídios para análise anterior do termo e filtro de prevenção de erros, pois cabe a essa autoridade também o controle da cadeia de custódia dos materiais porventura apreendidos, para posteriormente analisar a possibilidade de difusão do envio aos chefes de equipes.

- d. Tratativas junto ao Ministério Público do Estado de Goiás para alinhar o entendimento desse órgão e difundir aos Promotores de Justiça o início da implantação do procedimento.

Quanto à delimitação da atuação pertinente, traz-se a doutrina do jurista Rodrigo Foureaux (2020), seguida de seus exemplos didáticos:

- a) Qualquer infração de menor potencial ofensivo que envolva os presos ou terceiros que visem o preso e sejam praticadas dentro do estabelecimento penal, pois em todos esses casos haverá relação com a atividade de segurança do estabelecimento penal, que possui como finalidade prevenir e reprimir imediatamente a prática de infrações penais por presos, contra os presos ou que de qualquer forma envolva os presos;
- b) Qualquer infração de menor potencial ofensivo que envolva os policiais penais ou qualquer pessoa e tenha relação com a atividade de segurança do estabelecimento penal e seja praticada dentro do estabelecimento penal;
- c) Qualquer infração de menor potencial ofensivo praticada fora do estabelecimento penal, desde que seja nas imediações e atente contra a segurança do estabelecimento penal, dos presos ou dos policiais penais.

Exemplo 01: preso é flagrado com droga para uso pessoal (art. 28 da Lei n. 11.343/06) dentro do estabelecimento penal. A Polícia Penal poderá lavar o TCO. Neste caso é importante que a Polícia Penal comunique à Polícia Civil para que avalie a apuração da prática de tráfico de drogas e como a droga chegou até o preso;

Exemplo 02: Policial Penal discute com outro dentro do estabelecimento prisional, por motivos pessoais, e pratica vias de fato (art. 21 do Decreto-Lei n. 3.688/41), consistente em um pequeno empurrão. A Polícia Penal deverá acionar a Polícia Militar para o registro da ocorrência, já que a referida contravenção penal não possui conexão com a atividade-fim da Polícia Penal (segurança dos estabelecimentos penais);

Exemplo 03: Policial Penal deixa de cumprir seu dever de vedar ao preso o acesso a celular (art. 319-A do CP). A Polícia Penal poderá lavar o TCO.

Exemplo 04: Um visitante tenta ingressar no estabelecimento penal com um celular para passar para um preso (art. 349-A do CP), sendo impedido de entrar por um Policial Penal na parte externa do estabelecimento prisional. A Polícia Penal poderá lavrar o TCO (FOUREAUX, 2020).

Ao lavrar seus próprios TCOs, mais uma vez a Polícia Penal irá desonerar as Polícias Civil e Militar para se responsabilizar por suas atividades de competência específica, elevando a qualidade de seu trabalho, conquistando seu espaço na Segurança Pública e reconhecimento de sua eficiência e capacidade técnica pela população atendida.

No entanto, sua atuação deve ser vinculada à segurança do estabelecimento penal, e considera-se dificultoso estabelecer esse limite, mas ele deve respeitar também a atuação das demais forças de segurança pública. Logo, em se tratando de uma situação ligada à segurança do estabelecimento, que não constitua atividade investigativa, cabe à Polícia Penal, por meio da autoridade policial penal, comunicá-lo ao Poder Judiciário pelo encaminhamento do registro da ocorrência como termo circunstanciado – TCO.

Primeiro ponto a ser analisado é se o fato constitui infração de menor potencial ofensivo em situação de flagrância. Posteriormente, deve-se analisar a competência da polícia penal, devendo estar ligada à segurança do estabelecimento penal, ou seja, ter ocorrido dentro do estabelecimento penal, assim como situações em que haja captura de agentes logo após fuga, ou o fato visar atingir a ordem pública do estabelecimento penal, bem como atingir presos, policiais penais ou terceiros ligados a esses (excluindo suas situações pessoais).

Porém fica mais difícil estabelecer conexão com o estabelecimento penal quando se trata de presos do regime aberto ou semiaberto, presos em trabalho externo, foragidos, liberados condicionalmente, monitorados eletronicamente e egressos, considerando que a custódia desses, a recaptura dos foragidos e a sua ressocialização também é atividade da Polícia Penal, o que entende ser prudente alinhar com o titular da ação (Ministério Público) qual a orientação a ser seguida referente às limitações de atuação.

No caso dos indivíduos monitorados, o Poder Judiciário deve ser informado para que analise as sanções cabíveis específicas referentes ao descumprimento de medidas diversas da prisão, podendo até ser

decretada a prisão preventiva. Portanto, deve ser feita uma ocorrência narrando o fato e encaminhada ao Poder Judiciário. Na hipótese de o policial emanar ordem de cumprimento da medida prevista, como no caso de recolhimento noturno, e o indivíduo permanecer na conduta, poder-se-ia configurar o crime de desobediência, passível de TCO.

Outra dúvida que paira é se a fiscalização das transações penais também caberia a essa polícia, considerando que as propostas teriam que ser compatíveis com a condição de presos e que as audiências deveriam ser, prioritariamente, por videoconferências. Tem-se também que a segurança externa dos estabelecimentos penais é complexa e de difícil delimitação, como se pode ilustrar em situações em que um veículo aéreo não tripulado – VANT (drone) está sendo utilizado para arremessar drogas internamente e manipulado por pessoas a uma distância de até 17 quilômetros.

Percebe-se que a expressão “segurança dos estabelecimentos penais” é subjetiva, e a atividade da Polícia Penal abrange diversas funções como: execução penal administrativa, trabalhos administrativos e operacionais relativos à custódia dos presos, o qual abrange um grande elenco de atividades (escolta, recaptura, contenção de rebeliões, etc.), em que a segurança dos estabelecimentos é apenas uma vertente delas, além da função de ressocialização em geral dos presos e egressos.

Em pesquisa ao sistema *QlickSense*, que produz análise de dados das ocorrências registradas pelo sistema integrado da Segurança Pública de Registro de Atendimento de Ocorrências – RAI, pôde-se abstrair as 20 principais infrações de menor potencial ofensivo ocorridas no sistema penitenciário desde o ano 2016:

Gráfico 1: Principais infrações de menor potencial ofensivo ocorridas na Polícia Penal de Goiás

Principais infrações de menor potencial ofensivo ocorridas na Polícia Penal de Goiás

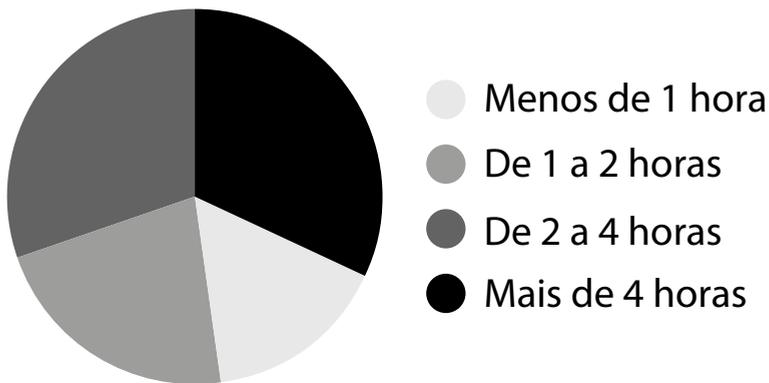


Fonte: os autores (2021).

Vê-se que há uma grande quantidade de ocorrências, totalizando mais de seis mil incidências e diversidade de aproximadamente 50 naturezas que podem ocorrer no âmbito da Polícia Penal em seus diversos estabelecimentos e que, com a possibilidade de lavratura por seus policiais penais, terão uma resolução mais eficiente, segura e econômica.

Foi feita também uma pesquisa com os Policiais Penais diretores de Unidades Penais, considerando que há uma população de 99 unidades penais, conforme Organograma da Polícia Penal, com uma amostra de 60 respostas, margem de erro de 8% e confiabilidade de 95%, via *Google Forms* autorizado e difundido pela Escola da Polícia Penal, conforme resultados a seguir.

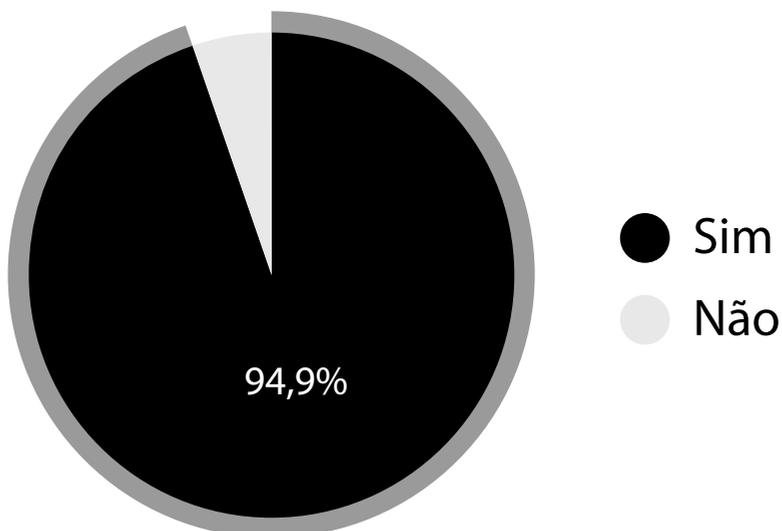
Gráfico 2: Quando ocorre uma infração de menor potencial ofensivo no estabelecimento penal qual o tempo médio de espera na delegacia?



Fonte: os autores (2021).

Identificou-se que há um tempo de espera de mais de duas horas, no total de mais de 60%, sendo que 30% desses ultrapassam quatro horas de espera. Nesse ínterim, considera-se ainda que a maioria das cidades onde há um estabelecimento penal possui também uma delegacia, ou seja, não há um deslocamento tão grande e ainda assim há a espera demasiada e também há o risco de fuga e de emboscada para resgate de preso, em qualquer deslocamento, e o uso de dois a quatro policiais penais por viatura deixando a Unidade Penal desguarnecida.

Gráfico 3: O Senhor considera que a lavratura do TCO faz parte da atribuição do policial penal, quando estiver relacionada à segurança do estabelecimento penal?



Fonte: os autores (2021).

Vê-se que há quase uma unanimidade de conscientização de que a lavratura do TCO faz parte da atribuição do policial penal, o que deveras facilita a implantação do procedimento. Mostra que não haverá problemas de resistência interna e isso se dá segundo decisões recentes, já mencionadas, que proclamaram a competência dos órgãos policiais, sem exclusividade da polícia judiciária.

9. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nota-se que, diante da vitória de ter se tornado Polícia Penal na Constituição Federal, a Instituição tem se amoldado para as novas atribuições e se desenvolvido com eficiência. No entanto, ainda não efetivou a possibilidade de lavratura de termo circunstanciado de ocorrência pelos policiais penais, após terem adquirido competência de autoridades policiais penais.

Urge dar esse passo adiante, por se tratar de garantir o cumprimento da Lei n. 9.099/1995 (Lei dos Juizados Especiais Criminais) dentro de sua atribuição, ou seja, em ocorrências referentes à segurança de estabelecimento penal.

Dessa forma, não há que depender de outra polícia para lavratura do procedimento, uma vez que são as autoridades policiais penais que tomaram conhecimento da infração e podem encaminhá-la diretamente ao Juizado Especial Criminal. Assim, há a manutenção dos policiais penais dentro de sua área de atuação, o que gera economia de tempo de serviço e de gastos de deslocamentos. Ademais, é propiciada uma intervenção efetiva do Estado em infrações de menor potencial ofensivo no ambiente carcerário, de forma a evitar que se torne um crime mais grave.

Há também um reconhecimento da qualidade do serviço técnico prestado pelo policial penal, bem como gera uma estatística antes desconhecida ou, muitas vezes, subnotificada sobre os crimes que deixavam de ser registrados em detrimento do desgaste e falta de condições de transporte do preso até uma delegacia de polícia judiciária. Garante-se também a entrada das demandas de ocorrências internas dos estabelecimentos penais pelo sistema multiportas do Poder Judiciário.

Isso denota um cuidado maior com a segurança do estabelecimento e a aplicação da Teoria das Janelas Quebradas, a qual ensina que, quando há janelas quebradas em um estabelecimento, independentemente de

sua classe social, esta passa a impressão de descuido do Estado e pode gerar uma desordem geral com o tempo. Ao passo que, quando o Estado demonstra sua efetividade desde os pequenos delitos com punibilidade concreta, há uma prevenção de delitos mais gravosos.

Isso impõe melhor estrutura, organização e zelo aos que ali estão com a manutenção da força da presença estatal por meio da eficiência dos procedimentos de serviço e a punibilidade dos pequenos infratores, pois passam a denotar a sensação de segurança e a efetiva punibilidade inclusive nos menores delitos.

Todos esses efeitos positivos foram sentidos pela Polícia Militar de Goiás após a implantação do procedimento do TCO, por caminhos desbravados institucional e juridicamente, bem como após as adequações realizadas no sistema de registros de atendimento.

Assim, torna-se plenamente viável a implantação do mesmo procedimento, com pequenos ajustes de adaptação, para o âmbito da Polícia Penal de Goiás, isto é, com a delimitação da área de segurança do estabelecimento penal.

Para tanto, ratifica-se, é necessária formalização de tratativas com o Tribunal de Justiça de Goiás para recebimento de seus termos circunstanciados e que sejam feitas gestões para que essa competência seja contemplada na lei específica da atividade.

Ademais, sugere-se a criação de uma equipe específica para implantação do procedimento, capacitação e fiscalização da qualidade, e que inicialmente haja um controle de encaminhamento, sob responsabilidade dos diretores do estabelecimento penal, para posterior difusão e expansão.

Sobretudo, esse avanço de implantação do procedimento será considerado um passo a mais para ser evidenciada a qualidade dentro dos objetivos institucionais e deve ser motivo de orgulho e honra para todas as polícias que trabalham unidas em prol da segurança pública.

REFERÊNCIAS

BAYLEY, David H. O trabalho policial. In: **Padrões de Policiamento: uma análise internacional comparativa**. Tradução de Renê Alexandre Belmonte. 2. ed. São Paulo, SP: 2002.

BÍBLIA ONLINE. **Novo Testamento, Atos 16**. Disponível em: <<https://www.bibliaonline.com.br/acf/atos/16>>. Acesso em: 2 set. 2021.

BRASIL. **Constituição** da República Federativa do Brasil, 1988. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao>. Acesso em: 15 set. 2021.

BRASIL. Decreto-Lei n. 3.689, de 3 de outubro de 1941. **Código de Processo Penal**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm>. Acesso em: 11 out. 2021.

BRASIL. **Lei n. 9.099, de 26 de setembro de 1995**. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9099.htm>. Acesso em: 10 set. 2021.

BRASIL. Lei n. 11.079, de 30 de dezembro de 2004. **Lei de Parceria Público-Privada**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm>. Acesso: 15 out. 2021.

BRASIL. Lei n. 11.340, de 7 de Agosto de 2006. **Lei Maria da Penha**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm>. Acesso em: 15 out. 2021.

GOIÁS. **Constituição do Estado de Goiás**, 1989. Disponível em: <http://www.gabinetecivil.goias.gov.br/constituicoes/constituicao_1988.htm>. Acesso em: 20 out. 2021.

CARVALHO, Vilobaldo; VIEIRA, Acácio. Polícia Penal no Brasil: realidade, debates e possíveis reflexos na segurança pública. **Revista Brasileira de Execução Penal**. v. 1, n. 2, 2020. Disponível em: <https://sifuspesp.org.br/images/2020/outubro/185-Texto_do_artigo-825-1-10-20200903-1.pdf>. Acesso em: 15 out. 2021.

CORREGEDORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE GOIÁS. **Provimento n. 18, de 15 de julho de 2015**. Disponível em: <<http://tjdocs.tjgo.jus.br/documentos/276455>>. Acesso em: 18 out. 2021.

CORREGEDORIA-GERAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO NORTE. **Provimento n. 172, de 04 de dezembro de 2017**. Disponível em: <<http://corregedoria.tjrn.jus.br/index.php/normas/atos-normativos/provimentos/provimentos-2017/12898-provimento-1722017-cgjrj/file>>. Acesso em: 18 out. 2021.

CNJ. **PCA: 0008430-38.2018.2.00.0000**. Relator: Flávia Pessoa, Data de Julgamento: 20/11/2020. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/InfojurisI2/Jurisprudencia.seam;jsessionid=1E4158766E34FAE-C79AD8191E7776623?jurisprudenciaIdJuris=52109&indiceListaJurisprudencia=5&firstResult=8625&tipoPesquisa=BANCO>>. Acesso em: 4 set. 2021.

ESCOBAR, Frederico. **Polícia Penal: o que muda?** Escobar Advocacia. Disponível em: <<https://escobaradvocaciaservidores.com.br/agente-penitenciario/policia-penal/>>. Acesso em: 4 out. 2021.

FOUREAUX, Rodrigo. **A Polícia Penal pode lavar Termo Circunstanciado de Ocorrência?** Atividade Policial, 2020. Disponível em: <https://atividadepolicial.com.br/?s=pol%C3%ADcia+penal&et_pb_searchform_submit=et_search_process&et_pb_include_posts=yes&et_pb_include_pages=yes>. Acesso em: 4 set. 2021.

OBSERVATÓRIO DA SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA DO ESTADO DE GOIÁS. **Sistema QlikSense**. Versão 13.21.2. Goiânia, 1 jan. 2021 a 31 ago. 2021. Disponível em: <<https://paineis.ssp.go.gov.br/sense/app/1f7bd716-6f74-42c0-ac92-429dd39ea046/sheet/2a01f478-bdf8-4a8f-8417-c1e26a44a3a8/state/analysis>>. Acesso em: 20 out. 2021.

STF. ADI: 3807 DF 0004783-39.2006.1.00.0000. Relator: CÁRMEN LÚCIA, Data de Julgamento: 29/06/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 13/08/2020. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/919857296/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-3807-df-0004783-3920061000000/inteiro-teor-919857304>>. Acesso em: 4 set. 2021.

STF. RE: 1050631 SE - SERGIPE 0001677-78.2016.8.25.0084. Relator: Min. GILMAR MENDES, Data de Julgamento: 22/09/2017, Data de Publicação: DJe-221 28/09/2017). Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/504902903/recurso-extraordinario-re-1050631-se-sergipe-0001677-7820168250084>>. Acesso em: 4 set. 2021.

PREVENÇÃO E ENFRENTAMENTO DA TORTURA: A NECESSÁRIA INTERCONEXÃO DE MEDIDAS

PREVENTION AND COMBATING TORTURE: THE NECESSARY INTERCONNECTION OF MEASURES

João Gaspar Rodrigues¹

Sumário: 1. Introdução. 2. Proposta de medidas de prevenção à tortura. 2.1. Criação de um banco de dados referente a alegações, investigações e responsabilizações judiciais sobre a prática de tortura. 2.2. Transparência. 2.2.1. Câmeras policiais individuais. 2.3. Órgãos efetivos de monitoramento. 2.4. Aumento e difusão dos conhecimentos em matéria de prevenção da tortura. 2.5. Transporte de presos. 2.6. Gravação audiovisual dos interrogatórios em delegacias de polícia. 2.7. Criação de uma barreira legal à progressão funcional ou assunção de cargos em comissão de agentes envolvidos em tortura. 2.8 Audiência de custódia. 3. Proposta de medidas de enfrentamento da tortura. 3.1 Investigação célere e por órgão imparcial. 3.2. Punição dos estratos superiores da polícia. 3.3. Melhoria do serviço forense na documentação eficaz da tortura. 3.4. Aplicação do princípio constitucional da razoável duração às investigações e aos processos de responsabilização. 3.5. Reparação e criação de centros de reabilitação de sobreviventes da tortura. 3.6. *Amicus curiae* nos processos de responsabilização judicial. 3.7. Capacitação de servidores públicos, incluindo agentes do sistema de justiça. 3.8. Exclusão probatória. 3.9. Responsabilização integral: judicial e administrativa. 4. Conclusão. Referências.

Resumo: O objetivo deste ensaio é esboçar um conjunto integrado, articulado e interconectado de medidas de cunho preventivo e repressivo à prática da tortura, dispondo-as num todo estruturante, convergente e multirrelacional. Os métodos aplicados consistiram em profunda revisão bibliográfica (da literatura nacional e estrangeira), análise teórica multissetorial e acumulação indutiva de fatos, traçando um recorte vertical de identificação dos problemas para, após detida reflexão e contínua imersão no objeto de pesquisa, chegar às conclusões indispensáveis à proposição do programa.

Palavras-chave: Tortura. Direitos Humanos. Prevenção. Repressão. Reparação. Medidas articuladas.

¹ Mestre em Direito Pela Universidade de Coimbra (Portugal). Especialista em Direito Penal e Processo Penal pela Universidade Cândido Mendes/RJ. Promotor de Justiça do Ministério Público do Amazonas. Chefe do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional do MP/AM. Autor de diversos livros, artigos e ensaios jurídicos.

Abstract: *The aim of the essay is to outline an integrated, articulated and interconnected set of preventive and repressive measures to the practice of torture, placing them in a structuring, convergent and multirelational whole. The applied methods consisted of a thorough bibliographic review (of national and foreign literature), multisectoral theoretical analysis and inductive accumulation of facts, tracing a vertical cut to identify the problems so that, after careful reflection and continuous immersion in the research object, arrive at the indispensable conclusions to the program proposal.*

Keywords: *Torture. Human Rights. Prevention. Repression. Reparation. Coordinated measures.*

1. INTRODUÇÃO

A existência da tortura, a permissibilidade ou a tolerância em torno dela, é uma prova, difícil de refutar, do fracasso da ideia, central e cara à doutrina humanista, de humanidade como atributo por excelência do ser humano. A capacidade para infligir sofrimento é uma possibilidade aberta a todos. Com a persistência dessa abominável prática, fragilizam-se outros princípios universais estruturalmente interligados como a justiça, a dignidade da pessoa humana, o respeito pelo outro e a não violência.

No Brasil, a tortura é um expediente estrutural na prática funcional dos diversos corpos policiais – incluindo polícia judiciária, administrativa, penal e agentes prisionais ou de internação socioeducativa – que sobrevive como o legado de uma cultura totalitária. O Relator das Nações Unidas sobre Tortura, Nigel Rodley, visitou o país em setembro de 2002 e, em seu relatório, afirmou categoricamente que a tortura é “generalizada e sistemática”. Passadas mais de duas décadas, a prática persiste sendo um elemento estrutural/estruturante de métodos de investigação e de gestão prisional, evidência de que nada foi projetado para erradicar essa lógica perversa.

Nos organismos existem sistemas de alarme e de cura. Diante de uma ferida, o corpo inteiro se mobiliza. Não deve ser diferente com os mecanismos institucionais e sociais. Diante de uma prática condenável como a tortura, um rol de medidas preventivas e repressivas deveria ser, automaticamente, ativado. Nesse cenário, não há espaço para o método anticientífico de tentativas e erros, mas deveria ser secundado por um protocolo de cumprimento obrigatório e efetivo, em que cada ator saiba, exatamente, as obrigações que lhe compete, sem hesitação ou especulações de diversa natureza.

A palavra “deveria” não foi inserida por acaso, pois a prevenção e o enfrentamento dessa prática ainda não constituem uma realidade no Estado brasileiro. Há uma letargia e uma relutância dos diversos governos (federal, estaduais e municipais) em, primeiramente, aceitar a realidade atroz da tortura nos meios policiais e, em segundo lugar, forjar os mecanismos necessários e efetivos para a prevenção, repressão e reparação. Ambas as coisas se conectam e se retroalimentam: a esquizofrenia do poder público e a inexistência ou ineficiência dos referidos mecanismos.

A criação e a implementação de medidas e de instrumentos de prevenção e de combate à tortura são um dever que se impõe ao Estado. A alegação de questões estruturais não tem o condão de justificar a inobservância de normas referentes aos direitos humanos, dado que não cabe ao cidadão em geral, nem à sociedade, arcar com o ônus de eventual ineficiência do poder público. O Estado é responsável por promover, proteger, respeitar e aperfeiçoar os mecanismos de prevenção, de enfrentamento e de reparação dos direitos humanos violados em qualquer contexto (social, privado, político, econômico, empresarial etc.), sob pena de violar o princípio da proibição da proteção deficiente dos direitos humanos.

O desafio atual lançado ao ordenamento jurídico não é simplesmente positivizar direitos, elencá-los ou reconhecê-los, mas garanti-los, impedir que, apesar de solenes declarações positivas (*tutela jurídica estática*), eles sejam continuamente violados. Já não é suficiente formular os mais valiosos direitos e os inserir, pomposamente, num documento normativo². De que vale vedar a prática da tortura (criminalizando-a severamente), se, no dia a dia, esse direito fundamental absoluto é continuamente violado? Não há como trabalhar com a efetividade de direitos fundamentais sem atentar aos deveres que asseguram a sua concretização à luz de uma profunda convicção democrática. Assim, o propósito deste ensaio é, decididamente, pensar, desenhar, propor medidas e ações específicas visando prevenir e controlar a prática da tortura (*tutela jurídica dinâmica*), proporcionando ao cidadão a fruição e o exercício de todos os direitos ligados à sua personalidade.

2 “A titularidade de direitos é destituída de sentido, na ausência de mecanismos para a sua efetiva reivindicação” (CAPPELLETTI, Mauro. **Acesso à Justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988, pp. 11/13). Por outro lado, “se há uma tábua de direitos fundamentais inscrita na Constituição, há o correspondente dever de suas instituições de cumpri-la e fazer cumpri-la em qualquer situação. Apenas nesse sentido, teremos uma cultura de supremacia constitucional efetiva” (RODRIGUES, João Gaspar. Força normativa, teoria especular e imperativo constitucional. **Revista Eletrônica do CNJ**, v. 5, n. 1, jan. /jun. 2021, p. 154).

O cidadão não pode se ater apenas à sorte para não ser vitimizado e torturado por agentes públicos, mas ter a garantia de programas institucionais efetivos de prevenção a essa peculiar criminalidade, ter a certeza de que os órgãos públicos constituídos não irão agir “às cegas”, genérica e intuitivamente, por tentativas e erros. O direito insculpido no art. 5º, inciso III, da Constituição não pode ser apenas proclamado, mas garantido (por todas as formas legítimas possíveis) na prática diária do país. Ademais, o cidadão tem o direito fundamental à boa administração pública, cabendo ao Estado, frise-se, o dever jurídico-constitucional de se pautar pelos melhores e mais modernos instrumentos administrativos na busca de relevantes resultados sociais.

A proibição constitucional e convencional da tortura, em sentido rigoroso, é inseparável da existência de um sistema ou programa (preventivo/repressivo/reparador) destinado a cumprir essa missão jurídica. Os fins não podem ser alcançados sem os meios adequados, previamente estabelecidos e alinhados. A prova do bom direito atualmente não é mais a «boa intenção», mas a «boa ação».

A tortura é tida como um crime de oportunidade ou de execução oculta, ou seja, ocorre em ambientes em que sua execução é favorecida pelo contexto, pelos agentes envolvidos e, muito especialmente, pela invisibilidade associada. Assim, qualquer programa de medidas preventivas e repressivas *deve começar por impedir que essas oportunidades apareçam ou eliminá-las³, dificultando o trabalho do criminoso, aumentando seus riscos e eliminando fatores de motivação. Esta é, pode-se dizer, a base tripla: 1- eliminar uma estrutura de oportunidades; 2- tornar arriscada a empresa criminosa; 3- aumentar as chances de responsabilização.*

As medidas sugeridas neste ensaio, vistas em conjunto, se propõem a perseguir objetivos comuns, atuando até em sobreposição, se necessário, para garantir efetividade à prevenção ou ao enfrentamento. Para o bom observador somente resulta efetivo um programa de atuação quando todas as medidas sejam aplicadas automaticamente, seja para prevenir, reprimir ou reparar a prática da tortura.

Atualmente, não há qualquer plano de ação concertado (seja em nível nacional ou regional) ou programa com medidas previamente traçadas para prevenir e enfrentar a tortura no país. O *approach* à temática assemelha-se a um salto no vazio, com propostas soltas e

3 Um conjunto de intervenções situacionais e gerenciais com o objetivo de alterar a estrutura de oportunidades para criminosos é uma das vigas do programa.

opiniões de momento ditadas pelas introspecções do senso comum, muitas vezes inconciliáveis entre si. Há boa intenção e empenho, em algumas frentes, mas falta um planejamento estratégico com ações efetivas que respondam a objetivos claros e razoáveis. A atuação institucional, incitada pelo formalístico dever de prevenir violações à proibição constitucional prevista no art. 5º, III, dá-se sobre o espectro extracientífico do imprevisto, diante da brutalidade do fato consumado ou da pura ignorância.

É preciso ressaltar que algumas medidas sugeridas neste ensaio podem apresentar eficácia preventiva e repressiva ao mesmo tempo, contemplando um caráter híbrido, mas isso apenas coloca em perspectiva o caráter estrutural de qualquer programa dessa natureza. Os métodos empregados para alcançar esse ambicioso desiderato foram ampla revisão bibliográfica (nacional e estrangeira), análise teórica multissetorial, raciocínio dedutivo e acumulação indutiva de fatos, partindo de um recorte vertical de identificação dos problemas para, após detida reflexão e profunda imersão no objeto de pesquisa, apontar as medidas adequadas.

2. PROPOSTA DE MEDIDAS DE PREVENÇÃO À TORTURA

Há, no Brasil, uma política pública de prevenção da tortura? Se por política pública entende-se uma ação deliberada do Estado, que, de maneira sistemática, vai implementando as soluções mais estruturais e pertinentes perante ocorrência ou fenômeno, de acordo com um diagnóstico muito preciso sobre as causas da tortura, os momentos e as circunstâncias em que ela tem lugar⁴, a resposta é, definitivamente, não.

O Brasil, em todas as suas formas de expressão de poder, está obrigado a cumprir tanto a Convenção contra a Tortura das Nações Unidas quanto a Convenção Interamericana sobre a Tortura, o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos. Em todos esses documentos internacionais há a obrigação de proteger (por meio da prevenção, da repressão e da reparação) a integridade física/moral e a dignidade da pessoa humana. Portanto, o Estado brasileiro não deve apenas abster-se de condutas violadoras, mas deve garantir que outros não as concretizem (agentes públicos ou particulares), seja prevenindo, investigando, processando,

⁴ FRÜHLING, Hugo. **Seminário Internacional sobre Prevención e Investigación de la Tortura: dificultades y desafíos actuales**. 2014. Instituto Nacional De Derechos Humanos, Santiago de Chile. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.indh.cl/bitstream/handle/123456789/806/seminario-tortura.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 9 abr. 2023.

julgando, castigando ou reparando. Se assim não procede, está, de igual modo, infringindo seus deveres convencionais, constitucionais e legais.

A adoção de medidas de prevenção há muito é uma exigência do direito internacional consuetudinário⁵. A Convenção contra a Tortura de 1984 também estabelece a obrigação geral para todo Estado adotar medidas efetivas para a prevenção da tortura. Mas o documento internacional especificamente voltado ao tema foi o Protocolo Facultativo da Convenção contra a Tortura, aprovado em 2002 e em vigor desde 2006.

A elaboração do Protocolo Facultativo teve como objetivo dotar os Estados de uma ferramenta prática adicional para auxiliá-los a cumprir as obrigações impostas pelo direito internacional consuetudinário e pela própria Convenção, no âmbito da estratégia de prevenção. Para isso, o Protocolo introduziu um sistema de visitas periódicas aos lugares de detenção, a cargo de especialistas independentes nacionais e internacionais⁶. Este trabalho de campo lança as bases de um diálogo prático e construtivo entre os especialistas visitantes e as autoridades em escala institucional e nacional.

Toda estratégia precisa ser flexível e sujeita a ajustes constantes⁷, se se quiser emprestar-lhe um mínimo de efetividade. Não é possível, diante de um fenômeno social essencialmente variável e invisível como a tortura, apegar-se, repetidamente, a velhos mecanismos repressivos que, claramente, não funcionam. É permanecer no mesmo lugar, enquanto tudo ao redor muda. E não há nada que se aproxime mais da imobilidade perfeita que a reiteração monótona e regular de um mesmo movimento. Assim, os meios de prevenção da tortura (inclusive os repressivos, que serão abordados mais à frente), principalmente os instrumentos jurídicos e as medidas administrativas, precisam se submeter, periodicamente, a uma avaliação no intuito de determinar se permanecem adequados ao propósito de prevenir a prática criminosa.

5 Tribunal Penal Internacional para Ex-Yugoslavia, Fiscal v. Furundzija (10.12.1998), Caso n. IT-95-17/I-T, parágrafo 148.

6 ASOCIACIÓN PARA LA PREVENCIÓN DE LA TORTURA (APT), **Establecimiento y designación de mecanismos nacionales de prevención**. 2007. Disponível em: <http://tortureprevention.ch/content/files_res/NPM.Guide.Esp.pdf>. Acesso: 9 jan. 2023.

7 O mundo é equilíbrio, não é estabilidade. E o equilíbrio é uma tensão, não uma paralisação. A harmonia é tensorial e, por isso, é dinâmica, ajustável, mudadiça (NICOL, Eduardo. **Los principios de la ciencia**. México: Fondo de cultura económica, 1997, p. 502). Esse Protocolo multirrelacional traça um equilíbrio entre as medidas propostas, sujeitas, por conta disso, a constantes ajustes.

Vale mais estar preparado do que simplesmente reagir⁸. Esperar que o crime seja cometido para depois reprimi-lo é muito mais dispendioso que investir em programas ou estratégias de prevenção. Por outro lado, existem certas categorias de crimes inerentemente fora do alcance da justa e integral reparação. A tortura é um desses. Não há simplesmente meios eficazes e integrais de compensar os efeitos da tortura, e, se não for possível preveni-la, o dano individual e coletivo terá de ficar, infelizmente, irreversível. É impossível restaurar o *status quo ante*, principalmente tendo em conta os danos psíquicos infligidos. Esses danos, em especial, são inextirpáveis. O sistema de repressão e de reparação propõe-se, no máximo, a mitigar os sintomas do dano tanto quanto possível, mas não devolver o estado anterior de dignidade do sobrevivente da tortura ou extirpar totalmente essa passagem de dor de sua linha histórica.

A prevenção, portanto, se não é o único meio, certamente é sempre o melhor e o mais efetivo para lidar com o problema da tortura no país. A repressão continuará a ser uma experiência tardia de lidar com o tema. Nos itens seguintes, apresentamos algumas medidas dotadas de caráter preventivo.

2.1. Criação de um banco de dados referente a alegações, investigações e responsabilizações judiciais sobre a prática de tortura

Não há como sugerir medidas de prevenção/repressão sem um sólido diagnóstico da situação, seja em nível local, regional e nacional, que nos permita determinar tendências, lugares de ocorrência, circunstâncias nas quais são produzidos os fatos⁹ etc. As informações obtidas sobre o cenário das alegações, investigações e responsabilizações referentes à tortura são fundamentais para que comitês e mecanismos de prevenção e de enfrentamento da tortura (além de outros órgãos e instituições) possam elaborar um programa eficaz de monitoramento.

8 CHOMSKY, Noam. **Mídia. Propaganda política e manipulação**. Tradução de Fernando Santos. São Paulo: WMF Martins Fontes, 1^a ed., 2^a tiragem, 2013, p. 43.

9 “El primer punto de una política preventiva es contar con información sistemática que nos permita determinar tendencias, lugares de ocurrencia, circunstancias en las que se producen los hechos (...) No hay política pública de prevención posible sin información fidedigna, periódica, regular y que sea susceptible de ser organizada de acuerdo a variables específicas” (FRÜHLING, Hugo. **Seminario Internacional sobre Prevención e Investigación de la Tortura: dificultades y desafíos actuales**. 2014. Instituto Nacional De Derechos Humanos, Santiago de Chile. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.indh.cl/bitstream/handle/123456789/806/seminario-tortura.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 9 abr. 2023.).

Daí porque pensar em criar um banco de dados que reúna essas informações é parte central dessa estratégia.

O sistema cogitado e em desenvolvimento no Ministério Público do Amazonas¹⁰ tem, em termos operacionais, basicamente, cinco abas: 1- Alegação; 2- Investigação; 3- Responsabilização; 4- Acessos; 5- *Amicus curiae*. Nessas abas são inseridas informações pertinentes ao conteúdo respectivo, com exceção da aba “acessos”, que funciona como uma espécie de auditoria do sistema, para deixar claro quais usuários o acessaram (com data, horário e eventuais alterações), mantendo a integridade das informações e zelando pelo nível de acesso.

Coleta, organização, processamento, análise, interpretação, tradução, compartilhamento e monitoramento dos dados podem oferecer o suporte necessário, tanto à prevenção quanto ao enfrentamento da tortura. Por meio da revisão retrospectiva dos registros do sistema é possível estabelecer padrões relacionados à prática: por faixa etária das vítimas; corporações policiais a que pertencem os agressores e respectivas unidades; por cidades, bairros, ruas – dados georreferenciados; por ano, mês, dias da semana e horários etc. Também facilita a visualização de análises e de relatórios consolidados.

Esse sistema deve ser concebido e desenvolvido dentro de uma estratégia ampla de identificação e apuração de casos de tortura, bem como para a devida responsabilização de torturadores, num *continuum* sistêmico. A qualidade da mineração e da consolidação dessas informações é um dos ativos mais importantes para conquistar bons resultados no acompanhamento e no monitoramento das práticas ilegais.

A estruturação dos dados proporcionada pelo sistema de rastreamento permite alinhar uma série de vantagens: 1- mapear violações, denunciá-las, encaminhá-las e monitorá-las; 2- proceder a análises preditivas; 3- aumentar o controle social sobre as instituições (investigadoras, responsabilizadoras e de monitoramento); 4- propor saídas criativas ao cenário de impunidade.

Os dados estruturados prestam-se ainda a municiar órgãos de monitoramento e outras instituições (como as de persecução penal e cível), e estes, por sua vez, podem zelar pela transparência preventiva e repressiva, e também pela duração razoável do processo, por categorias processuais como o *amicus curiae*.

10 Sistema de Rastreamento de Tortura do Amazonas (RTAM), disponível em: <<https://rtam.mpam.mp.br/>>.

As possibilidades de uso racional e produtivo desses dados estruturados de rastreamento de tortura podem se multiplicar e atender outros objetivos adequados à prevenção, à repressão e à reparação. Deve-se destacar a análise preditiva dos dados proporcionada pelo sistema. Assim, por exemplo, facilita-se o trabalho de autoridades públicas e órgãos de monitoramento que podem, com base no sistema de rastreamento, melhor monitorar policiais com antecedentes de prática de tortura (é usar o passado para projetar o futuro).

2.2. Transparência

A invisibilidade da tortura materializa-se na sociedade por um sistema de negação obtuso que vem à tona por três modos: 1- crença de que a prática só ocorreu no passado; 2- que existe apenas em sociedades distantes; 3- só ocorre em situações de anormalidade plenamente justificáveis. É preciso anotar, todavia, que encapsular o tema da tortura em representações distorcidas da realidade acaba por, primeiramente, tolerar e legitimar a aplicação da dor em nome de um suposto “bem comum” e, em segundo lugar, sabotar os mecanismos de prevenção e de repressão.

O caráter *underground* da tortura não esconde o fato de que ela é praticada de maneira sistemática e generalizada pelos aparatos policiais, cujas ações ainda seguem uma lógica não transparente e infensa à abertura. Procedimentos institucionais ou sistemas de privação de liberdade refratários à ampla transparência apresentam maiores probabilidades de abusos.

Por força do art. 21, parágrafo único, da LAI, documentos e informações que versem sobre condutas relacionadas a violações de direitos humanos não podem ser objeto de restrição de acesso. De maneira análoga, o art. 32 da mesma lei penaliza a destruição de documentos relacionados a possíveis violações de direitos humanos por parte de agentes do Estado, e, no inc. VII, é afirmada a responsabilidade do agente público ou militar que “destruir ou subtrair, por qualquer meio, documentos concernentes a possíveis violações de direitos humanos”¹¹.

11 MARTINS, André Saboia; ISHAQ, Vivien. **A importância do acesso às informações funcionais de militares para o esclarecimento da autoria de graves violações de direitos humanos investigadas pela Comissão Nacional da Verdade.** Disponível em: <http://www.arquivoestado.sp.gov.br/revista_do_arquivo/02/pdf/ISHAQ_Vivien_MARTINS_Andre_Saboia_-_A_importancia_do_acesso_as_informacoes_funcionais_de_militares.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2022.

A transparência dos negócios e assuntos públicos é um atributo essencial de um regime democrático-constitucional institucionalizado e possibilita a qualquer um a faculdade de acompanhar e criticar eventuais vícios ou falhas. A ninguém interessa, numa sociedade democrática aberta e bem constituída, assuntos de gabinete, secretos, discutidos a portas fechadas, sem que o público tome conhecimento e possa fiscalizá-los.

Dadas essas considerações, é possível concluir que qualquer medida adotada em prol de maior transparência das ações policiais e da atuação dos órgãos de persecução judicial deve ser acolhida e aplaudida na exata dimensão de sua efetividade.

2.2.1. Câmeras policiais individuais

O avanço da ciência e da tecnologia tem, no âmbito público especificamente, colocado as instituições na contingência de aproveitar novas ferramentas e novas plataformas para aperfeiçoar os serviços públicos – ou pelo menos, pô-los no nível técnico do setor privado. Há muitos exemplos: o processo digital na Justiça; a microscopia por varredura no serviço forense; os drones no sistema prisional e na segurança pública; leitores automatizados de placas de veículos; sistemas de detecção de tiro; *software* de reconhecimento facial; sistemas de análise preditiva; aplicativos de GPS; *machine learning*; *big data* etc. A atividade policial de rua e de investigação, diante das tecnologias de videovigilância, vem adotando, em todo o mundo, novos mecanismos técnicos para melhorar o serviço e torná-lo mais transparente.

As câmeras policiais individuais ou câmeras junto ao corpo (*body-worn cameras*) representam uma tecnologia que confere grandes vantagens no controle e fiscalização da atividade policial. Dentre as vantagens apresentadas, destacam-se: 1- maior transparência das ações policiais; 2- melhoria na coleta e documentação de elementos de convicção das práticas criminosas; 3- garantia de defesa dos policiais em casos de falsa acusação (legitimação do serviço policial); 4- ampliação da fiscalização das ações policiais e do uso da força (tanto do controle interno quanto externo).

Quando uma corporação policial adota um programa de câmeras individuais para todo o efetivo, demonstra que as ações de seus policiais são de domínio público, e não tem receio de se furta

ao respectivo escrutínio. Ao enfrentar os desafios e as despesas de compra e implementação de um sistema de câmera junto ao corpo, desenvolvimento de políticas e treinamento de seus policiais sobre como usar as câmeras, a corporação cria uma expectativa razoável de que o público, a mídia e os órgãos de controle irão querer revisar as ações oficiais. E com algumas poucas exceções, as filmagens de câmeras junto ao corpo devem ser disponibilizadas ao público mediante solicitação – não apenas porque os vídeos são registros públicos, mas também porque isso permite que a corporação policial demonstre transparência e abertura em suas interações com os membros da comunidade.

A experiência de corpos policiais que já implantaram o sistema ressalta uma melhoria do desempenho policial bem como uma conduta mais comedida dos membros da comunidade cujos atos estão sendo gravados. Se, nos dias de hoje, qualquer indivíduo com um aparelho celular pode gravar uma ação policial, com as câmeras junto ao corpo, oferece-se ao policial a possibilidade de capturar as imagens por uma perspectiva oficial.

A interação média entre um policial e um cidadão em uma área urbana já é registrada de várias maneiras. O cidadão pode gravar em seu telefone. Se houver algum conflito acontecendo, uma ou mais testemunhas podem registrá-lo. Frequentemente, há câmeras de segurança fixas próximas que capturam a interação. Então, o que faz mais sentido – se você realmente deseja responsabilidade tanto para os policiais quanto para as pessoas que com quem eles interagem – é também ter um vídeo da perspectiva do policial.

A implantação dessa tecnologia deve ser precedida de amplo estudo de impacto e de uma compreensão completa de seu alcance, pois não implica apenas seu desembaraçado e ilimitado uso. Há fatores laterais que precisam ser sopesados, como: 1- adequação à realidade criminal a que se destina; 2- custos envolvidos na manutenção (e atualização); 3- níveis de financiamento; 4- equipe para cuidar da gestão dos dados acumulados. Muitos projetos, por não se deterem sobre esses aspectos, acabam sendo abandonados, após grande investimento e expectativa.

2.3. Órgãos efetivos de monitoramento

A obrigação de criar mecanismos de prevenção e de combate à tortura, seja em nível nacional ou local (estados e municípios), decorre

do Protocolo Facultativo à Convenção das Nações Unidas Contra a Tortura e outros Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes, ratificado pelo Brasil em 12 de janeiro de 2007. E tem como mantra a necessidade de submeter os espaços de detenção ao escrutínio público (mediante visitas, informes, relatórios, recomendações etc.), tornando mais transparente e responsável os sistemas prisionais, socioeducativo e outros *locus* assemelhados (unidades policiais, centros psiquiátricos etc.), onde se encontre uma pessoa sob a custódia do Estado.

Com isso, foi criado o Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura por meio da Lei n. 12.847, de 2 de agosto de 2013, que esboça uma rede de *players* em nível nacional e local, com a finalidade de facilitar a articulação de ações para a prevenção e o enfrentamento da tortura, trocas de ideias e iniciativas exitosas.

A função essencial de um órgão de monitoramento é a sua capacidade de vigilância ativa. Esta vigilância ativa se dá por visitas preventivas (não anunciadas), periódicas e regulares¹², e não apenas para acompanhar casos individuais, investigar ou oferecer denúncias. Mas, por outro lado, uma vez ciente de uma possível tortura ou tratamento desumano, cruel ou degradante, o órgão deve fazer o possível para prevenir ou alertar as instituições adequadas para evitar o perigo, reprimir a prática e reparar o dano. Ao proceder assim, o órgão de monitoramento cumpre o seu papel inicial, passando à coletividade (por suas instituições próprias) para adoção de medidas executivas. Mas seu papel vigilante prossegue no acompanhamento contínuo (e cobranças correspondentes) das demandas encaminhadas.

Não basta a existência formal ou até informal de órgãos de monitoramento (como Comitês, Mecanismos, Conselhos e assemelhados) sem que sua atuação seja plena e efetiva. A experiência demonstra que não basta fazer ou encaminhar uma alegação de tortura aos órgãos do Estado com atribuição para adotar providências investigativas e de responsabilização. Tão fundamental quanto isso é acompanhar as medidas desencadeadas pelo encaminhamento ou da denúncia, fiscalizar e cobrar o andamento célere das medidas.

E, se a cobrança periódica por informações não for atendida nem justificada (a impossibilidade de prestar as aludidas informações) pelo órgão público? Neste caso, a solução jurídica é acionar, formalmente, o órgão correcional respectivo. Se persistir a omissão, pode ser provocado

12 Fazer visitas regulares a lugares de privação de liberdade constitui já, em si, um ato de prevenção.

eventual órgão superior de controle externo (como CNJ ou CNMP). E, em casos mais graves, encaminhar representação criminal por prevaricação ou tortura por omissão.

Os dados coletados em alegações, denúncias, investigações e ações de responsabilização podem funcionar como um catalisador das evidências estruturais sobre o fenômeno da tortura, extraindo-se daí os mecanismos necessários para a sua prevenção e o seu combate. Desse universo podem ser recolhidos padrões de vitimização, de vulnerabilidade, de espacialidade e tantas outras importantes variáveis na radiografia do problema.

Dentro do SNPCT há os Mecanismos Estaduais (e até os municipais) e Nacional e os Comitês Estaduais e Nacional, cujas funções não podem ser sobrepostas ou concorrentes, mas cooperativas e colaborativas sob parâmetros complementares, esforços conjuntos e agendas conciliáveis. A representação nesses Comitês Estaduais deve ser paritária entre sociedade civil e poder público (aqui é importante que tenham representação de órgãos com afinidade nas políticas de direitos humanos). A representação de órgãos ligados à segurança pública, à administração penitenciária, ao sistema de saúde e de assistência social é, a princípio, indevida¹³ e desaconselhável.

O diálogo com as instituições e órgãos responsáveis pela administração da privação de liberdade (segurança pública, sistema prisional etc.) deve ser constante e fundamentado no resultado do monitoramento, mas o órgão de monitoramento não deve estar sujeito à ingerência ou a qualquer forma de limitação de suas atividades que possa vir a ser causada por essas instâncias do poder público. A independência e o bom funcionamento dependem de seu distanciamento (político, administrativo, financeiro, funcional e de pessoal) dessas instituições de controle e administração da privação de liberdade.

A Associação para a Prevenção da Tortura¹⁴ recomenda, expressamente, a ausência de vínculos entre os membros de mecanismos e forças de segurança. No caso do Brasil, dada a capilaridade federativa

13 SOUZA, Luísa Luz de. **Implementação de Mecanismos Estaduais de Prevenção à Tortura no Brasil**: a construção de um desenho institucional à luz de desafios regionais (parecer elaborado no âmbito do Projeto Justiça Criminal do Instituto Terra, Trabalho e Cidadania, financiado pelo Instituto Lafer), 2014. Disponível em: <<http://ittc.org.br/wp-content/uploads/2014/07/Mecanismos-estaduais.pdf>>. Acesso: 12 dez. 2022.

14 ASOCIACIÓN PARA LA PREVENCIÓN DE LA TORTURA (APT), **Establecimiento y designación de mecanismos nacionales de prevención**. 2007. Disponível em: <http://tortureprevention.ch/content/files_res/NPM.Guide.Esp.pdf>. Acesso: 9 jan. 2023.

(com mecanismos e comitês estaduais), a recomendação estende-se também aos Estados.

Os locais que devem ser monitorados não são apenas unidades prisionais, socioeducativas ou delegacias de polícia, mas também instituições psiquiátricas e centros de internação de imigrantes. As visitas a esses locais devem se dar a qualquer momento e sem aviso prévio.

As visitas, principalmente as efetuadas pelos Mecanismos, guardam um caráter preventivo, regular e sistêmico, mas é possível que sejam “reativas”, tendentes a apurar uma denúncia e recolher elementos para a devida sanção dos responsáveis. Nada impede também que sejam realizadas visitas humanitárias, cujo foco prende-se à melhoria das condições de detenção ou reabilitação de vítimas de tortura. É importante ressaltar que, mesmo quando são reativas, as visitas contribuem, de forma indireta, com a prevenção à tortura, dado que, com a presença dos especialistas, reforça a transparência e o compromisso com a prestação de contas do sistema de privação de liberdade.

2.4. Aumento e difusão dos conhecimentos em matéria de prevenção da tortura

À cidadania esclarecida e consumidora do governo, da lei, dos seus representantes eleitos ou nomeados, impõe-se o dever de examinar, julgar e assumir a responsabilidade pelo que fazem os representantes em seu nome e por sua autoridade, pelos atos injustos e maus, tanto quanto pelos benéficos e bons¹⁵. Para isso, é necessário que todas as informações sejam fornecidas ao cidadão consumidor.

Sob um cenário de liberdades públicas e de democracia, resulta patético e escandaloso continuar falando de tortura, um tema silencioso e invisível, como se a prática fosse de amplo conhecimento público. De pouco serve ratificar, em âmbito internacional, todos os tratados, convenções, pactos, protocolos etc. se a sociedade não perceber que essa situação é uma ameaça real contra todos os seus membros¹⁶, independentemente de classe, etnia ou gênero.

À guisa do que preconiza o art. 13 da Convenção das Nações Unidas contra a corrupção, pode-se adotar, em relação à temática da

15 CAHN, Edmond. **The predicament of democratic man**. New York: Macfadden-Bartell, 1971, p. 26.

16 SANTIDRIÁN, Emilio Ginés. **La problemática internacional de la prevención de la tortura**. Revista Brasileira de Ciências Criminas. São Paulo, nov./dez. 2012, pp. 276-277.

tortura, espécie de corrupção também, as seguintes medidas preventivas: 1- aumentar a transparência e promover a contribuição da cidadania aos processos de adoção de decisões; 2- garantir o acesso eficaz do público à informação; 3- realizar atividade de informação pública para fomentar a intransigência à tortura nos meios policiais e privados, assim como programas de educação pública, incluídos em programas escolares e universitários; 4- respeitar, promover e proteger a liberdade de buscar, receber, publicar e difundir informação relativa à corrupção. Essa liberdade poderá estar sujeita a certas restrições, que deverão estar expressamente qualificadas pela lei e ser necessárias para: i) garantir o respeito dos direitos ou da reputação de terceiros; ii) salvaguardar a segurança nacional, a ordem pública ou a saúde ou a moral públicas; 5- adotar medidas apropriadas para garantir que o público tenha conhecimento dos órgãos pertinentes de luta contra a tortura e facilitar o acesso a tais órgãos, quando proceder, para a denúncia, inclusive anônima, de quaisquer incidentes que possam ser considerados constitutivos de tortura; 6- adotar medidas adequadas para proporcionar proteção às pessoas que denunciem ante as autoridades competentes, de boa-fé e com motivos razoáveis, quaisquer alegação de tortura. As medidas devem se estender a testemunhas e informantes.

2.5. Transporte de presos

O transporte de presos para audiências judiciais ou extrajudiciais e tratamento em unidades hospitalares pode ensejar espaços pouco visíveis ou zonas obscuras para o cometimento de abusos por parte de agentes públicos¹⁷. Nesses espaços obscuros, onde é quase proibitiva a participação de algum outro tipo de agente público que garanta a integridade física das pessoas nem entra a luz da opinião pública, ocorrem, de forma recorrente, situações realmente aberrantes.

Por conta disso, algumas medidas devem ser adotadas para prevenir a prática:

1- Agilizar o tempo de trânsito dos prisioneiros; 2- Certificar que os prisioneiros tenham chegado ao local de detenção (após os

¹⁷ MINISTÉRIO DA JUSTIÇA/DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL (MJ/DEPEN). **Modelo de Gestão para a Política Prisional**, 2016. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/modelo-de-gestao_documento-final.pdf>. Acesso em: 9 abr. 2023; INCALCATERRA, Amerigo. **Seminário Internacional sobre Prevenición e Investigación de la Tortura: dificultades y desafíos actuales**. 2014. Instituto Nacional De Derechos Humanos, Santiago de Chile. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.indh.cl/bitstream/handle/123456789/806/seminario-tortura.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 9 abr. 2023.

atos justificadores de seu transporte) em boas condições; 3- Instituir meios eficientes de vigilância e controle dos agentes públicos durante o transporte dos presos; 4- Manter um sistema de registro para a saída e o retorno dos presos.

Essa situação já está sob o radar das Nações Unidas há muito tempo, conforme recomendação do relatório de visita de 2002 do Relator das Nações Unidas sobre Tortura, Nigel Rodley¹⁸:

Um registro de custódia separado deveria ser aberto para cada pessoa presa, indicando-se a hora e as razões da prisão, a identidade dos policiais que efetuaram a prisão, a hora e as razões de quaisquer transferências subseqüentes, particularmente transferências para um tribunal ou para um Instituto Médico Legal, bem como informação sobre quando a pessoa foi solta ou transferida para um estabelecimento de prisão provisória. O registro ou uma cópia do registro deveria acompanhar a pessoa detida se ela fosse transferida para outra delegacia de polícia ou para um estabelecimento de prisão provisória.

Além da possibilidade de abusos no transporte de pessoas privadas de liberdade já institucionalizadas, esse cenário também é verificado no contexto de prisões de rua e do traslado até as unidades policiais, e destas até as unidades prisionais. Todos esses ângulos e espaços institucionais devem obedecer às medidas acima sugeridas.

2.6. Gravação audiovisual dos interrogatórios em delegacias de polícia

A gravação eletrônica dos interrogatórios e depoimentos reduz o risco de tortura e outros maus-tratos, com a vantagem adicional de poder ser usada pelas autoridades como eventual defesa contra alegações falsas¹⁹. Como precaução contra adulteração dos registros audiovisuais, uma fita deve ser selada na presença da pessoa detida, e uma outra, usada como cópia de trabalho.

Há recomendação já reiterada pela ONU de que:

18 Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/denunciar/tortura/a_pdf/cejil_tortura_brasil_recomendacoes.pdf>. Acesso: 30 nov. 2020.

19 FOLEY, Conor. **Combate à tortura. Manual para Magistrados e Membros do Ministério Público**. 2003. Disponível em: <file:///C:/Users/55929/Downloads/Manual-Combate_Tortura_magistrados_mp.pdf>. Acesso em: 9 abr. 2023, p. 41.

“As sessões de interrogatório sejam gravadas, de preferência em vídeo, sendo incluída no registro a identidade de todas as pessoas presentes. Supostas provas obtidas em interrogatórios que não foram gravados devem ser excluídas dos autos do processo”²⁰.

Também há recomendação do relatório de visita de 2002 do Relator das Nações Unidas sobre Tortura, Nigel Rodley²¹:

“O Governo é convidado a considerar urgentemente a introdução da gravação em vídeo e em áudio das sessões em salas de interrogatório de delegacias de polícia”.

Uma das maiores conquistas na luta contra o tratamento das pessoas detidas foi quando o Reino Unido, após a introdução do “Police and Criminal Evidence Act” (PACE), de 1984, passou a exigir a gravação de áudio de todas as entrevistas policiais com suspeitos, uma medida posteriormente adotada pela Noruega e outros países²². Em termos práticos, isso significa que os tribunais podem aplicar a regra de exclusão e não admitir provas quando entenderem, dado o conteúdo da gravação, que o interrogatório usou técnicas coercitivas ou tortura mesmo.

Essa medida pode tanto prevenir a tortura e os maus-tratos quanto pode auxiliar no enfrentamento da tortura por conta dos registros e das provas que pode carrear aos órgãos de persecução penal e de julgamento.

2.7. Criação de uma barreira legal à progressão funcional ou assunção de cargos em comissão de agentes envolvidos em tortura

Em várias leis, há a previsão de, uma vez aplicadas determinadas sanções disciplinares, automaticamente impossibilita-se a inclusão do agente público punido de constar em lista de promoção ou remoção por merecimento, por determinado tempo, a contar da sua imposição, ou nomeação para cargos em comissão ou função de confiança.

A vida funcional progressa e eventuais procedimentos disciplinares ou de responsabilização judicial por tortura devem ser avaliados por

20 Relatório do Relator Especial contra a Tortura, ONU Doc. A/56/156, julho de 2001, par. 39(f).

21 Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/denunciar/tortura/a_pdf/cejil_tortura_brasil_recomendacoes.pdf>. Acesso: 30 nov. 2020.

22 PÉREZ-SALES, Pau. **Drawing the fine line between interrogation and torture: towards a Universal Protocol on Investigative Interviewing**, 2017. Disponível em: <file:///C:/Users/55929/Downloads/Drawing_the_fine_line_between_interrogation_and_to.pdf>. Acesso em: 26 mar. 2023.

ocasião das progressões funcionais (promoções e remoções) ou assunção de cargos em comissão ou funções de confiança.

A Constituição Federal, por exemplo, admite a recusa de promoção do Juiz mais antigo pelo voto fundamentado da maioria de dois terços dos membros dos Tribunais (art. 93, II, “d”). Os motivos autorizadores devem ser graves, como improbidade administrativa, crime de ação penal pública e processos administrativos disciplinares de natureza grave (que autorizem a aplicação de sanções drásticas como disponibilidade, demissão e aposentadoria compulsória).

O CNMP, pela Resolução n. 160/2017, impede que membros da instituição que estejam respondendo a processo administrativo de natureza disciplinar, ação penal pública ou ação de improbidade administrativa sejam designados para ocupar serviços auxiliares de confiança (art. 5º, parágrafo único, inciso III).

No caso de tortura, cuja altíssima gravidade moral, jurídica e social dispensa maiores discussões, as correspondentes ações penais, e por improbidade administrativa, devem impedir a progressão funcional e a titularidade de cargos em comissão por parte dos réus, em prol da integridade e da moralidade na prestação dos serviços públicos.

2.8. Audiência de custódia

As 24 horas após a prisão são as mais importantes para a prevenção e o adequado enfrentamento da tortura, e isso reflete a importância da audiência de custódia. Além disso, constitui-se em canal privilegiado de encaminhamento célere das alegações de tortura, proporcionando uma investigação célere, bem como uma posterior responsabilização judicial integral (criminal, cível e por improbidade administrativa) e disciplinar.

Se tudo isso funcionar esquematicamente, a audiência custódia contribui decisivamente para prevenir a tortura ao tornar arriscada a empresa criminosa. Toda prevenção criminal tem, no mínimo, dois pilares: 1- eliminar uma estrutura de oportunidades; 2- tornar arriscada a empresa criminosa. E o mecanismo em análise, quando regularmente implementado, cumpre à risca esses referidos pilares.

Há, todavia, alguns obstáculos, de ordem prática, que precisam ser superados para a total efetividade da audiência de custódia como mecanismo precioso na prevenção e no enfrentamento da tortura. São eles: 1- Melhor qualidade de captura audiovisual; 2- Não presença de

agentes de segurança do Estado no espaço físico destinado à oitiva dos presos; 3- Interiorização da audiência de custódia; 4- Uniformização procedimental, com perguntas adequadas e pertinentes, claras, objetivas, em linguagem acessível, bem delimitadas e curtas (sem pressa) e desdobramentos operacionais; 5- Postura cética (desconfiada, irritadiça) de juízes e membros do Ministério Público deve ser evitada. O recomendável é uma disposição para escutar com uma postura natural, neutra e isenta. Comportamentos preditivos são inaceitáveis. A tortura não está presente nas prisões ou nas ruas, mas na vivência da pessoa que a experimentou e a vivenciou. É uma experiência transmissível, dolorosamente transmissível, desde que os interlocutores oficiais estejam dispostos a escutar, de forma isenta, sem preconceitos e sem emoções tendenciosas; 6- Evitação da chamada assimetria subjetiva: desqualificar quem alega (criminoso, suspeito, investigado) e superestimar o agressor (agente público). Os fatos devem protagonizar a cena; 7- Envio célere das alegações de tortura para os órgãos de investigação.

É possível reparar que muitos desses obstáculos remetem à necessidade de acionamento de outras medidas previstas nesse programa, como a difusão de conhecimentos em matéria de prevenção da tortura e a capacitação dos *players* do sistema de justiça (itens 2.4 e 3.7). De outro lado, as informações (alegações de tortura, por exemplo) colhidas na audiência de custódia destravam outras medidas: sistema de rastreamento (item 2.1), mobilização dos órgãos de monitoramento (item 2.3) e de investigação célere (item 3.2), documentação eficaz dos vestígios (item 3.3) etc.

3. PROPOSTA DE MEDIDAS DE ENFRENTAMENTO DA TORTURA

3.1. Investigação célere e por órgão imparcial

A Convenção contra a Tortura da ONU (1984)²³, em seu art. 12, diz que:

“Um Estado Parte deve assegurar uma investigação imediata e imparcial, sempre que houver uma base razoável para acreditar que um ato de tortura foi cometido em qualquer território sob sua jurisdição”.

²³ Não é demais relembrar que a República Federativa do Brasil é um dos países signatários da referida Convenção, tendo-a aprovada pelo Decreto Legislativo n. 4, de 23 de maio de 1989 e promulgada pelo Decreto n. 40, de 15 de fevereiro de 1991.

A obrigação de investigar imposta pela Convenção é a de investigar todos os casos de tortura de maneira imparcial, eficaz e em um prazo razoável, tendo sempre por objeto esclarecer os fatos e identificar os responsáveis pela prática violadora, viabilizando a imposição das sanções adequadas e efetivas.

Conforme recomendação do relatório de visita de 2002 do Relator das Nações Unidas sobre Tortura, Nigel Rodley²⁴:

As investigações de crimes cometidos por policiais não deveriam estar submetidas à autoridade da própria polícia. Em princípio, um órgão independente, dotado de seus próprios recursos de investigação e de um mínimo de pessoal – o Ministério Público – deveria ter autoridade de controlar e dirigir a investigação, bem como acesso irrestrito às delegacias de polícia.

O Relatório do Subcomitê de Prevenção da Tortura (SPT), por ocasião da visita ao Brasil, em 2012²⁵, também recomenda que “os Estados devem levar a cabo uma investigação imparcial quando houver motivo razoável para se acreditar que um ato de tortura ou de maus-tratos tenha sido cometido”. Os “Princípios e boas práticas” da OAS²⁶ garantem, de igual modo, uma investigação rápida e imparcial.

3.2. Punição dos estratos superiores da polícia

Embora a prática da tortura seja um problema endêmico, principalmente na polícia militar, não há um reconhecimento por parte da corporação de uma especial responsabilidade institucional. Eventual policial condenado pela justiça criminal – naqueles casos limítrofes e banhados por forte cobertura midiática – é excluído da corporação com o estigma de “bandido uniformizado” ou uma “maçã podre”, tratado como um caso isolado, um ponto fora da curva.

A experiência profissional sugere que a prática da tortura e de outras violações por policiais nas ruas ou nos centros de detenção conta com a indiferença ou a aprovação tácita dos respectivos comandantes ou chefes. Aqui têm inteira pertinência as teorias desenvolvidas no

24 Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/denunciar/tortura/a_pdf/cejil_tortura_brasil_recomenda-coes.pdf>. Acesso: 30 nov. 2020.

25 Disponível em: <https://nacoesunidas.org/img/2012/07/relatorio_SPT_2012.pdf>. Acesso em: 5 maio 2023.

26 ORGANIZATION OF AMERICAN STATES (OAS). **Inter-American Commission on Human Rights. Rapporteurship on the Rights of Persons Deprived of Liberty.** OEA/Ser.L/V/II.131. Doc. 38. March 13, 2009. Disponível em: <<http://www.oas.org/en/iachr/default.asp>>. Acesso em: 1º jan. 2023.

direito anglo-saxão: da cegueira deliberada (*willful blindness doctrine*), da evitação da consciência (*conscious avoidance doctrine*) ou das instruções do avestruz (*ostrich instructions doctrine*). Punir os estratos superiores das polícias constitui uma alternativa valiosa no combate à prática da tortura. Tolerância, indiferença ou anuência tácita equivalem-se para efeito de responsabilização.

A cadeia de comando da polícia carece de informação sobre o que se passa entre seus comandados, referente à prática da tortura ou de outras violações aos direitos fundamentais? Não nos parece que essas instituições e seus órgãos diretivos ignorem essa informação, mas a utilizam para seus próprios fins específicos, e não para alavancar uma política sistemática de prevenção à tortura²⁷. Quando o objetivo é prevenir a tortura de maneira sistemática, faz-se necessário analisar e processar cada caso, não apenas para que resulte em sanções disciplinares isoladas, mas em correções de caráter sistemático, e é possível que isso seja uma prioridade secundária para uma instituição de segurança, embora não o seja para uma instituição engajada em garantir os direitos fundamentais. Assim, o comando policial tem conhecimento dos fatos, mas esses fatos não são categorizados nem analisados em termos dos riscos que levam à produção desses mesmos fatos.

É importante observar que o Estatuto de Roma, do Tribunal Penal Internacional, prescreve, em seu art. 28, II, inciso “b”, referente aos crimes contra a humanidade, que

o superior hierárquico será criminalmente responsável pelos crimes da competência do Tribunal que tiverem sido cometidos por subordinados sob a sua autoridade e controle efetivos, pelo fato de não ter exercido um controle apropriado sobre esses subordinados, quando: a) O superior hierárquico teve conhecimento ou deliberadamente não levou em consideração a informação que indicava claramente que os subordinados estavam a cometer ou se preparavam para cometer esses crimes; b) Esses crimes estavam relacionados com atividades sob a sua responsabilidade e controle efetivos; e c) O superior hierárquico não adotou todas as medidas necessárias e adequadas ao seu alcance para prevenir ou reprimir a sua prática ou para levar o assunto ao conhecimento

²⁷ FRÜHLING, Hugo. **Seminário Internacional sobre Prevención e Investigación de la Tortura: dificultades y desafíos actuales**. 2014. Instituto Nacional De Derechos Humanos, Santiago de Chile. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.indh.cl/bitstream/handle/123456789/806/seminario-tortura.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 9 abr. 2023.

das autoridades competentes, para efeitos de inquérito e procedimento criminal.

Verifica-se que o Tribunal Penal Internacional supera a doutrina da “negação plausível” (*plausible deniability*) – espécie de “pacto de neutralidade benévola” –, concebida e desenvolvida por órgãos de inteligência dos Estados Unidos para eximir de responsabilidade altos funcionários em uma cadeia de comando formal ou informal, seja pela simples negativa de conhecimento ou responsabilidade por quaisquer ações condenáveis cometidas por outros em uma hierarquia inferior, seja pela falta de evidências da participação.

A menos que a polícia seja estritamente responsabilizada ao longo da cadeia de comando para gerenciar ativamente o risco da má conduta policial, os seus hábitos de autoproteção nunca vão mudar. Uma coisa é alcançar êxito numa investigação determinada, resultando na responsabilização de eventual policial torturador; outra, muito mais poderosa, é mudar a cultura policial em geral, exigindo a responsabilidade estrita de toda a cadeia de comando tolerante, conivente, omissa ou estimuladora de comportamentos ilegais ou criminosos.

Não se pode esperar que policiais de baixa patente (“burocratas do nível de rua”) sejam leais ao sistema legal, constitucional ou convencional, a menos que eles tenham fé no sistema e vejam que seus esforços fazem a diferença. Se não têm essa percepção, é mais cômodo seguir as diretrizes do comando imediato. Assim, se os comandantes se mostrarem indiferentes ou coniventes com a prática da tortura, teremos o cenário perfeito para a continuidade dessa prática indigna.

A aposta na integridade da corporação policial, de sua cadeia de comando, tem reflexos diretos e determinantes na integridade individual do policial, na forma como ele exerce suas funções no dia a dia. O alinhamento desses padrões de integridade pode resultar em ações policiais mais condizentes com os valores éticos e jurídicos. Isso porque é mais provável que os policiais de baixa hierarquia obedeçam a uma diretriz do comando do que padrões impostos por órgãos de regulação externa.

Por outro lado, numa tentativa de manter o vínculo com os policiais de baixa patente, os oficiais superiores tendem a encobrir erros de seus subordinados (fortalecendo o famoso “código de silêncio”), o que enfraquece mais ainda a capacidade de autorregulação²⁸ da corporação e

28 BUENO, Samira; LIMA, Renato Sérgio de; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho. Limites do uso da força policial no Estado de São Paulo. **Cad. EBAPE.BR**, v. 17, Edição Especial, Rio de Janeiro, Nov. 2019, pp.

estimula ações ilegais e criminosas. Diante desse quadro, a corporação controla menos e, portanto, as infrações ocorrem com maior frequência; a população perde a confiança na polícia, e os mecanismos de controle externo se fazem ainda mais necessários. Isso porque, embora nem sempre sejam os mais eficientes, os controles externos, por vezes, são os únicos disponíveis.

3.3. Melhoria do serviço forense na documentação eficaz da tortura

Para o crime de tortura, em especial, a qualidade das provas técnicas a cargo dos institutos de perícia é de extrema importância, pois não sofre modificações com o decorrer do tempo (como a memória das testemunhas nas provas orais). O ideal seria que a prova técnica fosse a mais precisa possível, produzida com base em métodos científicos, sem margens para interpretações divergentes. Entretanto, a carência de infraestrutura e de recursos humanos especializados, aliada à falta de autonomia dos órgãos técnicos – submetidos à Secretaria de Segurança Pública ou à polícia civil – e à crise da justiça criminal, produz provas técnicas com diversas deficiências e muitas lacunas²⁹. A incapacidade do próprio Estado em prover adequadamente as condições para realização de perícias e de exames necessários para o processo e julgamento pode ser apontada como um dos fundamentos da impunidade.

Não é possível, por exemplo, que gestores públicos ligados aos órgãos de perícia espalhados pelo Brasil agitem o argumento de que as regras e princípios do Protocolo de Istambul são inaplicáveis à realidade nacional, por uma infinidade de fatores econômicos, políticos, administrativos e sociais. A comunidade internacional e o próprio direito interno, tendo na cúspide a Constituição Federal, repudiam esse argumento.

A Declaração de Viena de 1993, adotada por ocasião da Conferência Mundial de Direitos Humanos, destaca, no art. 5º, que todos os direitos humanos são universais, indivisíveis, interdependentes e interrelacionados. A comunidade internacional deve tratar os direitos humanos globalmente, de maneira justa e equânime, com os mesmos parâmetros e com a mesma ênfase. As particularidades nacionais e

783-799. p. 797.

29 JESUS, Maria Gorete Marques de. **O crime de tortura e a justiça criminal**. São Paulo: IBCCRIM, 1ª ed., 2010, p. 74.

regionais e bases históricas, culturais e religiosas devem ser consideradas, mas é obrigação dos Estados, independentemente de seu sistema político, econômico e cultural, promover e proteger todos os direitos humanos e liberdades fundamentais.

Decorre dessa premissa, portanto, que a proibição da tortura, sua prevenção e seu enfrentamento com visos à erradicação constituem obrigações inafastáveis do Estado brasileiro globalmente considerado (União, Estados e municípios). Não importa a realidade econômica, social ou cultural: esse direito fundamental deve ser implementado, senão imediatamente, pelo menos, ao longo do tempo, por etapas sucessivas. Até porque não se muda uma realidade dantesca como essa com um simples decreto ou por leis, mas, principalmente, com um planejamento cuidadoso e uma execução rigorosa.

Exames médicos e psicológicos precisos podem conferir provas técnicas robustas para confirmar as alegações de tortura. Além disso, se existem perícias, provas técnicas periféricas que não dependem do relato da vítima e das testemunhas, isso contribui, claramente, não apenas para fortalecer o conjunto probatório, como também para reduzir o risco pessoal (dadas as eventuais ameaças, intimidações e represálias) que cerca a vítima e eventuais testemunhas dessa espécie de crime.

3.4. Aplicação do princípio constitucional da razoável duração às investigações e aos processos de responsabilização

É uma garantia constitucional prevista no inciso LXXVIII do art. 5º da Constituição Federal que assegura a todos, no âmbito judicial e administrativo, “a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”. É o princípio da brevidade processual erigido como garantia fundamental do cidadão. Além disso, em matéria investigativa e de produção de prova, o tempo que passa é a verdade que foge.

A proclamação de um princípio como o da duração razoável dos feitos em geral, dentro de um modelo constitucional de processo, não basta para mudar as atitudes institucionais: ele só ganha sentido quando é vivido e quando mecanismos são criados para lhe garantir concretude, decantando-lhe a essência e o alcance prático. A própria Constituição, desprovida de mecanismos de defesa e de proteção, tem emasculada sua força normativa.

O dispositivo constitucional (inc. LXXVIII do art. 5º) fala em “razoável duração” e em “celeridade de sua tramitação”. É a celeridade da tramitação que alcança a duração razoável, ou seja, a duração necessária à conclusão do processo, sem prejuízo do direito das partes e terceiros de deduzirem as suas pretensões, mas sem delongas que retardem a prestação administrativa. A celeridade da tramitação traduz-se na presteza da prática de cada ato do procedimento, porquanto a demora na prática de um deles repercute, negativamente, no conjunto, como acontece com a retenção de um trem num dos pontos de parada do seu percurso. Atos praticados celeremente asseguram a duração razoável, senão rápida, do procedimento, o qual outra coisa não é, desde a etimologia, que um conjunto de atos que se sucedem para a consecução de determinado fim. E o fim desejado é que a persecução judicial em todos os âmbitos de responsabilização (cível, criminal e por improbidade administrativa) seja eficiente, tanto em respeito aos padrões internacionais quanto aos do ordenamento jurídico brasileiro.

No que se refere propriamente à tortura, a celeridade das investigações e dos processos de responsabilização judicial é uma questão que rompe os limites do ordenamento jurídico interno e se põe no âmbito da responsabilidade internacional do país. Os arts. 12 (“**uma investigação rápida e imparcial**”) e 13 (“**célere e imparcialmente examinado por suas autoridades competentes**”) da Convenção contra a Tortura da ONU – convenção da qual o Brasil é signatário³⁰ –, destacam a necessidade de celeridade das investigações e dos consequentes processos judiciais de responsabilização.

Veja-se que a Convenção fala primeiro em “a prompt and impartial investigation” (*uma investigação célere e imparcial*) e, logo em seguida, em “case promptly and impartially examined” (*caso célere e imparcialmente examinado*), assinalando as duas etapas necessárias para a repressão ou o enfrentamento da tortura: investigação (Estado-polícia ou Estado-persecutor) e responsabilização (Estado-persecutor + Estado-juiz). Em ambas as etapas, a Convenção contra a Tortura exige “celeridade”, o que, no ordenamento jurídico brasileiro, desafia a pronta e efetiva aplicação do princípio da duração razoável do processo.

O interesse pela celeridade das investigações e dos processos judiciais de responsabilização não é apenas das vítimas, estende-se também aos investigados, aos acusados e à sociedade. O policial

30 Aprovada pelo Decreto Legislativo n. 4, de 23 de maio de 1989 e promulgada pelo Decreto n. 40, de 15 de fevereiro de 1991.

ou o particular que tem atos de sua vida funcional investigados em procedimentos administrativos a cargo do Ministério Público ou por outro órgão público tem o direito fundamental de que tais procedimentos tramitem dentro de um “prazo razoável”. Por outro lado, a sociedade nutre igual expectativa, pois, intuitivamente, o controle efetivo da polícia depende da credibilidade, celeridade e rigor das punições, impedindo, por outro lado, que os crimes caiam sob o abraço mortal da prescrição e do esquecimento³¹. Mas, em termos operacionais, a investigação que envolve tortura deve ser pronta e imediata porque os efeitos físicos da tortura desaparecem rapidamente, deixando a vítima sem as provas físicas necessárias para alavancar e respaldar sua alegação. Na tortura, muito especialmente, a verdade se dilui com o tempo.

A celeridade das investigações e dos processos de responsabilização tem ainda um propósito nobre e humanitário: trazer alívio para o sobrevivente da tortura. Em muitos casos, as denúncias ou alegações de tortura são feitas por pessoas sob custódia das autoridades (o público-alvo das audiências de custódia, por exemplo). Uma apuração e um processo de responsabilização céleres e eficazes podem auxiliar a pôr um fim no sofrimento e garantir segurança ao preso, além de abrir largas portas para o reconhecimento oficial e público da vitimização sofrida (ainda com reflexos na reparação, restituição e reabilitação). Além disso, a sanção pronta e exemplar dos torturadores presta-se, também, a desincentivar tais condutas no futuro.

3.5. Reparação e criação de centros de reabilitação de sobreviventes da tortura

O art. 14 da Convenção contra a Tortura estabelece o direito das vítimas de tortura a obter reparação e uma indenização justa e adequada, incluindo os meios necessários à sua mais completa reabilitação possível. As “Diretrizes e medidas para a proibição e prevenção da tortura e dos tratamentos ou punições cruéis, desumanos ou degradantes na África” (diretrizes de Robben Island), 2008, ressaltam que a obrigação do Estado de conceder indenização às vítimas existe independentemente do fato de os procedimentos penais terem sido conduzidos com sucesso ou que possam vir a sê-lo. Assim, todos os Estados deveriam garantir à vítima de um ato de tortura e a todas as pessoas ao seu encargo: a)

³¹ RODRIGUES, João Gaspar. **Tortura**: da impunidade à responsabilização. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, pp. 168-169.

tratamento médico apropriado; b) acesso aos meios necessários para a sua readaptação social e à sua reeducação médica; c) indenização e apoios adequados. Para além disso, deveria igualmente ser reconhecido o estatuto de vítimas às famílias e às comunidades que foram afetadas pela tortura e maus-tratos sofridos por um dos seus membros (Parte II, 50).

Em princípio, a sanção penal apresenta, para a vítima, duas funções. Uma preservadora, ao impedir a repetição do crime ou da conduta vitimizante; a outra, criadora, ao possibilitar a reconstrução da realidade vital com reparação do dano causado.

A Constituição Federal, no art. 37, § 6º, determina que «as pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa».

Apesar das normas internacionais e da Constituição Federal, no Brasil não existe uma legislação que garanta uma indenização justa e adequada ou outras formas de reparação aos sobreviventes de tortura. A única reparação que podem receber são as outorgadas por um juiz dentro de um processo judicial, com todos os percalços e incertezas atribuíveis a um sistema judiciário pouco afeito a valorar a dor e a violação à dignidade humana.

É importante observar que a reparação obtenível por uma vítima como consequência do processo penal é diferente da reparação derivada da falta de diligência do Estado na prevenção, investigação e sanção da tortura que lhe tenham infligido. Nessa ordem de ideias, a reparação recebida pelas vítimas, via processo penal, estará a cargo do agressor, mas no caso de não a obter pelo processo penal, corresponde ao Estado outorgá-la como parte de sua obrigação de garantia³².

A reparação integral inclui: 1- Restituição da vítima à situação na qual ela se encontrava antes de ocorrer a violação, com adoção de medidas para restituir seus direitos legais, oportunidades perdidas como consequência da tortura, posição social, vida familiar, local de residência, propriedade e emprego; 2- Indenização econômica justa e proporcional aos danos sofridos economicamente passíveis de avaliação, como danos

32 “Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en asuntos que involucren hechos constitutivos de tortura y malos tratos”, 2014, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación. Disponível em: <https://www.pjenl.gob.mx/EquidadDeGenero/download/Protocolo_tortura_electronico.pdf>. Acesso em: 8 abr. 2023.

físicos, mentais, emocionais, custos médicos (medicamentos e serviços médicos) e legais, lucros cessantes, danos materiais e à reputação ou à dignidade; 3- Reabilitação com tratamento médico/psicológico, serviços de assistência jurídica e social. A restituição da identidade perdida ou danificada, o restabelecimento da confiança no vínculo humano frutuoso, a ressocialização e a possibilidade de recriar um projeto de vida são, nessa fase, os objetivos a alcançar. A inserção do sobrevivente em programas voltados para atender essas expectativas é medida importante; 4- Garantia da não repetição da violação da integridade pessoal em questão e a punição dos torturadores culpáveis. Essa reparação também se estende às vítimas de maus-tratos.

É obrigação do Estado brasileiro estabelecer, dentro do sistema público de saúde, centros de reabilitação para os sobreviventes de tortura, onde seja oferecida ampla assistência médica e psicológica. Esse espaço deve ser estruturado de modo a não retraumatizar a vítima, por exemplo, não apresentando semelhança com lugares onde ela foi torturada. O centro é guiado pela filosofia do acolhimento, da confiança mútua e da confidencialidade entre cuidadores e pacientes.

A equipe do centro de reabilitação é multidisciplinar e constituída por médicos, psiquiatras, psicólogos, psicoterapeutas, assistentes sociais e especialistas jurídicos. Em casos envolvendo imigrantes, agrega-se à equipe mediadores culturais ou étnicos.

3.6. “Amicus curiae” nos processos de responsabilização judicial

O Código de Processo Civil elencou o *amicus curiae* entre as hipóteses de intervenção de terceiro (art. 138). Dada a relevância da matéria, a especificidade do tema objeto da demanda ou a repercussão social da controvérsia, “o juiz ou o relator, poderá, por decisão irrecorrível, de ofício ou a requerimento das partes ou de quem pretenda manifestar-se, solicitar ou admitir a participação de pessoa natural ou jurídica, órgão ou entidade especializada, com representatividade adequada”.

Para admitir ou solicitar o ingresso do *amicus curiae*, o tema discutido no processo deve ser específico, relevante e ter repercussão social. Além disso, os poderes do “amigo da corte” deverão ser definidos ou delimitados “na decisão que solicitar ou admitir a intervenção”. Em princípio, nessa categoria, o interveniente pode se manifestar por

escrito, produzir provas, participar das audiências e nelas se manifestar oralmente, vez que na lei não há restrição expressa para esses poderes.

A especificidade ou o caráter de especialidade, a relevância e a repercussão social da prática da tortura resultam, primeiro, das peculiaridades ínsitas à prática a exigir uma produção refinada de provas, principalmente em relação à materialidade. Não por acaso, as Nações Unidas, com o auxílio de centenas de especialistas de todo o mundo, lançaram, em 1999, o chamado “Protocolo de Istambul”, um conjunto de diretrizes para guiar a perícia forense dos Estados para melhor documentar os vestígios; segundo, por ser uma prática proibida pela Convenção Contra a Tortura de 1984 da ONU (e inúmeros outros documentos internacionais), pela Constituição Federal (art. 5º, III) e pela Lei n. 9.455/1997; e, terceiro, da profunda invisibilidade que cerca a prática inconveniente, desafiando mecanismos e instituições para jogar luz sobre o fenômeno e informar, de forma transparente, a sociedade circundante.

A intervenção do *amicus curiae* deve ser limitada à vinculação da matéria (especialidade ou especificidade). Em outras palavras, a pessoa ou entidade chamada ou autorizada a intervir na demanda deve ser profundamente conhecedora da matéria discutida no caso concreto, ou seja, na demanda em que se discutem os direitos à fauna e à flora, por exemplo, não será possível autorizar a intervenção de um terceiro que seja especialista em segurança pública³³. Sucintamente, a especialidade do *amicus curiae* deve guardar similitude com o objeto da causa, pois o *amicus* é um terceiro interventor que tende a contribuir para o esclarecimento da demanda, portanto, não se podem oferecer esclarecimentos sobre aquilo que não se conhece, daí a necessidade de similitude do conhecimento.

A “representatividade adequada” referida na lei processual (CPC, art. 138, *caput*) indica que o ente, órgão ou pessoa que postula a intervenção como *amicus curiae* deve apresentar um “interesse institucional” relacionado com o objeto discutido no processo. Em uma ação civil por improbidade administrativa por prática de tortura atribuída a policial, por exemplo, não pode intervir como *amicus* uma associação de cultivadores de arroz, pois não há uma correlação entre o interesse institucional da pessoa jurídica com os interesses materiais discutidos no processo.

³³ RIBEIRO, Luiz Gustavo Gonçalves; FERREIRA, Leandro José. O processo penal-democrático e o instituto do *amicus curiae*: um terceiro interessado na tutela do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado. *Revista Direito Ambiental e sociedade*, v. 10, n. 3 – set./dez. 2020, p. 55.

A intervenção dos *amicus curiae* amplia a dimensão da discussão, possibilitando a colheita de informações para que haja auxílio técnico sobre as mais diversas áreas, como questões sociais, econômicas, religiosas e, até mesmo, jurídicas³⁴. A figura processual estará mesmo autorizada a intervir em toda e qualquer demanda de natureza relevante para a sociedade. A especificidade do tema e a repercussão geral da lide poderão autorizar a intervenção do *amicus curiae* na medida em que a modulação dos efeitos da decisão gerar implicações e aplicações para toda a sociedade. Não se pode falar, portanto, em rol taxativo de demandas que admitam, ou não, a intervenção do *amicus curiae*, quando, em verdade, caberá ao juiz, ou ao relator, decidir sobre a possibilidade, ou não, da intervenção diante de determinado caso concreto.

O instituto do *amicus curiae* aplica-se igualmente ao processo penal³⁵, em atenção ao disposto no art. 3º do CPP: “A lei processual penal admitirá interpretação extensiva e aplicação analógica, bem como o suplemento dos princípios gerais de direito”. Essa categoria processual não se prende ao processo civil, presta-se a auxiliar a processualística em geral, pois se trata de figura paradigmática de um novo modelo de processo democrático, determinado a favorecer a participação social, principalmente naquelas demandas que diga respeito a direitos sensíveis à sociedade. Deste modo, o *amicus curiae* pode se dar no âmbito de qualquer processo, administrativo ou judicial, de natureza cível, trabalhista ou até mesmo penal, desde que atendidas as exigências legais previstas no Código de Processo Civil.

Em relação à habilitação do *amicus curiae* em processos de natureza criminal, sublinhe-se que o Supremo Tribunal Federal já entendeu que essa intervenção é possível. No Recurso Extraordinário 641.320 – Rio Grande do Sul³⁶, que tratava da possibilidade de sentenciado cumprir pena em prisão domiciliar devido à inexistência de vagas no regime prisional adequado, o STF deferiu o pedido formulado pela entidade postulante.

34 ROSSI, Bruno Dorini de Oliveira Carvalho. **A figura do amicus curiae no novo código de processo civil (Lei nº 13.105/15)**. 2016. Disponível em: <<https://cepein.femanet.com.br/BDigital/arqPics/1211400284P638.pdf>>. Acesso em: 13 mar. 2023.

RIBEIRO, Luiz Gustavo Gonçalves; FERREIRA, Leandro José. O processo penal-democrático e o instituto do amicus curiae: um terceiro interessado na tutela do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado. **Revista Direito Ambiental e sociedade**, v. 10, n. 3 – set./dez. 2020, p. 56.

35 ROSSI, Bruno Dorini de Oliveira Carvalho. **A figura do amicus curiae no novo código de processo civil (Lei nº 13.105/15)**. 2016. Disponível em: <<https://cepein.femanet.com.br/BDigital/arqPics/1211400284P638.pdf>>. Acesso em: 13 mar. 2023.

36 STF. **Recurso Extraordinário n. 641.320**. Ministro Relator Gilmar Mendes, Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4076171>>.

Para os fins desse programa de prevenção e de enfrentamento da tortura, o instituto do *amicus curiae* consubstancia-se em verdadeiro espaço para a participação social (por meio de organizações não governamentais e organizações de base comunitária) e dos órgãos de monitoramento especializados na matéria (Comitês e Mecanismos Estaduais de Prevenção e Combate à Tortura, ou qualquer outro integrante do SNPCT), na busca por maior celeridade no julgamento de agressores (combatendo a prescrição), maior transparência nos processos de responsabilização judicial (civil, por improbidade administrativa e criminal) e fiscalização social no âmbito dessas instâncias de responsabilização.

3.7. Capacitação de servidores públicos, incluindo agentes do sistema de justiça

Um grande desafio, desde a prevenção até a repressão da tortura, é a formação e a capacitação. Juízes capacitados; membros do Ministério Público capacitados; defensores capacitados; delegados e investigadores capacitados. Em geral, esses agentes detêm uma capacitação geral para lidar com crimes e práticas diversos, mas para crimes e práticas peculiares como os de tortura, disciplinados por padrões internacionais e em que o marco normativo muda constantemente, abre-se uma lacuna por onde se insinua a ineficácia institucional. Existem certos detalhes de persecução judicial que, nesse tipo de prática, são especialmente necessários dominar e, para tanto, deve haver capacitação adequada e contínua.

O tema da tortura evolui constantemente. As técnicas de tortura de hoje não são as mesmas que se aplicavam na época da Inquisição ou da mais recente Ditadura Militar vivida pelo país. São mais sofisticadas e refinadas, aparelhando-se com métodos e *modus operandi* para camuflar vestígios ou eliminá-los, confundindo a investigação e dificultando a responsabilização judicial. É a denominada tortura científica.

Quando a tortura é aplicada como método profissional ou como procedimento recorrente, a polícia (e outros atores públicos) desenvolve técnicas para evitar ou reduzir os vestígios físicos detectáveis macroscopicamente: uso de saco para asfixiar, simulação de afogamento (*waterboarding*), choque elétrico, banho gelado para reduzir lesões e inchaços, roleta russa, *spray* de pimenta em ambiente fechado ou nos olhos etc. É interessante verificar que as vítimas desse “método profissional” de tortura traduzem-no numa frase muito comum: “a

polícia sabe bater”, justamente porque não deixa marca ou vestígio que possa ser rastreado num exame físico menos sofisticado e sem amparo em normas modernas de detecção.

Acompanhando alegações, investigações e processos de responsabilização de tortura, observa-se, com regularidade, uma certa (ou total) falta de familiaridade com os manuais, jurisprudências, protocolos nacionais e internacionais sobre o tema, por parte dos atores do sistema de justiça (membros do Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública). Isso sugere a necessidade de treinamentos continuados para garantir o domínio das peculiaridades que envolvem a investigação e a responsabilização de tais práticas.

É difícil mudar a cultura institucional se não houver a introdução de novos conceitos em matéria de direitos humanos desde o início da carreira e também ao longo do seu desenvolvimento, principalmente daqueles agentes públicos mais inclinados a cometer abusos – dada a maior proximidade com a matéria em seu mister profissional. Essa capacitação deve repassar conceitos técnicos e científicos, e não noções panfletárias derivadas de um ativismo exacerbado (e que acabam sendo recebidas com antipatia proporcional).

Para os membros da força pública de segurança (policiais, agentes prisionais etc.), em especial, torna-se absolutamente necessária a capacitação psicológica, pois em situações de crise são mais facilmente levados por suas emoções a cometer abusos, principalmente por deterem poder letal. E para tanto precisam ser preparados e monitorados psicologicamente, de modo a acender luzes amarelas ou vermelhas indicadoras de que a conduta de determinado agente público começa a revelar certas expressões ou sinais que o fazem pouco recomendável ao trabalho com pessoas privadas de liberdade ou de policiamento ostensivo de rua.

Programas de capacitação devem ser formulados, desenvolvidos ou aperfeiçoados, direcionados especificamente para os agentes públicos encarregados de prevenir e combater a tortura. Não se pode esquecer de estender, obrigatoriamente, a capacitação a policiais militares, peritos forenses, agentes prisionais e agentes socioeducativos. Inclusive, é importante ressaltar, a “formação e capacitação continuada e qualificada dos profissionais de segurança pública, em consonância com a matriz curricular nacional” é uma das diretrizes da Política Nacional de

Segurança Pública e Defesa Social – Lei n. 13.675, de 11 de junho de 2018, art. 5º, inciso VI.

Esses programas de capacitação poderão versar, entre outras coisas, sobre medidas eficazes para: 1- prevenir, detectar, investigar, sancionar e enfrentar a tortura, principalmente no uso de métodos de coleta de provas e de investigação; 2- desenvolver a capacidade de formular e planificar uma política estratégica contra a tortura; 3- desenvolver métodos para proteger as vítimas e as testemunhas que forneçam elementos probatórios. 4- expandir o conhecimento em matéria de normas nacionais e internacionais referentes à tortura; 5- internalizar o Protocolo de Istambul em todas as instituições.

Conforme recomendação do relatório de visita de 2002 do Relator das Nações Unidas sobre Tortura, Nigel Rodley³⁷:

É preciso providenciar, urgentemente, capacitação básica e treinamento de reciclagem para a polícia, o pessoal de instituições de detenção, funcionários do Ministério Público e outros envolvidos na execução da lei, incluindo-se temas de direitos humanos e matérias constitucionais, bem como técnicas científicas e as melhores práticas propícias ao desempenho profissional de suas funções.

Conhecer e capacitar-se em determinada temática é também um modo de ação prática³⁸; é captar a realidade, fornecendo pontos de partida e oportunidades para ir além, transformando-a. A capacitação não se restringe a simplesmente adquirir consciência sobre a fundamentalidade do tema e sobre um ideal remoto de conduta humana ou qualquer outro intento de tipo idealista, mas principalmente a saber manusear todos os mecanismos e instrumentos de prevenção e de enfrentamento, para evitar que eles caiam em desuso ou sejam jogados fora (ou tecnicamente desperdiçados) à míngua do conhecimento de como usá-los ponderadamente em cada caso. É uma relação objetiva entre fins e instrumentos, mediada por adestramento técnico.

O objetivo é fazer com que os diversos servidores e agentes públicos se apropriem intelectualmente dos mecanismos e os tornem efetivos no dia a dia funcional, modelando fins e propósitos a que se entreguem de modo profissional. Este é o “papel construtivo” da

37 Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/denunciar/tortura/a_pdf/cejil_tortura_brasil_recomendacoes.pdf>. Acesso em: 30 nov. 2022.

38 DEWEY, John. **La busca de la certeza**: un estudio de la relación entre el conocimiento y la acción. Tradução de Eugenio Imaz. México: Fondo de cultura económica, 1952, p. 92.

capacitação: uso efetivo dos instrumentos para ações resolutivas. A substância da capacitação deve ser prática, fixando-se em medidas a adotar e na maneira de como adotá-las, suplantando ou neutralizando preconceitos e informações não científicas. Os resultados dessa contínua capacitação devem se associar, da maneira mais efetiva possível, nas atividades e experiências de todos os dias.

É importante ressaltar que a capacitação não deve se limitar aos atuais agentes públicos (policiais, agentes prisionais, membros do MP, do Judiciário ou de qualquer outra índole), mas abranger, como um filtro, todos que entram no serviço público. Dessa forma, uma revisão constante do currículo de formação e dos protocolos de atuação é fundamental no duro labor de prevenção e repressão da tortura.

3.8. Exclusão probatória

Se a tortura subsiste em alguns sistemas judiciais é porque eles admitem a informação resultante dela. Enquanto a tortura cumprir alguma função em relação à eficácia dos sistemas judiciais, ela não poderá ser erradicada e dificilmente será reduzida, já que se sustenta nas necessidades do próprio sistema. Desse modo, uma política de prevenção/enfrentamento deve ter como um dos seus eixos não tanto aspectos éticos dos agentes públicos de segurança, mas as regras de exclusão da prova (ou da informação) obtida por meios ilícitos³⁹. À proibição absoluta da tortura como pena junta-se sua inadmissibilidade como meio de prova. A proscrição da tortura, sua criminalização e sua exclusão probatória constituem inegável conquista da civilização.

Isso tanto é verdade que o primeiro modelo teórico de exclusão probatória, o norte-americano (*exclusionary rule*), tinha como verdadeiro e único fundamento dissuadir a polícia de levar a cabo atividades ilícitas de investigação (o conhecido *deterrent effect* – “efeito dissuasório”), e não tanto como expressão de um direito fundamental da parte agravada. Ou seja, o modelo americano de exclusão tem finalidades pragmáticas sobre uma base simplesmente instrumental, não derivando de uma exigência clara da Constituição. No caso *Herring v. United States*, a Suprema Corte Americana reafirma que a regra de exclusão “não é um direito individual e se aplica apenas quando seu efeito dissuasório é maior que o custo substancial implicado na liberdade de acusados culpáveis

39 BINDER, Alberto. Administración de Justicia. In: ASSOCIAÇÃO PARA A PREVENÇÃO DA TORTURA (APT). *Prevenir la tortura: un desafío realista*. Ginebra: APT, 1995, p. 185.

e possivelmente perigosos”⁴⁰. Para a jurisprudência americana, a regra da exclusão é aplicada, ou não, de acordo com a relação entre o efeito dissuasório e os custos marginais suportados pelo sistema de justiça. Se a balança pender mais para o *deterrent effect*, exclui-se a prova; se o custo for muito alto para a justiça (único meio de provar a verdade e manter presos agentes culpáveis ou perigosos), excepciona-se.

Um sistema judicial comprometido com a prevenção e o enfrentamento da tortura deve ser absolutamente intolerante com violações durante a aquisição probatória. Uma prova ou um elemento de convicção colhido em situação de completa vulnerabilidade do investigado ou do réu resulta altamente reprovável e desequilibra o julgamento criminal.

O direito à prova, embora seja constitucionalmente assegurado às partes litigantes, não é absoluto e ilimitado; não desemboca no direito à admissão de todas as provas. Sujeita-se às restrições derivadas da necessidade de assegurar e de zelar por outros valores e interesses com igual ou maior exigência de proteção. No caso da tortura, exsurge, de plano, a integridade física e mental, bem como a dignidade inerente a qualquer ser humano.

A investigação e a luta contra a criminalidade devem ser conduzidas de uma certa maneira, de acordo com o ritmo determinado na observância de regras preestabelecidas. Se a finalidade do processo não é a de aplicar a pena ao réu de qualquer modo, a verdade deve ser obtida de acordo com uma forma moral inatacável⁴¹. O método pelo qual se indaga deve constituir, por si só, um valor, restringindo o campo em que se exerce a atuação do juiz e das partes.

A busca da verdade segue sendo um objetivo imprescindível ao processo penal, mas deve agora sujeitar-se a limites. Não pode haver uma indagação da verdade de modo absoluto, a todo custo, mas a verdade hoje investigada deve estar condicionada ao cumprimento das regras do jogo. Uma dessas regras é o dever de licitude da prova.

É clássico o princípio proclamado pela Corte Constitucional alemã (BGH), em decisão de 14 de junho de 1960⁴², ao estabelecer que “não

40 Herring v. United States, 555 U.S. 135 (2009), U.S. Supreme Court. Disponível em: <<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/555/135/>>. Acesso em: 1º ago. 2023.

41 GRINOVER, Ada Pellegrini. **O processo em evolução**. Rio de Janeiro: Forense, 2ª ed., 1998, p. 46.

42 BADARÓ, Gustavo. **Direito à prova e os limites lógicos de sua admissão**: os conceitos de pertinência e relevância. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4240839/mod_resource/content/1/U9%20-%20Badaro%20-%20Direito%20a%20prova%20e%20os%20limites%20logicos.pdf>. Acesso em: 8 abr. 2023; ESTRAMPES, 2010, p. 133.

há princípio algum do ordenamento processual penal que imponha a investigação da verdade a qualquer preço”.

A Constituição brasileira traz como direito fundamental a inadmissibilidade de provas obtidas por meios ilícitos (art. 5º, inciso LVI). Ou seja, para essa lei fundamental, é vedada a admissão de provas que, de alguma forma, violem ou esbarrem em outros direitos fundamentais. O que, de resto, acabou sendo esclarecido com a Lei n. 11.690/2008, ao dar nova redação ao art. 157, *caput*, do Código de Processo Penal: “São inadmissíveis, devendo ser desentranhadas do processo, as provas ilícitas, assim entendidas as obtidas em violação a normas constitucionais ou legais”.

São também inadmissíveis as provas derivadas das ilícitas, salvo quando não evidenciado o nexo de causalidade entre umas e outras, ou quando as derivadas puderem ser obtidas por uma fonte independente das primeiras (CPP, art. 157, §1º). Exemplo dessa “fonte independente” (de clara inspiração na jurisprudência norte-americana) é de indivíduo suspeito de roubo e que é detido ilegalmente. No momento da prisão, a polícia retira suas impressões digitais, que, após serem periciadas, batem com as encontradas no lugar do roubo. Essa prova pericial, por derivar diretamente da prisão ilegal, também será ilícita e sujeita à exclusão. Se, todavia, a polícia conseguir em algum banco de dados (Instituto de Identificação, por exemplo) as impressões digitais do suspeito, essa prova será admissível pois obtida de uma fonte independente e não relacionada com a prisão ilegal.

A jurisprudência brasileira ainda apresenta certa insensibilidade (ou tolerância) às alegações de tortura, coação ou violência na obtenção da confissão, aceitando-a e admitindo-a como prova válida. Em regra, os juízes e tribunais aceitam a confissão extorquida, desde que outros elementos a confirmem (RT 441/413, 435/365, 429/379). Defende-se, sobre um defasado princípio inquisitorial, que tudo aquilo predisposto à descoberta da verdade deve ser valorado pelo juiz para formar sua convicção fática. Esse maquiavelismo probatório (os fins justificam os meios) é incompatível com o Estado de Direito e a tábua de direitos fundamentais. Mas há também corrente contrária, consentânea com os atuais postulados constitucionais e convencionais, que inadmite como prova a confissão obtida por coação ou tortura.

Se uma pessoa alegar que confessou em virtude de tortura, o órgão acusador (MP) deve provar que a confissão foi obtida sem coação. Se

esse ônus recai sobre a suposta vítima de tortura, há uma clara violação de seus direitos, daí porque o Estado persecutor tem a obrigação de verificar se os elementos de convicção reunidos o foram por meio de tortura, reafirmando o comando convencional de investigar qualquer “alegação de tortura” (arts. 12 e 13 da CAT).

Na América Latina, incluindo o Brasil, a alegação de tortura é, usualmente, cercada de resistência e desconfiança por parte das autoridades públicas para com as supostas vítimas, normalmente suspeitos, investigados e criminosos. Mas, nesse aspecto, não há como fugir de que investigar a prática da tortura é um dever estatal imperativo derivado do direito internacional e não pode ser atenuado por atos ou disposições normativas internas de nenhuma índole, ou ainda por sentimentos pessoais (preconceito, desconfiança, ceticismo, indiferença etc.). É óbvio que a alegação deve fornecer elementos mínimos e razoáveis que permitam uma investigação, mas, reunidos esses elementos, a apuração pronta, imparcial e independente é obrigatória. E uma vez confirmada a tortura, a prova decorrente dela deve ser excluída (ou desentranhada) do processo.

Os juízes, a todo momento, devem se manter alertas ante a possibilidade de que os acusados e as testemunhas possam ter sido submetidos à tortura. Se, por exemplo, um preso comparece perante o juiz para o interrogatório e alega ter sido vítima de tortura, cumpre à autoridade judicial fazer constar a alegação em termo escrito ou registro audiovisual, determinar imediatamente a realização de exame forense e adotar providências para garantir uma investigação sobre a alegação. Iguais providências devem ser adotadas quando, embora não exista reclamação ou alegação, a pessoa revela sinais claros de haver sido vítima da prática proibida.

Uma vez comprovada a ilicitude da prova produzida, o juiz pode, mediante decisão fundamentada, determinar seu desentranhamento dos autos do processo, conforme entendimento do STF⁴³:

Os juízes e Tribunais têm o dever de assegurar, ao réu, o exercício pleno do direito de defesa, que compreende, dentre outros poderes processuais, a faculdade de produzir e de requerer a produção de provas, que somente poderão ser recusadas, mediante decisão judicial fundamentada, se e quando ilícitas, impertinentes, desnecessárias ou protelatórias.

43 HC n. 96.905/RJ, 2ª Turma, rel. Min. Celso de Mello, j. 25.08.2009.

A exclusão de informação ou confissão obtida por tortura ou maus-tratos é medida de importância superior, por dois motivos básicos: 1- é um sinal claro de que não vale a pena torturar porque o fruto dessa árvore envenenada não será levado em consideração pelo órgão julgador (elimina-se um incentivo à tortura); 2- provas obtidas sob tortura são pouco fidedignas, e declará-las inadmissíveis contribui para evitar a condenação de pessoa inocente.

3.9. Responsabilização integral: judicial e administrativa

O trabalho de prevenção e de enfrentamento da tortura deve consistir, antes de mais nada, em quebrar o círculo vicioso da impunidade sobre o fenômeno da tortura, implantando uma nova cultura em que: 1- as apurações sejam céleres, efetivas, exaustivas e imparciais; 2- a responsabilização judicial (criminal, cível e por improbidade administrativa – no caso da tortura ser praticada por agente público) e administrativa (disciplinar) seja um desdobramento certo, tão célere e imparcial quanto a reunião de elementos na fase pré-processual.

Grosso modo, impunidade é vista como um fenômeno desprovido de sanção penal. Já foi dito que a vítima tem direito à reparação integral, incluindo **restituição** à situação na qual ela se encontrava antes de ocorrer a violação, **indenização econômica justa e proporcional aos danos sofridos, reabilitação com tratamento médico/psicológico, garantia da não repetição da violação da integridade pessoal e a punição dos torturadores culpáveis**. Logo, nessa seara, impunidade é um conceito amplo e abrangente, em que há ausência ou insuficiência de sanções repressivas e reparatorias integrais à vítima. Não é apenas a ausência de medidas que gera a impunidade, mas também a insuficiência dessas medidas. Não basta, por exemplo, punir penalmente os torturadores, se a vítima permanecer com sua vida destrozada, física, psicológica, emocional, familiar e socialmente.

Desse modo, o fenômeno da impunidade supõe a ausência ou insuficiência de medidas tendentes ao esclarecimento da verdade com respeito a violações dos direitos humanos, de julgamento e sanção dos responsáveis, assim como de *reparação integral do dano derivado* daquelas, envolvidas como um todo orgânico incindível. A prática da tortura por agente público abre quatro instâncias de responsabilização, todas independentes: 1- Criminal; 2- Cível; 3- Improbidade administrativa; 4- Disciplinar. Essas três instâncias de responsabilização

devem atuar paralelamente e para garantir a efetividade dessa medida, outras medidas do programa devem vir em socorro: a atuação resiliente dos órgãos de monitoramento e a capacitação dos agentes públicos de investigação e de responsabilização.

4. CONCLUSÃO

As medidas sugeridas neste estudo vão das mais simples e suaves, pedagógicas e preventivas, até as repressivas para os que não assimilam os ensinamentos e burlam a prevenção. São medidas de diversas naturezas: procedimentais, legislativas, judiciárias, administrativas e práticas⁴⁴. Todas enfeixadas e enlaçadas dinamicamente num programa permanente e sistemático, interinstitucional e transdisciplinar.

O programa é firmado por um diálogo entre todas as ações propostas, tanto setorial (entre as medidas de prevenção e de repressão consideradas em si e em seus propósitos imediatos e setoriais) quanto transversalmente (entre as medidas preventivas e repressivas consideradas em seu dinamismo interatuante). As ações não são mônadas, para usar um termo leibniziano, em que cada uma incide isoladamente, atomisticamente, com capacidades exercidas privativamente e desprovidas de sustentação estrutural. Cada uma dentro dessa pauta essencial é um elo de uma corrente, uma reagindo sobre as outras. Acionada uma, as demais reagem.

A efetividade das medidas é constituída pela totalidade de sua aplicação ou pela íntima afinidade com o todo. Elas devem ser adotadas em sua integridade, mas também sob um aspecto relacional, estrutural, interdependente e multidimensional. É o que se pode chamar de método relacional ou estrutural de consideração estratégica, em que, para ser efetivo, o programa precisa alavancar-se em conexões horizontais e funcionais entre as diversas medidas⁴⁵, ampliando o campo de possibilidades de seu aporte de viabilidade prática.

44 “Cualquier brecha entre la formulación universal de derechos y la realidad pasa por la política, la política criminal, la política judicial, la política legislativa es lo único que puede llegar a regular esas brechas” (CÓRDOBA, Abel. **Seminario Internacional Sobre Prevención e Investigación de la Tortura: dificultades y desafíos actuales**. 2014. Instituto Nacional De Derechos Humanos, Santiago de Chile. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.indh.cl/bitstream/handle/123456789/806/seminario-tortura.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 9 abr. 2023).

45 Todas as medidas relacionam-se num complexo processo sistêmico (BUCKLEY, Walter. **A sociologia e a moderna teoria dos sistemas**. Tradução de Octavio Mendes Cajado. São Paulo: Cultrix, 1971, p. 253), de tal sorte que nenhuma delas pode ser tomada como determinante para a prevenção ou o enfrentamento da tortura, pois cada qual decorre da ação recíproca de todas.

Sobre o necessário entrelaçamento e interdependência das medidas, vejam-se, por exemplo, os princípios da duração razoável do processo e da transparência que serão mais bem servidos com a participação social e com órgãos de monitoramento por meio do instituto do *amicus curiae*. E no princípio, para municiar os órgãos de monitoramento, há o banco de dados provido de todas as informações necessárias para destravar as medidas sucessivas (ressalte-se que os frutos das medidas adotadas voltam-se para realimentar o sistema de rastreamento). Tem-se, então, lateralmente a uma medida, três ou quatro outras sendo aplicadas ao mesmo tempo ou em caráter sucessivo, retroalimentando o espaço de luta e de reafirmação dos direitos. Essas interconexões são indispensáveis e indissolúveis, fazendo com que o programa se concretize unicamente nesse modo determinado de relações do todo com suas partes.

As medidas estão assim dispostas com seus respectivos objetivos e formas de execução:

1- Sistema de rastreamento. Objetivos: a) estruturação de dados sobre alegações, investigações e responsabilizações referentes à tortura; b) viabilização de um programa eficaz de monitoramento com informações relevantes; c) mapeamento de violações, denúncia, encaminhamento e monitoramento; d) análises preditivas; e) ampliação do controle social sobre as instituições (investigadoras, responsabilizadoras e de monitoramento). Forma de execução: ação administrativa.

2- Câmeras policiais individuais. Objetivos: a) maior transparência das ações policiais; b) melhoria na coleta e documentação de elementos de convicção das práticas criminosas; c) garantia de defesa dos policiais em casos de falsa acusação (legitimação do serviço policial); d) ampliação da fiscalização das ações policiais e do uso da força (tanto de controle interno quanto externo). Forma de execução: ação administrativa.

3- Órgãos efetivos de monitoramento. Objetivos: a) vigilância ativa de possíveis violações; b) acompanhamento contínuo das demandas encaminhadas; c) acompanhamento e fiscalização das medidas desencadeadas do encaminhamento ou da denúncia; d) fixação de um cronograma regular e periódico para cobrar informações sobre o desdobramento das alegações encaminhadas; e) visitas regulares a estabelecimentos de privação de liberdade. Forma de execução: Medida legislativa/administrativa.

4- Aumento e difusão dos conhecimentos em matéria de prevenção da tortura. Objetivos: a) aumentar a transparência e promover a

contribuição da cidadania aos processos de adoção de decisões; b) garantir o acesso eficaz do público à informação; c) realizar atividade de informação pública para fomentar a intransigência à tortura nos meios policiais e privados, assim como programas de educação pública, incluídos em programas escolares e universitários; d) respeitar, promover e proteger a liberdade de buscar, receber, publicar e difundir informação relativa à tortura; e) adotar medidas apropriadas para garantir que o público tenha conhecimento dos órgãos pertinentes de luta contra a tortura. Forma de execução: Medida legislativa/administrativa.

5- Transporte de presos. Objetivos: a) Agilizar o tempo de trânsito dos prisioneiros; b) certificar que os prisioneiros tenham chegado ao local de detenção em boas condições; c) instituir meios eficientes de vigilância e controle dos agentes públicos durante o transporte dos presos; d) manter um sistema de registro para a saída e o retorno dos presos. Forma de execução: Medida legislativa/administrativa.

6- Gravação audiovisual dos interrogatórios em delegacias de polícia. Objetivo: tanto prevenir a tortura e os maus-tratos quanto auxiliar no enfrentamento da tortura por conta dos registros e das provas que pode carrear aos órgãos de persecução penal e de julgamento. Forma de execução: Medida administrativa.

7- Criação de uma barreira legal à progressão funcional ou assunção de cargos em comissão de agentes envolvidos em tortura. Objetivo: garantir a integridade na prestação dos serviços públicos. Forma de execução: Medida legislativa/administrativa

8- Audiência de custódia. Objetivo: constituir um canal privilegiado de encaminhamento célere de alegações de tortura, proporcionando uma investigação célere, bem como uma posterior responsabilização judicial integral (criminal, cível e por improbidade administrativa) e disciplinar. Forma de execução: Medida administrativa.

9- Investigação célere e por órgão imparcial. Objetivo: assegurar instrumentos para garantir que todas as investigações se deem de forma rápida e imparcial. Forma de execução: Medida legal/administrativa.

10- Punição dos estratos superiores da polícia. Objetivo: mudar a cultura policial, exigindo a responsabilidade estrita de toda a cadeia de comando tolerante, conivente, omissa ou estimuladora de comportamentos ilegais ou criminosos. Forma de execução: Medida administrativa.

11- Melhoria do serviço forense na documentação eficaz da tortura. Objetivo: a) produzir provas técnicas robustas para confirmar as alegações de tortura; b) contribuir não apenas para fortalecer o conjunto probatório, como também para reduzir o risco pessoal que cerca a vítima e eventuais testemunhas. Forma de execução: Medida administrativa.

12- Aplicação do princípio constitucional da razoável duração às investigações e aos processos de responsabilização. Objetivos: a) evitar que os vestígios físicos da tortura desapareçam rapidamente, deixando a vítima sem as provas físicas necessárias para alavancar e respaldar sua alegação; b) atender um propósito nobre e humanitário, trazendo alívio para o sobrevivente da tortura e evitando retraumatizações institucionais. Forma de execução: Medida legal/administrativa.

13- Reparação e criação de centros de reabilitação de sobreviventes da tortura. Objetivo: *estabelecer, dentro do sistema público de saúde, centros de reabilitação para os sobreviventes de tortura, onde seja oferecida ampla assistência médica e psicológica.* Forma de execução: Medida legislativa/administrativa.

14- *Amicus curiae* nos processos de responsabilização judicial. Objetivos: a) ampliar a dimensão da discussão, possibilitando a colheita de informações para que haja auxílio técnico sobre a temática da tortura; b) criar um espaço para a participação social (por meio de organizações não governamentais e organizações de base comunitária) e dos órgãos de monitoramento especializados na matéria (Comitês e Mecanismos, ou qualquer outro integrante do SNPCT), na busca por maior celeridade no julgamento de agressores (combatendo a prescrição), maior transparência nos processos de responsabilização judicial (civil, por improbidade administrativa e criminal) e fiscalização social no âmbito dessas instâncias de responsabilização. Forma de execução: Medida judicial.

15- Capacitação de servidores públicos, incluindo agentes do Sistema de Justiça. Objetivos: a) capacitar os atuais agentes públicos (policiais, agentes prisionais, membros do MP, do Judiciário ou de qualquer outra índole) e os que entram no serviço público; b) revisão constante do currículo de formação e dos protocolos de atuação preventiva e repressiva à tortura. Forma de execução: Medida legal/administrativa.

16- Exclusão probatória. Objetivo: inadmissibilidade da tortura como meio de prova. Forma de execução: Medida judicial.

17- Responsabilização integral: judicial e administrativa. Objetivo: quebrar o círculo vicioso da impunidade sobre o fenômeno da tortura, implantando a responsabilização integral: judicial (criminal, cível e por improbidade administrativa) e administrativa (disciplinar). Forma de execução: Medida judicial/administrativa.

O programa deve obedecer, no mínimo, três fases: 1- implementação; 2- monitoramento; 3- avaliação periódica dos resultados. Todas as medidas nele previstas constituem, por assim dizer, um organismo vivo, sujeitas a reexames sistemáticos para, de forma pragmática, ir adaptando as soluções à evolução dos problemas⁴⁶. E, como já dito e redito, elas não devem permanecer isoladas, mas serem inseridas em uma conexão na qual apareçam como partes de uma estrutura teleológica ou de uma totalidade coerente.

Entre as medidas propostas, não há nenhuma dotada do poder mágico de resolver, de forma imediata, isolada e de uma vez por todas, os problemas envolvidos na temática. Todas devem estar alinhadas, articuladas e entrelaçadas, vindo, muitas vezes, uma em auxílio das outras numa espécie de pluralidade inclusiva, robustecendo as forças de prevenção e de enfrentamento. Constituem notas harmônicas de uma grande sinfonia que é a defesa da dignidade humana, consubstanciada no enfrentamento intransigente da tortura. Assim, todas juntas, fielmente aplicadas, observadas, monitoradas e, eventualmente, reajustadas, podem fornecer o santo-e-senha para um futuro mais promissor na erradicação dessa prática tão nefasta aos direitos mais básicos e fundamentais do ser humano.

REFERÊNCIAS

ASOCIACIÓN PARA LA PREVENCIÓN DE LA TORTURA (APT).

Establecimiento y designación de mecanismos nacionales de prevención. 2007. Disponível em: <http://tortureprevention.ch/content/files_res/NPM.Guide.Esp.pdf>. Acesso em: 9 jan. 2023.

BADARÓ, Gustavo. **Direito à prova e os limites lógicos de sua admissão:** os conceitos de pertinência e relevância. Disponível em:

⁴⁶ O programa é um sistema aberto, não acabado, em desenvolvimento. Pode adquirir ou agregar novas medidas ou ações, ou ainda modificá-las (ou atualizá-las). O próprio Protocolo de Istambul, que reúne diversas medidas ou diretrizes para a documentação eficaz da tortura não tem a pretensão de dar a última palavra sobre o tema. Destacam os organizadores: “As diretrizes enunciadas no presente manual não devem ser vistas como um protocolo rígido. Representam antes normas mínimas elaboradas com base nos Princípios acima referidos e deverão ser utilizadas tendo em conta os recursos disponíveis” (PI, 2001).

<https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4240839/mod_resource/content/1/U9%20-%20Badaro%20-%20Direito%20a%20prova%20e%20os%20limites%20logicos.pdf>. Acesso em: 8 abr. 2023.

BINDER, Alberto. Administración de Justicia. In: ASSOCIAÇÃO PARA A PREVENÇÃO DA TORTURA (APT). **Prevenir la tortura: un desafio realista**. Ginebra: APT, 1995.

BUCKLEY, Walter. **A sociologia e a moderna teoria dos sistemas**. Tradução de Octavio Mendes Cajado. São Paulo: Cultrix, 1971.

BUENO, Samira; LIMA, Renato Sérgio de; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho. Limites do uso da força policial no Estado de São Paulo. **Cad. EBAPE.BR**, v. 17, Edição Especial, Rio de Janeiro, Nov. 2019.

CAHN, Edmond. **The predicament of democratic man**. New York: Macfadden-Bartell, 1971.

CAPPELLETTI, Mauro. **Acesso à Justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.

CHOMSKY, Noam. **Mídia. Propaganda política e manipulação**. Tradução de Fernando Santos. São Paulo: WMF Martins Fontes, 1ª ed., 2ª tiragem, 2013.

CÓRDOBA, Abel. **Seminario Internacional sobre Prevención e Investigación de la Tortura: dificultades y desafíos actuales**. 2014. Instituto Nacional De Derechos Humanos, Santiago de Chile. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.indh.cl/bitstream/handle/123456789/806/seminario-tortura.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 9 abr. 2023.

DEWEY, John. **La busca de la certeza: un estudio de la relación entre el conocimiento y la acción**. Tradução de Eugenio Imaz. México: Fondo de cultura económica, 1952.

FOLEY, Conor. **Combate à tortura. Manual para Magistrados e Membros do Ministério Público**. 2003. Disponível em: <file:///C:/Users/55929/Downloads/Manual-Combate_Tortura_magistrados_mp.pdf>. Acesso em: 9 abr. 2023.

FRÜHLING, Hugo. **Seminario Internacional sobre Prevención e Investigación de la Tortura: dificultades y desafíos actuales**. 2014. Instituto Nacional De Derechos Humanos, Santiago de Chile. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.indh.cl/bitstream/handle/123456789/806/seminario-tortura.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 9 abr. 2023.

GRINOVER, Ada Pellegrini. **O processo em evolução**. Rio de Janeiro: Forense, 2ª ed., 1998.

INCALCATERRA, Amerigo. **Seminario Internacional Sobre Prevención E Investigación De La Tortura: dificultades y desafíos actuales**. 2014. Instituto Nacional De Derechos Humanos, Santiago de Chile. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.indh.cl/bitstream/handle/123456789/806/seminario-tortura.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 9 abr. 2023.

JESUS, Maria Gorete Marques de. **O crime de tortura e a justiça criminal**. 1ª ed. São Paulo: IBCCRIM, 2010.

MARTINS, André Saboia; ISHAQ, Vivien. **A importância do acesso às informações funcionais de militares para o esclarecimento da autoria de graves violações de direitos humanos investigadas pela Comissão Nacional da Verdade**. Disponível em: <http://www.arquivoestado.sp.gov.br/revista_do_arquivo/02/pdf/ISHAQ__Vivien__MARTINS__Andre_Saboia_-_A_importancia_do_acesso_as_informacoes_funcionais_de_militares.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2022.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA/DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL (MJ/DEPEN). **Modelo de Gestão para a Política Prisional**. 2016. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/modelo-de-gestao_documento-final.pdf>. Acesso em: 9 abr. 2023.

NICOL, Eduardo. **Los principios de la ciencia**. México: Fondo de cultura económica, 1997.

ORGANIZATION OF AMERICAN STATES (OAS). Inter-American Commission on Human Rights. **Rapporteurship on the Rights of**

Persons Deprived of Liberty. OEA/Ser.L/V/II.131. Doc. 38. March 13, 2009. Disponível em: <<http://www.oas.org/en/iachr/default.asp>>. Acesso em: jan. 2022.

PÉREZ-SALES, Pau. **Drawing the fine line between interrogation and torture:** towards a Universal Protocol on Investigative Interviewing. 2017. Disponível em: <file:///C:/Users/55929/Downloads/Drawing_the_fine_line_between_interrogation_and_to.pdf>. Acesso em: 26 mar. 2023.

PROTOCOLO DE ACTUACIÓN PARA QUIENES IMPARTEN JUSTICIA EN ASUNTOS QUE INVOLUCREN HECHOS CONSTITUTIVOS DE TORTURA Y MALOS TRATOS. 2014. México, Suprema Corte de Justicia de la Nación. Disponível em: <https://www.pjenl.gob.mx/EquidadDeGenero/download/Protocolo_tortura_electronico.pdf>. Acesso em: 8 abr. 2023.

PROTOCO DE ISTAMBUL (PI). **Manual para a investigação e documentação eficazes da tortura e outras penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes.** Nações Unidas. Nova Iorque e Genebra, 2001. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/dados/manuais/a_pdf/manual_protocolo_istambul.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2022.

RIBEIRO, Luiz Gustavo Gonçalves; FERREIRA, Leandro José. O processo penal-democrático e o instituto do amicus curiae: um terceiro interessado na tutela do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado. **Revista Direito Ambiental e sociedade**, v. 10, n. 3 – set./dez. 2020.

RODRIGUES, João Gaspar. **Tortura:** da impunidade à responsabilização. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2019.

RODRIGUES, João Gaspar. Força normativa, teoria especular e imperativo constitucional. **Revista Eletrônica do CNJ**, v. 5, n. 1, jan./jun. 2021.

ROSSI, Bruno Dorini de Oliveira Carvalho. **A figura do amicus curiae no novo código de processo civil (Lei nº 13.105/15).**

2016. Disponível em: <<https://cepein.femanet.com.br/BDigital/arqPics/1211400284P638.pdf>>. Acesso em: 13 mar. 2023.

SANTIDRIÁN, Emilio Ginés. La problemática internacional de la prevención de la tortura. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**. São Paulo, nov./dez. 2012.

SOUZA, Luísa Luz de. **Implementação de Mecanismos Estaduais de Prevenção à Tortura no Brasil**: a construção de um desenho institucional à luz de desafios regionais. 2014 (parecer elaborado no âmbito do Projeto Justiça Criminal do Instituto Terra, Trabalho e Cidadania, financiado pelo Instituto Lafer). Disponível em: <<http://itcc.org.br/wp-content/uploads/2014/07/Mecanismos-estaduais.pdf>>. Acesso em: 12 dez. 2022.

CRIME MILITAR DE DESERÇÃO: ENTENDIMENTOS PROCESSUAIS PENAIIS MILITARES E SEUS IMPACTOS NA ATUAÇÃO DAS AUTORIDADES MILITARES NO DESEMPENHO DAS ATRIBUIÇÕES DE POLÍCIA JUDICIÁRIA MILITAR E NA MANUTENÇÃO DA HIERARQUIA E DISCIPLINA DAS FORÇAS ARMADAS

*MILITARY CRIME OF DESERTION: MILITARY CRIMINAL
PROCEDURAL UNDERSTANDINGS AND ITS IMPACTS ON THE
ACTION OF MILITARY AUTHORITIES IN PERFORMING THE
ATTRIBUTIONS OF THE MILITARY JUDICIAL POLICE AND IN THE
MAINTENANCE OF THE HIERARCHY AND DISCIPLINE OF THE
ARMED FORCES*

Milord José Guimarães Silva¹

Sumário: 1. Introdução. 1.1. Breves considerações penais e processuais penais militares sobre deserção. 1.2. Condição de procedibilidade x condição de prosseguibilidade. 1.3. As responsabilidades disciplinar e penal militar no âmbito das Forças Armadas. 2. A impunidade do desertor. 3. Soluções. 3.1. Estrita observância ao posicionamento do Superior Tribunal Militar. 3.2. Aplicação integral do princípio da independência das esferas. 4. Conclusão. Referências.

¹ Promotor de Justiça do Ministério Público Militar (Ministério Público da União) e Oficial da Reserva Não Remunerada da Polícia Militar do Estado de São Paulo. Bacharel em Direito pela Universidade Cruzeiro do Sul e Bacharel em Ciências Policiais de Segurança e Ordem Pública pela Academia de Polícia Militar do Barro Branco. Mestre em Ciências Policiais de Segurança e Ordem Pública pelo Centro de Altos Estudos de Segurança da Polícia Militar do Estado de São Paulo. Especialista em Direito Processual Penal pela Escola Paulista da Magistratura. Atualmente, é titular do 4º Ofício da 4ª Procuradoria de Justiça Militar no Rio de Janeiro.

Resumo: Este artigo analisa as teses processuais penais militares relativas ao crime propriamente militar de deserção tipificado no art. 187 do Código Penal Militar, mormente quanto ao fato de a qualidade de militar do agente ser apenas condição de procedibilidade da ação penal militar ou também condição de prosseguibilidade (o que leva à extinção do processo sem julgamento de mérito). Demonstra as divergências doutrinárias e jurisprudenciais relativas ao tema e os impactos de tais interpretações na ordem das Instituições Militares Federais, no que diz respeito à manutenção dos princípios basilares da hierarquia e disciplina, já que o crime militar absorve a falta disciplinar correlata. Tenta apresentar alternativas para compatibilizar os posicionamentos jurídicos por meio de teorias e institutos mais modernos e estranhos à legislação afeta ao Direito Militar, tais como o sistema de precedentes, julgamento de casos repetitivos e independência das esferas de responsabilidade dos agentes públicos. Exalta ainda o papel do Ministério Público Militar como fiscal do cumprimento da lei penal militar, com especial atenção aos mencionados princípios, de envergadura constitucional.

Palavras-Chave: Deserção. Condição da Ação. Hierarquia e Disciplina.

Abstract: *This article analyzes the military criminal procedural theses related to the strictly military crime of desertion typified in article 187 of the Military Penal Code, especially regarding the fact that the agent's military status is only a condition for the prosecution of the military criminal action or also a condition for continuation (the which leads to the dismissal of the case without judgment on the merits). Demonstrates the doctrinal and jurisprudential divergences related to the subject and the impacts that such interpretations have on the order of the Federal Military Institutions, with regard to the maintenance of the basic principles of hierarchy and discipline, since military crime absorbs the related disciplinary fault. It tries to present alternatives to make legal positions compatible through more modern theories and institutes that are foreign to the legislation that affects Military Law, such as the system of precedents, judgment of repetitive cases and independence of the spheres of responsibility of public agents. It also praises the role of the Military Public Prosecutor's Office as a supervisor of compliance with the military criminal law, with special attention to the mentioned principles, of constitutional scope.*

Keywords: *Desertion; Action Condition; Hierarchy and Discipline.*

1. INTRODUÇÃO

1.1. Breves considerações penais e processuais penais militares sobre deserção

O crime militar de deserção encontra-se no Capítulo II do Título III do Decreto-lei n. 1.001, de 21 de outubro de 1969, Código Penal Militar (CPM), que trata *dos crimes contra o serviço militar e o dever militar*. Tutela o serviço militar, bem jurídico de nível constitucional, conforme art. 143 da Constituição Federal (CF), o qual estabelece que “o serviço militar é obrigatório nos termos da lei”.

Trata-se de *crime propriamente militar*, independentemente da teoria² que se adote. Sua tipificação indireta é feita por meio do inciso I³ do art. 9º do CPM, dispositivo legal que define quais são os crimes militares em tempo de paz. Com efeito, é indiscutível a natureza militar de tal delito.

Os arts. 187 a 194 da Lei Penal Militar dispõem sobre uma série de espécies de deserção e crimes militares correlatos, sendo que a presente análise ocupar-se-á do tipo penal previsto no art. 187, que versa sobre a *deserção clássica ou propriamente dita*, eis que é a forma mais praticada.

Seu registro e apuração são feitos por meio de *Instrução Provisória de Deserção (IPD)*, procedimento de Polícia Judiciária Militar delineado nos arts. 451 a 457 do Decreto-lei n. 1.002, de 21 de outubro de 1969, Código de Processo Penal Militar (CPPM)⁴.

Caracteriza-se pelo fato de que a formação dos autos ocorre com documentos de natureza administrativa (parte de ausência, inventário de bens pessoais e públicos e parte de deserção) que, quando reunidos, levam à lavratura do *termo de deserção*, quando então a IPD assume feição processual penal militar.

A deserção é claro exemplo do entendimento de que a principal diferença entre crime militar e transgressão disciplinar é a *intensidade*

2 A doutrina traz quatro teorias que buscam definir o que é *crime propriamente militar*: clássica, topográfica, processual e tricotômica. Em qualquer uma delas se enquadra a deserção.

3 Art. 9º - Consideram-se crimes militares, em tempo de paz: I - os crimes de que trata este Código, quando definidos de modo diverso na lei penal comum, ou nela não previstos, qualquer que seja o agente, salvo disposição especial;

4 O CPPM estabelece quatro procedimentos de Polícia Judiciária Militar: inquérito policial-militar, auto de prisão em flagrante delito, instrução provisória de insubmissão e instrução provisória de deserção.

da ofensa ao bem jurídico militar⁵, eis que o militar, quando ingressa em ausência ilegal⁶, pratica mera falta disciplinar, no entanto, se tal condição perdura por mais de oito dias, a ofensa ao serviço militar é de tal monta que acaba por configurar infração penal militar.

E não se trata de infração penal de rara ocorrência. Pelo contrário, é um dos delitos mais comuns. Para se ter uma ideia, apenas no ano de 2022, deram entrada nas Auditorias da 1ª Circunscrição Judiciária Militar (CJM), com jurisdição sobre os Estados do Espírito Santo e do Rio de Janeiro, 288 instruções provisórias de deserção, situação que desperta profundas reflexões sobre o nível de responsabilidade do jovem brasileiro.

Finalmente, com relação à ação penal militar, há previsão de um rito especial⁷, em que, além das condições genéricas da ação⁸, há uma específica, qual seja, o *status* militar do desertor por ocasião do recebimento da denúncia⁹, sendo inclusive o que estabelece o Enunciado nº 12 da Súmula de Jurisprudência do Superior Tribunal Militar (STM):

A praça sem estabilidade não pode ser denunciada por deserção sem ter readquirido o status de militar, condição de procedibilidade para a *persecutio criminis*, através da reinclusão. Para a praça estável, a condição de procedibilidade é a reversão ao serviço ativo.

Sobre tal verbete cabem alguns esclarecimentos. A Praça instável é a temporária, isto é, o nacional que cumpre o serviço militar inicial (ou obrigatório) ou voluntário, podendo ser (re)engajada até um total de 96 meses ou oito anos, de acordo com o art. 3º, II, da Lei n. 6.880, de 9 de dezembro 1980, Estatuto dos Militares. Ao desertar, é desligada do serviço ativo e, quando encontrada, é reincluída¹⁰ para que, então, possa ser responsabilizada.

5 Interessante mencionar que o art. 8º, 2ª parte, do Regulamento Disciplinar para a Aeronáutica assim dispõe: “Transgressão disciplinar é toda ação ou omissão contrária ao dever militar, e como tal classificada nos termos do presente Regulamento. Distingue-se do crime militar que é ofensa mais grave a esse mesmo dever, segundo o preceituado na legislação penal militar”.

6 A condição de ausente fica caracterizada a partir do 0h do dia seguinte ao da falta injustificada ao serviço de qualquer natureza (operacional ou administrativo), conforme inteligência do art. 451, § 1º, do CPPM.

7 O processo penal militar possui um procedimento ordinário, aplicável a quase todos os crimes militares e alguns ritos especiais, com destaque para aquele aplicável aos crimes militares de insubmissão e deserção.

8 São condições genéricas da ação penal militar: legitimidade *ad causam*, possibilidade jurídica do pedido, interesse de agir e justa causa.

9 É o que a doutrina denomina ação penal militar hipercondicionada.

10 A reinclusão, de acordo com a legislação processual penal militar, depende da submissão da Praça sem instabilidade à inspeção de saúde cujo parecer deve ser apto, sob pena de arquivamento da inquisa.

Por sua vez, a Praça estável é a de carreira. Quando deserta, é agregada e, ao ser localizada, é revertida ao serviço ativo. No caso dos Oficiais, o procedimento é distinto, ou seja, antes de ser agregado, já há o recebimento da denúncia, permanecendo a ação penal militar suspensa até sua localização.

O presente artigo está focado nas Praças, notadamente as que prestam o serviço militar inicial ou obrigatório, haja vista ser a imensa parcela dos casos da infração penal militar ora analisada.

Acerca da qualidade de militar do agente paira importante divergência doutrinária e jurisprudencial, com significativa repercussão no seio das Instituições Militares no que toca aos princípios basilares da *hierarquia e disciplina*, ponto central deste trabalho e que será melhor detalhado adiante.

1.2. Condição de procedibilidade x condição de prossequibilidade

Como dito alhures, a ação penal militar relativa ao delito de deserção exige que o denunciado ostente a qualidade de militar quando do recebimento da peça acusatória, sendo inequívoca condição de procedibilidade.

Ocorre que se discute se tal *status* é necessário durante a instrução processual, o que também o caracterizaria como *condição de prossequibilidade*, apta a levar à *extinção do processo sem julgamento de mérito*, com fulcro no art. 485, VI¹¹, da Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015, Código de Processo Civil (CPC), norma aplicável ao processo penal militar com o permissivo no art. 3º, “e”¹², do CPPPM.

Para o STM, inequívoco tratar-se apenas de condição de procedibilidade, como se vê no Acórdão da Apelação nº 7000864-91.2021.7.00.0000, julgada em 15 de dezembro de 2022, que possui a seguinte ementa:

EMENTA: APELAÇÕES. RECURSOS DO MPM E DA DEFESA. DESERÇÃO. PRELIMINAR DE FALTA DE CONDIÇÃO DE PROSSEGUIBILIDADE. DEFESA. RÉU MILITAR À ÉPOCA DO

11 Art. 485. O juiz não resolverá o mérito quando: VI - verificar ausência de legitimidade ou de interesse processual.

12 Art. 3º Os casos omissos neste Código serão supridos: e) pela analogia.

RECEBIMENTO DA DENÚNCIA. REJEIÇÃO. DECISÃO POR MAIORIA. MÉRITO. PEDIDO MINISTERIAL. REVOGAÇÃO. BENEFÍCIO DA SUSPENSÃO CONDICIONAL DA PENA (SURSIS). RÉU LICENCIADO. POLÍTICA CRIMINAL. MANUTENÇÃO DA BENESSE. RECURSO DEFENSIVO. AÇÃO DELITIVA. CARACTERIZAÇÃO. ESTADO DE NECESSIDADE. AUSÊNCIA DE PROVAS. CONDUTA NÃO AMPARADA POR EXCLUDENTE DE CULPABILIDADE. INCIDÊNCIA DO ENUNCIADO Nº 3 DA SÚMULA DO STM. SENTENÇA CONDENATÓRIA. MANUTENÇÃO. DESPROVIMENTO. DECISÕES UNÂNIMES. O licenciamento do réu não tem o condão de obstar o andamento da atividade jurisdicional que visa apurar o crime de deserção, haja vista não ser condição *sine qua non* a permanência do militar nas fileiras da Força para a prosseguibilidade da ação penal. Precedentes desta Justiça Especializada (...).

Esse também é o entendimento da Administração Superior do Ministério Público Militar, ramo do Ministério Público da União que atua perante a Justiça Castrense, como se verifica no Enunciado nº 17 de sua Câmara de Coordenação e Revisão:

Nos processos de deserção de praça, com ou sem graduação, e de praça especial (Capítulo III do Título II do Livro II do CPPM), a condição de militar da ativa, por parte do agente, deve ser aferida no momento de instauração da Ação Penal (existência de “condição de procedibilidade”), não tendo, a posterior perda de tal condição, reflexos para a continuidade do processo, ou para a execução da pena eventualmente imposta (inexistência de “condição de prosseguibilidade”).

Não obstante, os Juízes Federais da Justiça Militar da União, autoridades judiciais de 1º grau, firmaram entendimento de que também é condição de prosseguibilidade, tendo inclusive sedimentado tal posicionamento no Enunciado nº 5 da I Jornada de Direito Militar, realizada entre os dias 28 e 30 de maio de 2019:

“A condição de militar é necessária para o recebimento da denúncia, o prosseguimento do processo e a execução da pena, nos crimes de deserção”.

O Supremo Tribunal Federal (STF), por seu turno, oscila:

Habeas Corpus nº 146.355/RJ, julgado em 22 de junho de 2018

AGRAVO REGIMENTAL EM HABEAS CORPUS. DESERÇÃO (ART. 187 DO CÓDIGO PENAL MILITAR). STATUS DE MILITAR DA ATIVA. CONDIÇÃO PARA DEFLAGRAÇÃO DA AÇÃO PENAL. SUPERVENIENTE EXCLUSÃO DAS FORÇAS ARMADAS. IRRELEVÂNCIA, PARA FINS DE PROSSEGUIMENTO DA PERSECUÇÃO CRIMINAL. 1. A ação penal que trata de deserção (CPM, art. 187) somente poderá ser instaurada contra militar da ativa, constituindo, portanto, condição de procedibilidade; isto é, o status de militar é exigido somente na fase inicial do processo, como pressuposto para deflagração da ação penal, sendo irrelevante, para fins de prosseguimento da instrução criminal ou do cumprimento da pena, a posterior exclusão do agente do serviço ativo das Forças Armadas. Inteligência do art. 456, § 4º, e do art. 457, § 1º e § 2º, ambos do CPPM. 2. Agravo Regimental a que se nega provimento.

Habeas Corpus nº 167.584/RS, julgado em 21 de maio de 2019

10. É entendimento desse Supremo Tribunal Federal que a condição de militar da ativa é condição necessária não só para a consumação do crime de deserção, mas também para o processo e julgamento do delito e, em caso de condenação, da execução da pena que for imposta, como resulta do art. 457, § 3º, do Código de Processo Penal Militar (reincluída que seja a praça especial ou a praça sem estabilidade). Portanto, a perda da condição de militar impede o prosseguimento da execução penal, por falta de condição objetiva de procedibilidade. Não há como processar um civil pelo crime de deserção. Diante da exclusão do serviço ativo não há “condição de procedibilidade para o prosseguimento da ação e, por conseguinte, para a execução da pena imposta pelo crime de deserção. Precedentes.” (HC 108.197/PR, rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe 15.02.2012); HC 103.254/PR, rel. Min. Celso de Mello, DJe 13.4.2011; HC 90.672/SP, rel. Min. Joaquim Barbosa, DJe 20.03.2009; HC 90.838/SP, rel. Min. Cármen Lúcia, DJe 22.05.2009; HC 79.531/RJ, rel. Min. Marco Aurélio, DJ 29.01.1996).

A tese da condição de prosseguibilidade, com o devido respeito, mostra-se *contra legem*, como leciona o destacado Promotor de Justiça Militar Cícero Robson Coimbra Neves:

No caso de praça, uma vez recebida a denúncia, não se prevê na lei processual penal militar a necessidade de que o réu (já denunciado e com denúncia recebida) continue a ostentar a condição de militar. Nos termos do § 3º do art. 457, reincluída a praça especial ou a praça sem estabilidade, ou procedida à reversão da praça estável, o comandante da unidade providenciará, com urgência, sob pena de responsabilidade, a remessa à auditoria de cópia do ato de reinclusão ou do ato de reversão. Após isso, o juiz determinará sua juntada aos autos e deles dará vista, por cinco dias, ao Ministério Público, que requererá o arquivamento - ou arquivará, se aceita a nova dinâmica do art. 28 do CPP -, ou o que for de direito, ou oferecerá a denúncia, se nenhuma formalidade tiver sido omitida, ou após o cumprimento das diligências requeridas.

Claramente, nos termos legais, ostentar o *status* de militar não é condição de prosseguibilidade (...) oficial ou praça, com processo já em curso, que percam a condição de militar pela demissão, exoneração etc., à luz da lei processual penal militar, continuarão a ser processados, sob pena de causa de extinção de punibilidade não prevista no Código Penal Militar.

Importante mencionar que, até pouco tempo atrás, tal discussão não possuía tanta importância, visto que, como regra, o militar temporário não poderia ser dispensado do serviço militar enquanto estivesse respondendo penalmente, a teor do art. 394 da Lei Processual Penal castrense: “

Artigo 394 - O acusado solto não será dispensado do exercício das funções ou do serviço militar, exceto se, no primeiro caso, houver incompatibilidade com a infração cometida”.

Tal cenário modificou-se com a inclusão do art. 34-A¹³ da Lei n. 4.375, de 17 de agosto de 1964, Lei do Serviço Militar, *in verbis*¹⁴:

13 Disposição incluída pela Lei n. 13.954, de 16 de dezembro de 2019.

14 Inevitável reconhecer que o art. 394 do CPPM foi tacitamente revogado pelo art. 34-A da Lei n. 4.375/1964. Registre-se ainda que o novo dispositivo legal foi introduzido na lei do serviço militar em razão da jurisprudência firmada de que o desertor deveria ser licenciado ao término do serviço militar inicial.

Artigo 34-A - Os militares temporários indiciados em inquérito policial comum ou militar ou que forem réus em ações penais de igual natureza, inclusive por crime de deserção, serão licenciados ao término do tempo de serviço, com a comunicação à autoridade policial ou judiciária competente e a indicação dos seus domicílios declarados.

Ocorre que, como anunciado, tal celeuma não se limita à seara processual penal militar, haja vista a postura adotada pelos magistrados impactar na ordem das Organizações Militar.

1.3. As responsabilidades disciplinar e penal militar no âmbito das Forças Armadas

Embora o sistema jurídico brasileiro tenha consagrado a *independência das esferas de responsabilidade dos agentes públicos*¹⁵, tal princípio sofre significativa flexibilização nas Instituições Militares Federais.

Dessarte, o art. 42, § 2º, da Lei n. 6.880/1980 preconiza que a conduta que configura transgressão disciplinar e crime militar será responsabilizada apenas na esfera penal militar:

Artigo 42 - [...]

[...]

§ 2º - No concurso de crime militar e de contravenção ou transgressão disciplinar, quando forem da mesma natureza, será aplicada somente a pena relativa ao crime.

Tal preceito é repetido nos regulamentos disciplinares das Forças:

Decreto n º 88.545, de 26 de julho de 1983 - Regulamento Disciplinar para a Marinha

Artigo 6º - Contravenção Disciplinar é toda ação ou omissão contrária às obrigações ou aos deveres militares estatuídos nas leis, nos regulamentos, nas normas e nas disposições em vigor que fundamentam a Organização Militar, desde que não incidindo no que é capitulado pelo Código Penal Militar como crime.

¹⁵ Como qualquer outro princípio, este não é absoluto, havendo exceções, como a repercussão das decisões penais na seara administrativo-disciplinar.

**Decreto n ° 4.346, de 26 de agosto de 2002 -
Regulamento Disciplinar para o Exército**

Artigo 14 - [...]

[...]

§ 4º - No concurso de crime e transgressão disciplinar, quando forem da mesma natureza, esta é absorvida por aquele e aplica-se somente a pena relativa ao crime.

**Decreto n ° 76.322, de 22 de setembro de 1975 -
Regulamento Disciplinar para a Aeronáutica**

Artigo 9º - No concurso de crime militar e transgressão disciplinar, ambos de idêntica natureza, será aplicada somente a penalidade relativa ao crime.

Todo ilícito penal (militar) também é um ilícito disciplinar, eis que há inequívoca violação a valores e deveres militares, todavia a autoridade militar estaria impedida de impor sanção disciplinar, em virtude do conjunto normativo supracitado.

É nesse contexto que surge a problemática a ser enfrentada e que será apresentada a seguir.

2. A IMPUNIDADE DO DESERTOR

Como exposto, a responsabilização do militar que consuma o crime de deserção deve ocorrer na esfera penal militar, por meio de denúncia oferecida pelo Ministério Público Militar e do devido processamento pela Justiça Militar da União.

Ocorre que, não raras vezes, durante a instrução processual, o réu é licenciado da Força, deixando de ostentar a qualidade de militar, assim, acolhendo-se o entendimento dos magistrados de 1ª instância, há a extinção do processo penal militar sem julgamento de mérito.

Como consequência, o infrator não é punido na esfera penal militar nem na esfera administrativo-disciplinar. Na primeira, pela tese da condição de prossequibilidade e, na segunda, pela óbvia impossibilidade de se punir disciplinarmente quem não mais pertence à Administração Pública Militar.

Há com isso grave comprometimento à Ordem Administrativa Militar.

Ora, é inegável reconhecer que, em uma sociedade, a sanção tem como um de seus efeitos práticos valorizar os indivíduos que trilharam o caminho da legalidade e intimidar os que pretendem descumprir as normas jurídicas. É assim que lecionam os eminentes membros do Ministério Público do Estado de São Paulo Victor Eduardo Rios Gonçalves e André Estefam:

20.3. FUNDAMENTOS DA PENA

A aplicação da pena ao condenado possui diversos fundamentos. Refere-se ao tema às consequências **práticas** da condenação (...).

a) Preventivo: a existência da norma penal incriminadora visa **intimidar** os cidadãos, no sentido de não cometerem ilícitos penais, pois, ao tomarem ciência de que determinado infrator foi condenado, tenderão a não realizar o mesmo tipo de conduta, pois a transgressão implicará na sanção. Está é a chamada **prevenção geral**. (destaque no original)

Tal aspecto ganha maior relevo no meio militar, já que aquilo que ocorre na caserna acaba sendo do conhecimento de todos. Dito de outra forma, não se mostra salutar que o efetivo de uma Unidade Militar tenha conhecimento de que um integrante que atentou contra o serviço e o dever militar simplesmente não foi punido.

É nesse contexto que se mostra imprescindível a atuação do Ministério Público Militar, responsável pela defesa da ordem jurídica (militar), a teor do art. 127 da CF, cabendo ainda transcrever o art. 55 do CPPM:

Artigo 55 - Cabe ao Ministério Público fiscalizar o cumprimento da lei penal militar, tendo em atenção especial o resguardo das normas de hierarquia e disciplina, como bases da organização das Forças Armadas.

Ao *Parquet Militar* incumbe, além do exercício do controle externo da atividade de Polícia Judiciária Militar¹⁶, zelar pelo cumprimento da Lei Penal Militar, *com especial enfoque aos princípios basilares e de envergadura constitucional¹⁷ da hierarquia e da disciplina*.

16 Conforme art. 117, II, da Lei Complementar n. 75, de 20 de maio de 1993, a qual dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União.

17 Art. 142 da Constituição Federal - As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à

Aqui, cabe respeitável crítica e oportunidade de reflexão aos membros do Ministério Público Militar. Ainda que se trate de medida processualmente possível, a extinção do processo penal militar sem julgamento de mérito porque o réu desertor perdeu o *status* militar não poderia ser admitida justamente porque ofende os mais importantes bens jurídicos militares.

Ocorre que, ao contrário, vários Órgãos Ministeriais Militares corroboram com a tese da condição de prossequibilidade, deixando de observar parte de sua missão atribuída pela lei processual penal militar no sentido de tutelar a hierarquia e a disciplina, uma vez que, como explanado, tal opção inviabiliza qualquer forma de responsabilização.

Dessa forma, devem-se buscar alternativas que permitam que os desertores sofram algum tipo de reprimenda, de modo a evitar que o sentimento de impunidade tome conta das Organizações Militares.

3. POSSÍVEIS SOLUÇÕES

Vislumbram-se duas possíveis soluções jurídicas para o problema ora proposto, nunca perdendo de vista que o principal objetivo é fortalecer os princípios da hierarquia e da disciplina.

3.1. Estrita observância ao posicionamento do Superior Tribunal Militar

É fato que o ordenamento jurídico pátrio tem buscado aproximar-se do sistema do *Common Law*, o que se confirma, por exemplo, com a edição de súmulas vinculantes¹⁸ e julgamento de casos repetitivos¹⁹.

A norma processual civil, em seu art. 926 e seguintes, inovou ao estruturar um *sistema de precedentes*, como forma de uniformizar a jurisprudência dos tribunais, mantendo-a estável, íntegra e coerente.

Nesse compasso, importa destacar o art. 927, V, do CPC:

Artigo 927 - Os juízes e os tribunais observarão:

garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.

18 Lei n. 11.417, de 19 de dezembro de 2006, que regulamenta o art. 103-A da Constituição Federal e altera a Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999, disciplinando a edição, a revisão e o cancelamento de enunciado de súmula vinculante pelo Supremo Tribunal Federal, e dá outras providências.

19 Incidentes de resolução de demandas repetitivas, recursos especiais e extraordinários repetitivos, nos termos do art. 928 do CPC.

[...]

V - a orientação do plenário ou do órgão especial aos quais estiverem vinculados.

Com efeito, de acordo com a citada disposição legal, os Juízes Federais da Justiça Militar devem observar os entendimentos firmados pelo STM, portanto deveriam seguir a orientação no sentido de que a qualidade de militar do desertor é apenas condição de procedibilidade, prosseguindo com a ação penal militar ainda que o réu deixe de integrar as fileiras das Forças.

Acaso se entenda que o mencionado dispositivo legal não seria suficiente para vincular as autoridades judiciais, estaríamos diante de incontestável hipótese para suscitar *Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR)*, com fulcro no art. 976 e seguintes do CPC, com destaque ao art. 985, transcrito a seguir:

Artigo 985 - Julgado o incidente, a tese jurídica será aplicada:

I - a todos os processos individuais ou coletivos que versem sobre idêntica questão de direito e que tramitem na área de jurisdição do respectivo tribunal, inclusive àqueles que tramitem nos juizados especiais do respectivo Estado ou região;

II - aos casos futuros que versem idêntica questão de direito e que venham a tramitar no território de competência do tribunal, salvo revisão na forma do art. 986.

§ 1º - Não observada a tese adotada no incidente, caberá reclamação.

Não se trata de novidade no âmbito da Justiça Militar da União. Recentemente, o STM julgou, em 22 de agosto de 2019, o IRDR n. 7000425-51.2019.7.00.000, que tratou da controvérsia relativa ao órgão competente para o julgamento de ex-militares.²⁰

Embora seja uma medida processualmente viável, mostra-se radical e que deve ser adotada em último caso, buscando-se outras com maior potencial conciliador entre os operadores do direito envolvidos.

²⁰ Na oportunidade, foi firmada a seguinte tese jurídica, a ser seguida por toda a Justiça Militar da União, que compete aos conselhos de justiça julgar “os civis que praticaram crimes militares na condição de integrantes das Forças Armadas”.

3.2. Aplicação integral do princípio da independência das esferas

Outra alternativa para solucionar o problema colocado é o entendimento de que se aplica aos militares federais a independência das esferas de responsabilidade tal como ocorre com os agentes públicos civis e muito bem sintetizado pelo Procurador da Fazenda Nacional e Professor de Direito Administrativo Matheus Carvalho:

A prática de condutas ilícitas pelos agentes públicos ensejará sua responsabilização na esfera penal, civil e administrativa. Com efeito, é possível que, pela prática de um único ato indevido, o servidor sofra sanções diversas, sendo admitida a cumulação destas sanções sem que se considere a ocorrência de *bis in idem*, uma vez que cada uma das instâncias de apuração do fato tem seu fundamento diverso das demais.

Em outras palavras, o agente faltoso poderá sofrer três sanções por um único ato infracional, não sendo isso analisado como *bin in idem* e, da mesma forma, poderá ser absolvido em um julgamento e punido nos outros, não configurando contradição. Isso acontece porque a regra é a que as esferas são independentes entre si, não havendo interferência da decisão de uma instância, no julgamento das demais.

Não se trata de novidade no universo das Instituições Militares, uma vez que, no âmbito estadual, tal princípio já é perfeitamente aplicável, como se observa no Acórdão relativo à Apelação Cível²¹ n. 0800065-26.2022.9.26.0060 do Tribunal de Justiça Militar do Estado de São Paulo, julgada em 27 de março de 2023:

EMENTA

POLICIAL MILITAR - Demissão - Ação Ordinária pleiteando reintegração ao cargo - Alegação de arquivamento do inquérito policial (...) - Arquivamento de inquérito policial sobre os mesmos fatos não obsta o processo disciplinar - Independência das Esferas de Responsabilização (...). O arquivamento do inquérito policial militar na esfera criminal não obsta a apuração administrativa em razão da independência das esferas (...).

²¹ As Justiças Militares Estaduais, ao contrário da Justiça Militar da União, possuem competência para ações contra atos disciplinares, com fundamento no art. 125, § 5º, da CF.

[...]

E não há que se falar em ausência de justa causa para a instauração do Conselho de Disciplina, tendo em vista o arquivamento do IPM.

É sabido que o arquivamento de inquérito policial **não elide a responsabilização disciplinar**; porquanto distinto o ilícito penal do administrativo. Esse tem sido o posicionamento harmônico e pacífico desta Corte Castrense. Em virtude da independência das esferas criminal e administrativa, a autoridade militar tem liberdade para apreciar a questão sob o prisma da deontologia e decidiu, livremente, pela aplicação de sanção disciplinar, não havendo com isso qualquer ilegalidade. (grifo e destaque no original)

Tal interpretação também se mostra possível no nível federal, entendendo-se não recepcionado pela CF de 1988 o art. 42, § 2º, da Lei n. 6.880/1980, como explana o Juiz Federal da Justiça Militar da União Luciano Coca Gonçalves:

(...) há posicionamento doutrinário que defende a incompatibilidade dos dispositivos estatutário e regulamentares citados com a atual Constituição Federal, eis que estariam a ferir o princípio constitucional da independência dos três poderes (art 2º). Sustenta-se, em síntese que a Administração Militar não pode ficar à mercê de uma decisão judicial nem pode o Judiciário interferir sobremaneira no Poder Disciplinar da Administração, como se o Poder Executivo lhe fosse subsidiário.

(...) cabe ressaltar que o Superior Tribunal Militar, de forma geral, para fins penais, tem considerado irrelevante a circunstância de o agente ter sido punido administrativamente pelo mesmo fato apurado no processo penal militar, ainda que a questão não tenha sido definitivamente solucionada na esfera penal, reconhecendo-se, assim, o sistema da independência entre as instâncias penal e administrativa em sua plenitude (...).

Para respaldar sua linha argumentativa, o autor cita o Acórdão dos Embargos de Declaração n. 0000138-10.2014.7.09.0009, julgado pelo STM, em 29 de junho de 2017, cuja ementa é de clareza solar:

EMENTA: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. CONHECIMENTO. PRINCÍPIO DO NE BIS IN IDEM, VIOLAÇÃO. MATÉRIA DE ORDEM PÚBLICA. EFEITO INFRINGENTE NEGADO. NULIDADE ABSOLUTA. AUSÊNCIA. COEXISTÊNCIA DAS PUNIÇÕES DISCIPLINAR E PENAL

A Defesa arguiu omissão no julgado por nada dizer a propósito da violação ao princípio do *ne bis in idem*.

Alega a Defesa que o embargante fora punido administrativamente com a prisão disciplinar e o licenciamento. Mesmo diante da aplicação da punição administrativa foi sentenciado como incurso na pena do art. 290 do CPM, configurando dupla punição por fato motivador idêntico.

Trata-se de matéria de ordem pública, podendo ser arguida em qualquer fase ou instância processual.

Inexiste dupla punição pelo mesmo fato. Inquestionável funcionarem as esferas penal, administrativa e civil de modo autônomo e harmônico. Possível a coexistência das punições disciplinar e penal.

Embargos Declaratórios conhecidos e acolhidos parcialmente. Decisão unânime.

Dessarte, com a captura ou apresentação voluntária do desertor e sua conseqüente reinclusão ao serviço ativo, simultaneamente à adoção das medidas processuais penais militares, a autoridade militar poderia instaurar o processo administrativo-disciplinar e, sem a necessidade de se aguardar o desfecho criminal, aplicar a sanção cabível à luz do regulamento disciplinar da Força.

Dito de outra forma, a autoridade militar, simultaneamente, desempenharia suas atribuições de polícia judiciária militar e exerceria sua competência disciplinar. Com isso, ainda que, durante o processo penal militar, ocorra o licenciamento do desertor, já terá ocorrido a punição disciplinar, que, frise-se, pode ter um efeito prático mais importante do que a condenação criminal.

Tal assertiva se justifica porque a responsabilização administrativa poderá levar a uma sanção disciplinar privativa de liberdade enquanto, na esfera penal, considerando os limites do preceito secundário do art. 187 do CPM, será fixado o regime aberto de cumprimento da pena,

se não for concedido o *sursis*²², a teor do art. 84 e seguintes da Lei Penal castrense.

Logo, considerando os efeitos práticos, a reprimenda disciplinar apresenta-se mais eficaz, tanto sob a ótica do transgressor quanto sob o ponto de vista dos integrantes da Organização Militar.

Para tanto, mostra-se necessário conferir às autoridades militares alguma forma de segurança jurídica para que possam deflagrar um processo administrativo-disciplinar ao mesmo tempo em que há uma persecução penal militar.

Uma opção seria a expedição de *recomendação*, com fulcro no art. 6º, XX²³, da Lei Complementar n. 75/1993 e na Resolução n. 164²⁴, de 28 de março de 2017, do Conselho Nacional do Ministério Público, orientando a forma de proceder das autoridades militares.

A medida ora proposta, por via reflexa, resolveria outra questão, permitindo a punição do desertor mesmo antes de instauração da ação penal militar. Isso porque é uma realidade o arquivamento de instruções provisórias de deserção, antes do início do processo penal militar, sob o fundamento de que o indiciado perdeu o *status* de militar, ou seja, o desertor foi licenciado antes do recebimento da peça acusatória pela autoridade judicial²⁵.

Ainda que o procedimento de polícia judiciária militar seja arquivado, a teor do art. 397 do CPPM, o infrator terá sido punido disciplinarmente, mantendo-se íntegras a hierarquia e disciplina.

4. CONCLUSÃO

Os Operadores do *Direito Militar*, em seu trabalho hermenêutico, não podem se olvidar da preservação dos valores e deveres militares ao buscar soluções jurídicas para os casos que se apresentam.

22 Estamos diante de outra divergência jurisprudencial porquanto o art. 88, II, “a”, do CPM, em sua literalidade, veda a suspensão condicional da pena (*sursis*). Apesar disso, o STM firmou entendimento da possibilidade de concessão do benefício aos desertores condenados que deixaram de ser militares. Juízes de 1ª instância da Justiça Castrense estenderam esse posicionamento no sentido de conceder o *sursis* a qualquer pessoal, uma vez que a vedação violaria o princípio constitucional da individualização da pena.

23 Art. 6 - Compete ao Ministério Público da União: XX - expedir recomendações, visando à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública, bem como ao respeito, aos interesses, direitos e bens cuja defesa lhe cabe promover, fixando prazo razoável para a adoção das providências cabíveis.

24 Disciplina a expedição de recomendações pelo Ministério Público brasileiro.

25 Neste caso, o *status* militar é condição de procedibilidade.

Nesse contexto, incumbe ao Ministério Público Militar, além do controle externo da atividade de polícia judiciária militar, fiscalizar o cumprimento da Lei Penal Militar, tendo em conta os princípios constitucionais e basilares da hierarquia e disciplina, assim, as providências processuais adotadas por seus órgãos devem observar a *índole do processo penal militar*²⁶.

Dessa forma, os membros do *Parquet das Armas* devem buscar alternativas que compatibilizem o desenvolvimento da persecução penal militar sem prejudicar os bens jurídicos militares.

Esse especial ramo do Ministério Público da União deve propiciar condições para que a autoridade militar possa desempenhar suas atribuições de polícia judiciária militar e suas competências disciplinares da melhor forma possível.

Respeitado entendimento em sentido contrário, a segunda alternativa, com eventuais aperfeiçoamentos, mostra-se mais adequada, pois concilia o processo penal militar (e a tese da qualidade militar ser condição de procedibilidade e de prossequibilidade) e o direito administrativo disciplinar militar²⁷, ramo jurídico que, com a devida vênia, merece maior protagonismo na prevenção a combates a ilícitos no seio das Forças Armadas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Código de Processo Civil**. 2015. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm>. Acesso em: 12 jun. 2023.

BRASIL. **Código de Processo Penal Militar**. 1969. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del1002.htm>. Acesso em: 12 jun. 2023.

BRASIL. **Código Penal Militar**. 1969. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del1001.htm>. Acesso em: 12 jun. 2023.

26 Expressão prevista no artigo 3º, “a”, do CPPM que gera discussões sobre seu significado, mas que, sem sombra de dúvidas, abrange a observância à hierarquia e disciplina.

27 Em linhas gerais, o direito administrativo disciplinar militar diz respeito à aplicação de sanções disciplinares, inclusive privativas de liberdade, aos militares, nos termos dos regulamentos disciplinares, com a observância do devido processo legal, notadamente os princípios do contraditório e da ampla defesa.

BRASIL. **Constituição Federal**. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 12 jun. 2023.

BRASIL. **Estatuto dos Militares**. 1980. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6880.htm>. Acesso em: 12 jun. 2023.

BRASIL. **Lei do Serviço Militar**. 1964. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4375.htm>. Acesso em: 14 jun. 2023.

BRASIL. **Lei Orgânica do Ministério Público da União**. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp75.htm>. Acesso em: 12 jun. 2023.

BRASIL. **Regulamento Disciplinar para a Aeronáutica**. 1975. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/d76322.htm>. Acesso em: 13 jun. 2023.

BRASIL. **Regulamento Disciplinar para a Marinha**. 1983. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/atos/decretos/1983/d88545.html>. Acesso em: 13 jun. 2023.

BRASIL. **Regulamento Disciplinar para o Exército**. 2002. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4346.htm>. Acesso em: 13 jun. 2023.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Habeas Corpus n. 146.355/RJ**. Impetrante: Defensoria Pública da União. Impetrado: Superior Tribunal Militar. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, 22 de junho de 2018. Disponível em: <<https://www.stf.jus.br/>>. Acesso em: 12 jun. 2023.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Habeas Corpus n. 167.584/RS**. Impetrante: Defensoria Pública da União. Impetrado: Superior Tribunal Militar. Relator: Ministra Cármen Lúcia. Brasília, 21 de maio de 2019. Disponível em: <<https://www.stf.jus.br/>>. Acesso em: 12 jun. 2023.

BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL MILITAR. **Apelação n. 7000864-91.2021.7.00.0000**. Apelantes: Wesley Luiz da Rocha Teixeira e Ministério Público Militar. Apelados: os mesmos. Relator: Ministro Francisco Joseli Parente Camelo. Brasília, 15 de dezembro de 2022. Disponível em: <<https://www.stm.jus.br/>>. Acesso em: 12 jun. 2023.

BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL MILITAR. **Embargos de Declaração n. 0000138-10.2014.7.09.0009**. Embargante: Alex Sander Ribeiro Lodi. Requerido: Acórdão do Superior Tribunal Militar n. 138-10.2014.7.09.0009/MS. Relatora: Ministra Maria Elizabeth Guimarães Teixeira Rocha. Brasília, 22 de agosto de 2019. Disponível em: <<https://www.stm.jus.br/>>. Acesso em: 12 jun. 2023.

BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL MILITAR. **Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas n. 7000425-51.2019.7.00.0000**. Requerente: Ministério Público Militar. Requerido: 3ª Auditoria da 3ª Circunscrição Judiciária Militar. Relator: Ministro Péricles Aurélio Lima de Queiroz. Brasília, 22 de agosto de 2019. Disponível em: <<https://www.stm.jus.br/>>. Acesso em: 12 jun. 2023.

CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. Salvador: JusPODIVM. 2020.

GONÇALVES, Luciano Coca. Crime Militar Extravagante de Licitação e Contrato. In: NEVES, Cícero Robson Coimbra (coord.). **Crimes Militares Extravagantes**. Volume Único. São Paulo: JusPODIVM, 2022.

GONÇALVES, Victor Eduardo Rios; ESTEFAM, André. **Direito Penal Esquematizado**. Parte Geral. São Paulo: Saraiva. 2020.

NEVES, Cícero Robson Coimbra. **Manual de Direito Processual Penal Militar**. Volume Único. São Paulo: JusPODIVM. 2022.

SÃO PAULO. TRIBUNAL DE JUSTIÇA MILITAR. **Apelação n. 0800065-26.2022.9.26.0060**. Apelante: Marcos Antonio Franca. Apelado: Fazenda Pública do Estado de São Paulo. Relator: Juiz Enio Luiz Rosseto. São Paulo, 27 de março de 2023. Disponível em: <<https://www.tjmsp.jus.br/>>. Acesso em: 14 jun. 2023.

A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA GOVERNANÇA EM SEGURANÇA PÚBLICA: UMA PERSPECTIVA AMPLIADA SOBRE O CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL

THE PERFORMANCE OF THE PROSECUTION OFFICE IN PUBLIC SAFETY GOVERNANCE: AN EXPANDED PERSPECTIVE ON EXTERNAL CONTROL OF POLICE ACTIVITY

Alan Fernandes¹

Sumário: 1. Introdução. 2. Déficits de governança em segurança pública em relação a outras áreas de atuação estatal. 3. Ações relativas à governança em segurança pública no Brasil. 3.1. Índice de governança e Gestão em Segurança Pública (iGGSeg). 3.2. Gestão de Desempenho Operacional (GDO). 4. Governança de política: variáveis da atuação policial. 4.1. Efetivos. 4.2. Orçamento. 4.3. Capacitação. 4.4. Controle do uso da força. 4.5. Referencial para controle externo da atividade policial. 5. Conclusão. Referências.

Resumo: O controle externo da atividade policial no Brasil é atribuído ao Ministério Público conforme art. 129, inciso VII, da Constituição Federal. Tem como ponto central de atuação a atenção aos crimes e desvios funcionais praticados pelos integrantes das agências policiais. Esse papel, todavia, requer ser desempenhado no conjunto das ações de governança que se ligam à segurança pública, seja para uma destinação mais ampla do Ministério Público, que vá além da atuação no fluxo de justiça criminal envolvendo os policiais como autores, seja para contemplar a oferta de segurança pública no conjunto dos referenciais que guiam a atuação dessa instituição em outras áreas das políticas públicas. Neste trabalho, serão trazidos referências nacionais que atendem a ambos os aspectos da atuação quanto ao controle da atividade policial, quais sejam o Índice de Governança e Gestão em Segurança Pública, liderado pelo Tribunal de Contas da União, e a Gestão de Desempenho Operacional, promovido pela Polícia Militar de Minas Gerais. Aliado a esses instrumentos, serão apresentados quatro variáveis sobre os quais se assentam o serviço policial

¹ Coronel da Reserva da Polícia Militar do Estado de São Paulo. Professor do Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas da EAESP/FGV e dos Doutorado e Mestrado Profissionais em Ciências Policiais de Segurança e Ordem Pública. Concluiu Doutorado em Administração Pública e Governo pela EAESP/FGV com estágio doutoral pelo *King's College London* (Reino Unido).

(efetivos, orçamento, capacitação e controle do uso da força), por meios dos quais se pretende atribuir uma dimensão que alie controle externo e governança em segurança pública.

Palavras-chave: Segurança Pública. Polícia. Ministério Público. Controle externo. Governança. Indicadores

Abstract: *The external control of police activity in Brazil is assigned to the Public Prosecutor's Office as article 129, item VII, of the Federal Constitution. Its central point of action is the attention to crimes and functional deviations committed by members of police agencies. That, however, requires to be played in the set of governance actions that are linked to the public security, or for a broader purpose of the Public Prosecutor's Office, which goes beyond of acting in the flow of criminal justice involving police officers as perpetrators, whether for contemplate the offer of public security in the set of references that guide the action of this institution in other areas of public policy. In this work, will be brought national references that meet both aspects of action regarding the control of police activity, which are the Index of Governance and Management in Public Security, led by the Federal Court of Accounts, and Operational Performance Management, sponsored by the Military Police of Minas Gerais. Allied to these instruments, will be presented four variables on which the police service is based (effective, budget, training and control of the use of force), through which it is intended to attribute a dimension that combines external control and governance in public security.*

Keywords: *Public Security. Police. Prosecution Office. External control. Governance. Indicators.*

1. INTRODUÇÃO

O controle externo da atividade policial constitui uma função atribuída ao Ministério Público (MP) pela Constituição Federal promulgada em 1988 (BRASIL. CONSTITUIÇÃO, 1988) e, desde então, passou a compor o rol de funções normativas desdobradas nos diversos documentos que configuram a atuação dessa instituição no Brasil (AGRA, 2019). *Grosso modo*, controle externo da atividade policial representa o controle do MP sobre os casos de atos ilícitos praticados por agentes policiais, em especial no que se refere ao uso abusivo da força letal, representado pelas mortes decorrentes de intervenção policial. Nesse sentido, a atuação do MP recai sobremaneira sobre o controle judicial dos casos de mortes de não policiais, ainda que outros eventos sejam acompanhados pelos promotores públicos, como a corrupção policial.

Em específico sobre as mortes resultantes das ações policiais, a atenção dedicada se dá em face dos números elevados de letalidade

das forças policiais (BUENO; LIMA; TEIXEIRA, 2019). Aliados aos dados, há uma percepção social de que as polícias são violentas, erodindo a relação de confiança entre a sociedade e a polícia, um dos fundamentos da existência dessas agências. Ainda que não disponha de dados consolidados, a corrupção policial torna-se bastante presente no noticiário, o que tem exigido do MP a criação de forças-tarefas com o objetivo de combater tais práticas no interior das agências policiais.

Muito embora a relevância dos temas que definem o campo de atuação relativo ao controle externo da atividade policial, este artigo busca contribuir com novos contornos para o problema. Não pretende alijar as questões que envolvem o controle pontual e caso-a-caso dos desvios policiais, mas inseri-los em uma perspectiva mais ampla em que se pretende abarcar esses problemas como disfunções de uma política de segurança pública e, assim, considerar o tema controle da atividade policial em um espectro de ações (e, portanto, controles) que vão além dos casos específicos.

Com isso, esse trabalho pretende incorporar avanços brasileiros já alcançados em outras áreas do Estado nas quais, não obstante o trabalho correcional, inclusive promovido pelo próprio MP (AGRA, 2019; COSTA, 2023), situa-as em um conjunto muito mais amplo de atuação, de forma a apresentar à sociedade uma entrega de bem público mais eficiente e efetiva, incluindo-se, portanto, uma ação mais adstrita à lei por parte dos servidores. Não se trata de desviar-se do controle sobre ações arbitrárias e criminosas praticadas pelos agentes policiais, mas cotejá-la em face de problemas mais estruturais que permeiam a prestação de segurança pública no Brasil.

Pensar-se nesse pressuposto para a atuação do MP tampouco representa uma destinação inédita, quando pensads a atuação do órgão junto às áreas de saúde (BRASIL. CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 2018, 2022; PEREIRA et al., 2019; RODRIGUES; OLIVEIRA, 2022) ou educação (BRASIL. CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 2019; GABRICH; SOUZA, 2022; GRANGEIA; CARVALHAES; COELHO, 2021; NASCIMENTO; MARQUES, 2021). O Ministério Público (MP, apenas para citar algumas. Nelas, o MP coloca-se como agente interessado na oferta de bem público, ao primar pela correção do serviço prestado, tanto no nível das relações entre os agentes público, como na oferta da própria política pública. São exemplos as inúmeras iniciativas nos campos do urbanismo, transporte, educação e saúde,

como exemplos, em que o MP se coloca no controle das políticas estatais, e, assim, promovo níveis mais sofisticados de prestação estatal.

Um dos argumentos trazidos é que, não obstante a segurança estar prevista como um direito social, previsto no art. 6º da Constituição Federal, a atuação que o Estado dedica a essa área das políticas pública, diverge, em grande medida, das demais previstas no mesmo instituto. Não em razão de orçamentos, mas, acima de tudo, pelo diferente estatuto de governança pública hipotecada a ela. Nesse sentido, a atuação do MP, que, em outras áreas da atuação estatal, reveste-se de maior sofisticação, ao se colocar como parte interessada de políticas públicas, tem, na segurança pública, seu papel vinculado à atuação nos limites do sistema de justiça criminal.

2. DÉFICITS DE GOVERNANÇA EM SEGURANÇA PÚBLICA EM RELAÇÃO A OUTRAS ÁREAS DE ATUAÇÃO ESTATAL

A segurança pública é uma área da prestação estatal, assim como saúde, educação e saneamento básico. Essa afirmação, por sinal bastante trivial, busca, em termos do arcabouço que rege as demais áreas citadas, compará-la em termos do tratamento em termos de governança (BEVIR, 2011; BUTA; TEIXEIRA, 2020; COSTA, 2023; CRAWFORD, 2006) que ela recebe.

Primeiramente, quando comparada a outras atividades estatais, possui muito recentemente algum tipo de meta de entrega de bem público. Assim, se termos como erradicar (saúde), elevar níveis (educação) ou ampliar a rede (saneamento básico) são recorrentemente acionados por gestores públicos e sociedade civil, na segurança pública não há consensos sobre o que significaria uma oferta ótima de serviço público. Ainda que sejam considerados os indicadores clássico de segundo os quais se consideram eficiência em segurança pública, não são construídas as trilhas a serem percorridas pelas agências de segurança pública. Quando o são, surgem muito longinquamente apropriadas pela sociedade e, pior, pela burocracia estatal.

Quando existem normativas que busquem incorporar um tratamento sistêmico para a área de segurança pública, e as são pouco apropriados pelos atores públicos, o que constitui o segundo argumento. As noções de planos, estratégias e sistemas, que possuem uma maturidade muito maior nas áreas centrais da atividade estatal, são bastante recentes

em segurança pública, cujo marco legal remonta a 2018 com a Lei do Sistema Único de Segurança Pública (BRASIL (LEGISLATIVO), 2018), que engendrou a publicação do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030 (BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA., 2021) e os correlatos Planos Estaduais, ainda em fase de elaboração em muitos Estados da Federação. E, nos casos em que existam tais Planos, eles, ainda, não foram capazes de estabelecer a segurança pública enquanto uma política pública, sobretudo pelo baixo nível de apropriação por parte dos gestores ligados ao tema, mas também, pela sociedade.

Uma das razões por essa baixa aderência aos instrumentos que regem a segurança enquanto uma política pública reside no fato de que não há mínimos consensos políticos sobre o que fazer para se alcançar as metas estabelecidas, em geral baseadas na redução de crimes. Se, por certo, existem experiências nacionais e internacionais que oferecem um conjunto de evidências sobre medidas promissoras (ECK; MAGUIRE, 2005; GROFF et al., 2015; KOPITTKE; RAMOS, 2021), elas não têm o condão de mobilizar de forma efetiva as ações estatais. Para os gestores ligados à segurança pública, as políticas públicas recaem, de forma geral, na ampliação de efetivos policiais e ampliação de incrementos tecnológicos às forças policiais; para o enfrentamento dos desvios policiais, o aprofundamento de medidas punitivas penais e administrativas. Em resumo, as práticas políticas em funcionamento no Brasil para o tema legam às polícias, ao final e ao cabo, o que fazer em segurança pública pelo *background* pouco qualificado que percorre grande parte das discussões. Não se trata da inexistência de um conjunto teórico, uma vez que há um conhecimento suficientemente acumulado para promover melhores níveis de políticas de segurança pública, mas uma certa leniência nacional em pensar a área como um problema de polícia e para a qual os instrumentos mais sofisticados de gestão estatal não merecessem ser acionados.

Outro aspecto a ser trazido reside na apropriação por parte de órgãos indiretamente envolvidos na área de prestação estatal sobre as metas a serem alcançadas e sobre as ações promovidas pelo Governo para alcançá-las. Redução da pobreza, da fome ou do déficit habitacional, maior cobertura vacinal, ampliação da rede de esgotos são objetivos que percorrem diferentes esferas governamentais, do Executivo e Legislativo, mas também de órgãos que se colocam na fiscalização do cumprimento de tais políticas públicas, que permitem à sociedade ter a dimensão

dos avanços, paralisações e eventuais retrocessos, além de poder definir sentidos de tais políticas por meio das instâncias de participação democrática. Ainda que haja inúmeros problemas na condução de tais assuntos, existe um conjunto de saberes, práticas e controles que, ainda que incrementalmente, possibilitam avanços. O mesmo não ocorre na segurança pública. A definição de metas nacionais, pela primeira vez prevista em instrumento de 2018 (SPANIOL; MORAES JR.; RODRIGUES, 2020), não alcança o debate público e atinge pouca penetração em órgãos incumbidos de promover melhores níveis de governança pública, e, ainda pior, as estratégias para o alcance de metas passa muito ao largo de discussões públicas. Aumento de efetivos policiais e aparelhamento tecnológico e logístico, incluindo o bélico, são as medidas acionadas docilmente como eficientes para a entrega de melhores níveis de segurança pública, e, a despeito de evidências que, de fato, engendram avanços, elas pouco estabelecem novos enquadramentos quanto à sua eficiência e efetividade, seja em instâncias de governança, seja do debate público.

3. AÇÕES RELATIVAS À GOVERNANÇA EM SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL

Muito embora o descompasso da governança da segurança pública em relação a outras atividades estatais, há iniciativas em curso no Brasil que têm promovendo avanços em estabelecer uma relação coordenativa, por um lado, e fiscalizatória, por outro, dentro de padrões consentâneos aos modelos gerenciais adotados em relação a outras políticas. A apresentação dessas medidas tem o objetivo de fazê-las conhecidas por um maior público, assim como prospectar avanços. Assim também, constituem-se referenciais potentes para o controle das ações governamentais levadas a efeito, incluindo-se, portanto, aquelas ligadas à própria atuação policial. Serão apresentadas duas delas: o Índice de Governança e Gestão em Segurança Pública (iGGSeg) e a Gestão de Desempenho Operacional (GDO).

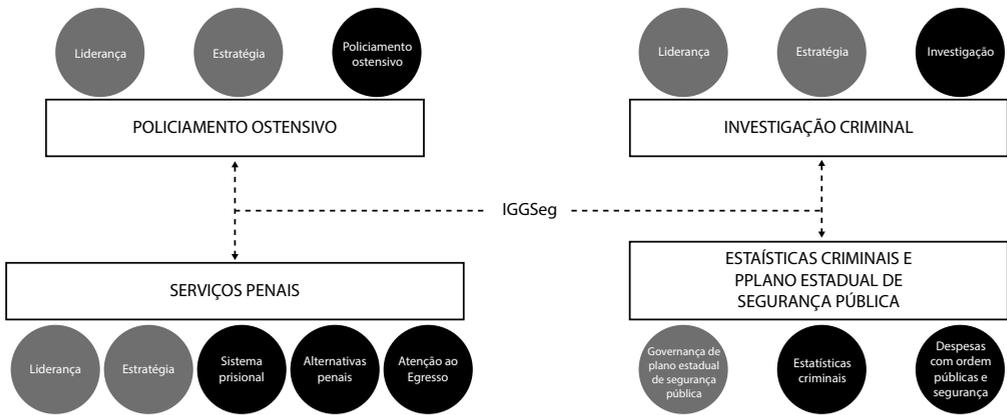
Índice de Governança e Gestão em Segurança Pública (iGGSeg)

Do ponto de vista da governança pública, os Tribunais de Contas da União (TCU) e dos Estados e Distrito Federal têm elaborado os

procedimentos que melhor encaminham estabelecer diretrizes para a oferta de segurança pública, incluindo em suas avaliações não somente as agências policiais, mas também os órgãos não-policiais, sobretudo as Secretarias de Segurança Pública e Defesa Social nos Estados. O iGGSeg alinha-se ao Decreto n. 9.203/17 (BRASIL [EXECUTIVO], 2017) e ao Guia da Política de Governança Pública (BRASIL. CASA CIVIL, 2018). Fruto de um processo de acompanhamento das políticas de segurança pública iniciado em 2016 (BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2016), é um instrumento editado em 2020 que tem por objetivo avaliar a eficiência dos serviços prestados pelos órgãos de segurança pública da União assim como estabelecer modelos de avaliação para os Tribunais de Contas estaduais. Para o TCU, o iGGSeg tem a capacidade de, ao ser alimentado pelas informações advindas dos entes estaduais, fundamentar ações do governo federal para tratar de problemas sistêmicos e orientar suas ações em face da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social prevista na Lei n. 13.675/18 (BRASIL [LEGISLATIVO], 2018), justificar futuras ações de controle pelo órgão e oferecer ao cidadão ferramentas de controle social sobre as organizações de segurança pública (BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2020, p. 10). Tem como ponto de partida os problemas identificados como os mais importantes em segurança pública no Brasil, quais sejam a falta de articulação entre os entes federativos, carência de dados qualificados sobre o tema, limitações quanto ao enfrentamento da criminalidade organizada, carências estruturais relacionadas ao sistema prisional e assuntos essencialmente ligados à atividade policial, como baixo nível de resolução de inquéritos, insuficiência de efetivos, falta de integração entre os órgãos policiais e falta de aparelhamento de perícia (BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2020, p. 15). Em razão de seus alinhamentos aos modelos de governança em políticas públicas válidos para as diferentes áreas da administração pública que, por sua vez, fundamentam-se em avançados instrumentos nacionais internacionais destinados a essa finalidade, constitui o mais sofisticado instrumento existente no Brasil que se destina a exercer um controle sobre a provisão de segurança pública. Ainda que amplie o escopo de sua observação para além das polícias, oferece também novos padrões de observação do trabalho policial, o que, nessa medida, contribui para a qualificação da atividade de controle externo da atividade policial.

O modelo se baseia na avaliação de quatro eixos considerados como funções-chave para a segurança pública: policiamento ostensivo, investigação criminal, serviços penais e estatísticas criminais e plano estadual de segurança pública.

Figura 1: Eixos e macrodimensões do Índice de Governança e Gestão em Segurança Pública



Fonte: Tribunal de Contas da União (Brasil, 2020, p. 20)

Em razão do objeto deste trabalho, não será abordado o eixo “Serviços Penais”. Os eixos “Policiamento Ostensivo” e “Investigação Criminal” são, em comum, avaliados nas macrodimensões Liderança e Estratégia. Baseado no Referencial Básico de Governança (BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2014a), o TCU avalia em Liderança se os membros da alta administração dos órgãos citados possuem capacitação para o exercício da função, a existência de códigos formais e padrões éticos em funcionamento capazes de manter uma cultura organizacional e a existência de estruturas internas de governança da organização; em Estratégia, avalia se são presentes na organização a avaliação e a prospecção de cenários, definição e monitoramento de objetivos de curto, médio e longo prazos, relacionamento dos órgãos com partes interessada, dentre outros aspectos (BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2020, p. 22–23). No Quadro 1, são apresentadas as dimensões comuns às atividades de polícia ostensiva e de polícia investigativa.

Quadro 1: Estrutura de Avaliação de Liderança e Estratégia do Índice de Governança e Gestão em Segurança Pública

Macrodimensão	Dimensão	Destinação
Liderança	Pessoas e competências	Avalia a capacitação dos membros da alta administração
	Princípios e comportamentos	Avalia a existência de padrões de ética e conduta
	Liderança Organizacional	Avalia o compromisso da alta administração com o direcionamento da gestão e com uma mudança salutar de cultura
	Sistema de Governança	Avalia existência, formalização e adequado funcionamento das estruturas internas de governança da instituição
Estratégia		Existência de planejamento estratégico e que contenha relacionamento com outras organizações e alinhamentos com outras políticas públicas

Fonte: adaptado de TCU (Brasil. Tribunal de Contas da União, 2020).

Para a avaliação das ações promovidas pelas Secretarias Estaduais, valeu-se do Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU (BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2014b). Assim, avalia as questões orçamentárias, a qualidade da produção de estatísticas criminais, os esforços para a articulação da consecução dos Planos Estaduais de Segurança Pública e Defesa Social e os aspectos ligados a *accountability* (“transparência, responsabilização, comunicação e a prestação sistemática de contas sobre o grau de implementação do plano de segurança”) (BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2020, p. 33).

O iGGSeg publicado não traz os quesitos aplicados a cada uma das dimensões, o que, segundo o documento, estaria à cargo da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), órgão vinculado ao atual Ministério da Justiça e Segurança Pública do Governo Federal. No entanto, segundo o Tribunal de Contas do Piauí, em notícia divulgada em 17 de maio de 2023, estariam em posse do material e em processo de capacitação dos Estados do Amazonas, Bahia, Goiás, Mato Grosso do Sul, Pará, Pernambuco e Rio de Janeiro².

Muito embora esse delineamento não esteja em domínio público, uma auditoria realizada pelo Tribunal de Contas do Rio Grande do Norte em 2016 permite inferir alguns aspectos mais específicos a serem

² Disponível em: <<https://www.tcepi.tc.br/tce-piaui-e-ceara-coordenam-treinamento-sobre-indice-de-governanca-e-gestao-em-seguranca-publica/>>.

avaliados. Ainda que tenha sido realizado anteriormente ao iGGSeg, traz boa parte da inspiração sobre governança pública que já vinha sendo construída por indução do Governo Federal (BRASIL. CASA CIVIL, 2018)

O Relatório de Auditoria Operacional Conjunta de Governança avaliou diferentes aspectos da Secretaria de Estado da Segurança Pública e da Defesa Social do Rio Grande do Norte (RIO GRANDE DO NORTE. TRIBUNAL DE CONTAS., 2016). Eles avaliaram aspectos ligados a Estratégia, Arranjos Institucionais, Tecnologia e Conhecimento, Resultados, Gestão, Pessoas e Controles. Diferenciaram-se, portanto, das dimensões previstas, futuramente, no iGGSeg. Seus quesitos, contudo, revelam com bastante acuidade as mesmas preocupações a serem previstas no instrumento de 2020. Importa destacar que os resultados alcançados por aquele órgão retratavam um nível de gestão pública bastante aquém aos já construídos e apropriados em diferentes níveis da administração pública nacional. Destaque-se:

- ausência de referencial estratégico que contemplasse a identificação do negócio, missão, visão e valores;

- ausência de planejamento estratégico;

- entre 2013 e 2014, a Secretaria apresentou a participação por três oportunidades no Gabinete de Gestão Integrada Estadual, por ocasião da Operação Eleições (em datas anteriores ao primeiro e segundo turnos das eleições ocorridas em 2014) e, em 2013, nas discussões sobre classificação dos crimes de violência letal. No Gabinete de Gestão Integrada Regional, não houve participações;- os dados produzidos pela Secretaria não eram compartilhados com outras Pastas do Governo Estadual, exceto com a Polícia Militar, a Polícia Civil e o Departamento de Trânsito, este informalmente. Tampouco o órgão acessava as bases de dados de outros órgãos do ente estadual;

- não havia prestação formal de contas ao Governador do Estado;

- ausência de documentação formal ao Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN);

- ausência de atas que comprovem o funcionamento de conselhos comunitários de defesa social, o que resultou em nota zero quanto ao acesso da sociedade em formas de participação das políticas públicas de segurança;

- ausência de divulgação semestral de estatísticas criminais;

- ausência da divulgação de licitações e convênios promovidos pelo órgão.

A auditoria conclui que as deficiências apontadas na gestão da Secretaria podem ter como consequência o mau aproveitamento dos recursos públicos e o comprometimento de um resultado esperado pela sociedade.

O trabalho do Tribunal de Contas/RN exemplifica uma frente que amplifica a realização do controle externo da atividade policial ao ir além da atuação tão somente nos casos concretos em que servidores excedem às suas atribuições. Antecessor ao iGGSeg, oferta, todavia, os referenciais de avaliação pelos quais são elaborados os atuais pontos de avaliação, sobretudo porque, em termos de gestão das polícias, enfrenta questões que, quando negligenciadas, impactam a qualidade dos serviços prestados pelas polícias. Muito embora a auditoria não tenha sido sobre uma das agências policiais do Rio Grande do Norte, mas sobre a Secretaria que coordena muitas atividades daquelas polícias estaduais, a indução de novas posturas desse órgão, reverberando sobre seus órgãos vinculados, as polícias, permitem o exercício de uma governança *a priori*, e não apenas após havido os erros que atraíam os órgãos de controle externo da atividade policial.

Gestão de Desempenho Operacional (GDO)

Ainda que, na experiência nacional, os mecanismos ofertados pelo Tribunais de Contas da União e dos entes federativos sejam aqueles de maior sofisticação para a realização de uma governança sobre o trabalho policial, há algumas construções, muito mais ligadas aos cotidianos das agências policiais que, quando alçadas à observação de órgãos externos, permite estabelecer parâmetros contínuos de avaliação do trabalho policial sobre suas próprias ferramentas de controles internos, ligados ao uso da força, por exemplo, mas também sobre o conjunto da oferta de segurança pública sobre os primas da eficiência, eficácia e efetividade.

Nesse aspecto, há o trabalho elaborado pelo Estado de Minas Gerais, que, em conjunto com a Polícia Militar (PMMG) e com a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), consolidou indicadores de processo e de resultado que constituem o instrumento mais elaborado vigente no País. É possível atribuir esse destaque pelo fato de que o instrumento avaliativo incorpora outras noções que vão além

dos aspectos classicamente adotados para se avaliar o trabalho policial, construídos sobre resultados operacionais representados pela flutuação das taxas criminais e por sua capacidade de efetuar prisões e apreensões de objetos envolvidos em crimes (armas e drogas).

Intitulado Gestão de Desempenho Operacional (GDO), trata-se do resultado acumulado de um processo de avanço institucional ocorrido desde meados dos anos 2000 impulsionado pela aquisição de *software* de georrefenciamento de crimes registrados e consequente qualificação de análise de variáveis espaciais e temporais de taxas criminais, a qual por sua vez se aliou à perspectiva de Gestão de Resultados adotada pelo Governo Estadual (ROSA et al., 2022). Por muitos anos, os indicadores de processo, aqueles por meio dos quais se pretende o alcance de metas, não eram previstos, restando aos gestores locais da PMMG o estabelecimento dos processos que, em suas concepções, alcançariam os resultados pretendidos. Nessa perspectiva, ganhavam evidências as práticas mais cristalizadas, baseadas em operações, prisões e apreensões, bastante próprias às culturas organizacionais dos corpos policiais. A partir de 2019, o instrumento dá passos adiante. Com isso, uma mudança importante se coloca: os processos, arranjos, programas colocados em curso pela polícia revelam-se ao escrutínio público, ao menos em termos de flutuações das dinâmicas internas empreendidas, já que, antes disso, à sociedade cabia acompanhar se metas estabelecidas (queda de crimes) foram ou não alcançadas.

A seguir, tais indicadores são apresentados, divididos em indicadores de resultado e indicadores de processo.

Tabela 1: Indicadores da Gestão de Desempenho Operacional da Polícia Militar/MG

Indicadores de Processo	Indicadores de Resultado
Índice de Apreensão de Armas de Fogo	Taxa de Crimes Violentos
Índice de Apreensão de Armas de Fogo	Taxa de Homicídios Consumados
Taxa de Reação aos Crimes Violentos	Taxa Qualificada de Furtos
Índice de efetividade no cumprimento de Disque-Denúncia	Taxa de Acidentes de Trânsito com Vítimas nas rodovias estaduais e federais delegadas
Interação Comunitária	
Repressão Qualificada da Violência	
Índice de Prevenção aos Crimes Ambientais	
Operação Lei Seca	

Fonte: adaptado de Rosa et al. (2022)

Muito embora os significativos avanços de Minas Gerais no cenário brasileiro, o GDO não constitui um documento suficiente para cumprir um papel mais assertivo sobre o controle externo da atividade policial, uma vez que se atém ao ambiente operacional, deixando os aspectos de governança ao largo. Ainda assim, inquestionavelmente, traz elementos que permitem acompanhar o trabalho policial sob o ponto de vista de indicadores institucionais. Nessa medida, do ponto de vista do controle externo na atividade policial, conjugado com o iGGSeg, o GDO oferece alguns parâmetros de acompanhamento em termos de eficiência e eficácia sobre as políticas públicas de segurança encetadas pela corporação e, assim, um acompanhamento antecipado sobre a atuação policial.

4. GOVERNANÇA DE POLÍCIA: VARIÁVEIS DA ATUAÇÃO POLICIAL

Aliados aos instrumentos trazidos anteriormente, serão trazidos alguns aspectos que foram pouco explorados naqueles, mas que são primordiais no que se refere à oferta de segurança pública no Brasil, sob a lente da prestação do serviço policial. Com base neles, serão apresentados alguns indicadores que, ainda que baseados em literatura nacional e internacional (DURANTE; BORGES, 2000; FERNANDES, 2019; MUNIZ; PROENÇA JR., 2007a; PÉRES; PERAL, 2021; ROSA et al., 2022). A promoção de segurança pública no Brasil tem em suas polícias um dos principais atores. Por esse motivo, compreender como se dão os processos internos a elas, no seu esforço de oferta de polícia ostensiva, assim como contribuir para que tal tarefa seja cada vez mais consentânea às exigências impostas por novas dinâmicas sociais e políticas, alcança especial importância na reflexão sobre políticas públicas que se ocupem de entregar menores níveis de violência na sociedade. Assim, este trabalho se dedica a discutir governança no âmbito de instituições policiais, com enfoque à oferta de polícia ostensiva. Para tanto, investiga a arquitetura institucional da segurança pública em São Paulo, assim como, e em especial, os processos internos à Polícia Militar do Estado de São Paulo na formulação das estratégias ligadas ao policiamento, materializadas em seus Programas de Policiamento. Recorre-se ao conjunto teórico ofertado pela discussão sobre governança, governança pública e governança corporativa, em especial no que tange às questões ligadas a segurança pública, ordem

pública e polícia. Em termos metodológicos, foi realizada uma análise da consolidação dos processos de policiamento ocorridos na Instituição na década de 2000, bem como buscou-se um estudo de caso comparado com os Carabineros de Chile. Como conclusão, procurou-se contribuir na construção de arranjos institucionais que permitam ganhos em termos de formulação, execução e avaliação de medidas gestadas pelo Comando e implementadas na PMESP como um todo, de forma a promover melhores níveis de governança sobre os processos, estratégias e práticas institucionais.1. INTRODUÇÃO As organizações que utilizam algum tipo de planejamento estratégico, dentro do qual se definem objetivos e metas a serem atingidas, necessitam de acompanhamento para o aperfeiçoamento das suas ações, baseado em procedimentos científicos de coleta e análise de informação sobre o conteúdo, estrutura, processo, resultados e/ou impactos de políticas, programas, projetos ou quaisquer intervenções planejadas na realidade (Rua, 2000, constituem um esforço inicial e exploratório, em face da prematuridade da discussão do tema no Brasil. Visam oferecer novos caminhos para a atuação ligada ao controle externo da atividade policial, inserindo o tema em escopo ligado à governança de políticas públicas. Serão apresentadas quatro grandes variáveis que estruturam a prestação de serviço de segurança pública. São eles efetivos, orçamento, capacitação e controle do uso da força. Como será desenvolvido a seguir, reputa-se que uma melhor gestão sobre essas áreas da atividade policial tem adicionalmente a capacidade de promover menores níveis de abuso de poder por parte das polícias, em especial a violência e a corrupção policiais.

Efetivos

A capacidade de um governo fazer valer as regras politicamente estabelecidas tem, em grande medida, relação com a possibilidade de prover cobertura territorial de seu mandato. Com esse intuito, são bastante claras as relações ótimas entre servidores públicos e a população a ser atendida. Com isso, ainda que, em geral, o Brasil apresente relações deficitárias, essa questão é amplamente apropriada por uma série de setores do próprio Estado, de forma a estabelecer um quantitativo que atenda padrões mínimos de atenção social. Na segurança pública, não há, sequer, parametrização do número de servidores atuantes na segurança pública, ou, ao menos, em relação às polícias. Isso diverge, por exemplo, de análises feitas nos Estados Unidos ou na Comunidade Europeia (PÉRES; PERAL, 2021), em que existem tais definições

As polícias em geral, mas em especial as polícias ostensivas, têm como fundamento imperioso para a realização de seu trabalho a disposição de efetivos (servidores policiais) em número suficiente que fosse, ainda que irrealisticamente, efetuar a cobertura de vigilância dos territórios que estão responsáveis. Com isso, quer-se dizer que, muito mais que outras áreas de atuação estatal, cujo recurso a tecnologias ou a combinação com atores privados permitem o menor emprego de servidores estatais, o serviço policial (*policing*), ao menos no modelo brasileiro³, é dependente de uma atuação em escala, ou seja, da provisão maciça de policiais. Por essa razão, *efetivo* (quantidades e distribuição em termos de território e de especialidades de serviço policial) é um variável fundamental sobre a qualidade do serviço policial.

Orçamento

A provisão de efetivo requer outras duas variáveis que, em que pese não se subordinar a ele, serão fundamentais para qualificar o trabalho policial. O *orçamento* destinado à segurança pública, em especial nas polícias que, no cenário nacional, a materializa, constitui um ponto fundamental. Isso pelos salários e aposentadorias destinados a esses servidores, mas também pelo fato de que a destinação orçamentária é que, em última instância, materializa os sentidos da política pública (de segurança). Isso porque ações estatais tão díspares quanto abertura de delegacias de atenção à mulher ou a incrementação da capacidade investigatória das já existentes delegacias, ou a criação de batalhões de repressão especializados ou a montagem de grupos policiais (batalhões) voltados a grupos vulneráveis, ou ainda a contratação ou não de equipamentos de reconhecimento facial, são decisões que devem ser tomadas no âmbito dos objetivos consensuados *politicamente* (e não organicamente) e, assim, devem fazer parte dos instrumentos de materialização das decisões políticas em âmbito financeiro-orçamentário, principalmente os Planos Plurianuais (PPA) e as leis orçamentárias anuais. Além das possibilidades trazidas, é por esses instrumentos que a sociedade (e os órgãos de controle externo, conseqüentemente) verifica a disposição de se promover avanços nas ações estatais, como exemplo o completamento de efetivos, tão acionado pelos governos quando exigidos a apresentarem melhoras em segurança pública.

3 Para novas formas de prestação de serviço policial em face de restrições orçamentárias que levam à menor contratação de policiais pelo Estado, recomendações *The New Structure of Policing: Description, Conceptualization, and Research Agenda* (BAYLEY; SHEARING, 2001)

Capacitação

Outro aspecto determinante para a atuação policial é o que se denomina *capacitação*. As polícias em todo o mundo oferecem a formação e a qualificação de seus integrantes, em modelos essencialmente endógenos (sem a participação da sociedade) ou em modelos mistos (em que a universidade realiza parte da formação e qualificação). A educação policial é considerada uma das vertentes em que se assenta a ética e o profissionalismo, cujas repercussões se fazem sentir no cotidiano da atuação, em espaços de elevada discricionariedade.

A oferta de um serviço público eficiente requer elevados níveis de profissionalização. Para isso, a construção de um saber técnico e científico é condição essencial. Por essa razão, as noções de profissionalização repousam na legitimação de um saber que estipule, ao menos formalmente, a legitimação para o exercício do ofício. Por isso, para o exercício da medicina, enfermagem, docência, cultura, apenas para citar alguns, são exigidas as correspondentes titulações, sem as quais tais postulantes sequer ingressam no serviço público. Ainda que se possa considerar que existam diferentes problemas nesse processo, isso confere legitimidade do profissional perante o mínimo estatuído socialmente para o exercício desses ofícios. Cabe salientar que os espaços de ensino técnico e superior incumbidos de capacitar tais profissionais ficam subordinados às regras nacionais sobre cada uma das áreas e aos regimes de controle dos órgãos ligados ao tema.

As polícias em todo o mundo promovem a maior parte da formação e qualificação de seus quadros internamente às suas corporações. Apesar dessa endogenia, há diferentes modelos que enfrentam a autonomia da construção desse saber. Essa maior governança sobre a formação dos policiais tem o propósito de trazer a formação para ditames políticos mais amplos, mas também pela simples razão de se avaliar a qualidade desse ensino. Perguntas triviais como tempo de duração da formação policial, quantidade de exercícios de tiro policial e armas não letais, assim como grade curricular, são temas que, à exceção daquelas corporações que buscaram validar seus conteúdos nos órgãos de ensino, passam em completa obscuridade, ainda que as deficiências sejam fundamentais no tocante à qualidade da entrega do serviço público. Mesmo não se fazendo julgamento apriorístico quanto aos níveis de ensino ministrado nas academias policiais, o que se traz aqui é estabelecer-se uma governança sobre ele, que, assim como ocorre com outras áreas do Estado, reveste-se imprescindível.

Controle do uso da força

Os aspectos anteriores (*efetivo, orçamento e capacitação*) determinam o fazer policial. É por meio deles que as polícias têm suas estratégias e lógicas internas definidas, e, nessa medida, compõem um aspecto preponderante do assunto controle externo da atividade policial, agora sob o prisma do como se dá a oferta do bem público vinculado às agências policiais. Ainda que pertençam ao universo da *política*, são, em geral, assuntos guardados dentro das lógicas institucionais (MUNIZ; PROENÇA JR., 2007b; PROENÇA JÚNIOR; MUNIZ; PONCIONI, 2009).

Mas, em face da extensão alargada do exercício de seu mandato (MUNIZ; PROENÇA JR., 2014) e de sua discricionariedade (LIPSKY, 2019), a constrição sobre as atuações das polícias, e, por conseguinte, de seus agentes, é um imperativo dos órgãos de controle externo, aspecto com atuação com maior acúmulo por parte do MP brasileiro (AGRA, 2019). Com uma atuação consolidada sobre os casos de crimes cometidos por policiais, seja nas investigações de grupos criminosos formados por policiais, seja na função originária do MP no fluxo do sistema criminal, são inúmeros os casos de agentes processados e eventualmente condenados por força da atuação do MP. O que se defende neste trabalho é uma atuação que contemple medidas que abordem o tema para além da atuação sobre casos concretos, uma vez que os desvios profissionais também são enfrentados sob o prisma dos arcabouços de controle que as instituições policiais possuem, tais como um sistema eficiente de recebimento de denúncias ou grupos especializados e independentes o suficiente para a apuração de crimes funcionais. Essa atuação mais ampla sobre o controle do uso da força, que constitui um tema extremamente sensível à realidade nacional, permite identificar diferentes vetores do uso da violência pelos policiais, que podem variar das precárias condições de saúde mental oferecidas até um acúmulo de violências em determinados territórios, que conduziria à identificação da existência de um baixo investimento em oferecer formas de policiamento que se afastem dos modelos estritamente baseados na repressão policial.

Referencial para controle externo da atividade policial

A seguir, no Quadro 2, será proposto um conjunto de perguntas que buscam estabelecer uma ponte entre o controle externo das polícias

e alguns pontos-chaves da atuação dessas corporações. Esse rol não pretende ser exaustivo, tampouco traz as metodologias dos Tribunais de Contas, muito embora sua relevância. Pretende, assim, colaborar com as discussões sobre a questão, com a pretensão de ser inovador ao buscar conectar aspectos essenciais à prestação do serviço policial com a governança necessária.

Quadro 2: Questões ligadas à governança da segurança pública e polícias

EFETIVO
<ul style="list-style-type: none">• Qual a previsão normativa em termos de efetivo para a agência policial pertencente ao ente federativo? Qual é a defasagem?• Há normativa que estabeleça a distribuição do efetivo conforme as unidades policiais? Quais as distorções em relação a ela (unidades com mais/menos policiais que o previsto; policiais cedidos a outros órgãos sem a devida previsão legal)?• Quais as especificidades de serviço policial contempladas (atendimento a escolas, à mulher, serviço ambiental, crimes cibernéticos, crimes contra animais, etc.)?• Qual a relação policial por 1.000 habitantes?• Existe capacidade instalada (vagas em academias policiais) para a formação e capacitação dos policiais?
ORÇAMENTO
<ul style="list-style-type: none">• O Plano Plurianual (PPA) contempla o Plano (Federal/Estadual) de Segurança Pública e Defesa Social?• Qual a destinação orçamentária para a segurança pública e como essa destinação está distribuída? Há programas ligados à segurança pública previstos na Lei Orçamentária Anual?• Qual a execução da Lei Orçamentária Anual para a segurança pública?• Em caso de defasagem de efetivo, há plano de complemento, acompanhado de previsão orçamentária?• Há previsão orçamentária para programas de saúde mental voltados a policiais?
CAPACITAÇÃO
<ul style="list-style-type: none">• Os cursos têm alguma forma de acompanhamento pelos órgãos de educação federal ou estadual, como os Conselhos Estaduais?• Há aderência dos currículos dos cursos de formação e aperfeiçoamento à Matriz Curricular Nacional do Ministério da Justiça e Segurança Pública?• Os Planos Nacional e Estadual de Segurança Pública e Defesa Social são contemplados nas grades curriculares dos cursos de formação e capacitação continuada? De que forma?
CONTROLE DO USO DA FORÇA
<ul style="list-style-type: none">• Existem protocolos de atuação operacional destinados às interações entre polícias e cidadãos?• Quais são as formas de governança internas sobre essa atuação?• Quais critérios para provisão de capacidade balística e blindagem? Estão adequados ou excedem os padrões de policiamento?• Quais são os protocolos institucionais em caso de ocorrências que resultem em mortes ou lesões de não policiais?• Existem órgãos encarregados da apuração de casos de violência policial, tal como corregedoria? Caso exista, em que grau se dá a independência das apurações?• Existem órgãos externos à polícia com atribuição para acompanhamento da violência policial, como ouvidoria de polícia ou comissões com a participação da sociedade civil destinadas a isso ? <p>Existem e como se dão eventuais registros internos em casos de violência policial?</p>

Fonte: elaboração própria

5. CONCLUSÃO

Controle externo da atividade policial é um campo de atuação que se conecta com a segurança pública e, por essa razão, deve ser contemplada no conjunto de ações colocadas em curso para assegurar esse direito social (SUXBERGER, 2021) em 2018, estabeleceu o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP. Em outras palavras, o contido no art. 129, inciso VII, da Constituição Federal, que versa sobre o controle do serviço policial, deve conjugar-se com o art. 6º, *caput*, do mesmo diploma, que trata dos direitos sociais. A segurança pública, em todos os seus aspectos, como qualquer outra política pública, deve ser emoldurada sob os princípios de eficiência e eficácia que regem a moderna atuação estatal.

Por essa dupla inserção da segurança pública no que se refere à atuação do MP, a segurança pública deve ser tratada além do sistema da justiça criminal, mas sob regras de governança que alcançam toda a atividade estatal. Defendemos que, neste diapasão, a atuação do MP alarga sua atuação para não apenas estabelecer um controle do serviço policial *a posteriori*, com o processamento de policiais que incorreram em irregularidades, mas um controle *a priori*, qualificando a atuação das polícias do controle dos excessos e desvios, mas também na oferta das políticas públicas de segurança, cuja correção da atuação de seus agentes policiais constitui um dos aspectos.

Em comparação com outros campos de políticas públicas, a segurança pública encontra-se em estágios mais atrasados em termos de governança. Isso em razão do incipiente acúmulo por parte de atores políticos sobre planos, metas, indicadores e propostas que apresentem resultados positivos em segurança pública ou mesmo pelo desconhecimento das dinâmicas que operam nesse campo.

Malgrado esse cenário, há em curso no Brasil algumas iniciativas que visam empreender níveis mais elevados de eficiência junto aos órgãos responsáveis pela segurança ao estabelecer primados ligados às noções de governança pública. Com isso, o universo do trabalho policial é desvelado por força de indicadores de processo, que promovem uma melhor qualificação das metas (agora, portanto, não somente ligadas às flutuações criminais e aos números de prisões e apreensões). Assim, foram trazidas as ações adotadas pelo Tribunal de Contas da União, com o iGGSeg, e pela Polícia Militar de Minas Gerais, com a GDO.

Como forma de ampliar o tema, foram apresentados alguns aspectos que são pouco tratados pelos dois instrumentos trazidos, mas que constituem variáveis sobre as quais se assenta o trabalho policial e que requerem dedicadas atenções no esforço do controle externo da atividade policial. Desdobradas essas bases – *efetivos, orçamento, capacitação e controle do uso da força* – em algumas questões, é, ao final, apresentado pequeno referencial que, somado às outras experiências nacionais, pode contribuir com a atuação de diferentes atores encarregados da gestão e controle de políticas de segurança pública.

REFERÊNCIAS

AGRA, Wendell Beethoven Ribeiro. O controle das políticas de segurança pública e da eficiência da atividade policial. **O Ministério Público e o Controle Externo da Atividade Policial**. 2. ed. Brasília, DF: CNMP, 2019. v. 2p. 133–150. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2019/ATIVIDADE_POLICIAL_04-09-19.pdf>. Acesso em: 1 jun. 2023.

BAYLEY, David; SHEARING, Clifford. **The New Structure of Policing**: Description, Conceptualization, and Research Agenda. National Institute of Justice: Washington, DC, 2001. Disponível em: <<https://www.ojp.gov/pdffiles1/nij/187083.pdf>>. Acesso em: 14 jan. 2022.

BEVIR, Mark. Governance as theory, practice, and dilemma. *In*: BEVIR, Mark (org.). **The SAGE Handbook of Governance**. Londres: SAGE Publications Ltd, 2011. p. 1–16.

BRASIL. CASA CIVIL. **Guia da política de governança pública**. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Recomendação n. 68**, sugere parâmetros para a atuação do Ministério Público no dever constitucional de defesa do acesso e qualidade da Atenção Básica de Saúde e na execução das atividades relacionadas à Ação Nacional da Saúde e dá outras providências. Brasília, DF: CNMP, 2018. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/>>

portal/images/Recomendacoes/Recomendao-68.pdf>. Acesso em: 1 jun. 2023.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO.

Direito à Profissionalização e trabalho protegido: subsídios para a atuação do Ministério Público na promoção do acesso de adolsecntes e jovens a Programas de Aprendizagem e Cursos de Qualificação Profissional. Brasília, DF: CNMP, 2019. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2019/PROFISSIONALIZACAO_E_TRABALHO_PROTEGIDO_CNMP.pdf>. Acesso em: 1 jun. 2023.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Pacto Nacional pela Consciência Vacinal.** Brasília/DF: CNMP, 2022.

Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/institucional/comissoes/comissao-da-saude/pacto-nacional-pela-consciencia-vacinal>>. Acesso em: 1 jun. 2023.

BRASIL. CONSTITUIÇÃO (1988). **Constituição da República**

Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF: Casa Civil, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 12 jun. 2023.

BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. **Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social.** Brasília, DF:

MJSP, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/categorias-de-publicacoes/planos/plano_nac_de_seguranca_publica_e_def_soc_2021_2030.pdf>. Acesso em: 1 jun. 2023.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública.** v. 1. Brasília: TCU, 2014a. BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS

DA UNIÃO. **Referencial para a avaliação de governança em políticas públicas.** Brasília: TCU, 2014b. Disponível em:

<<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A14DDA8CE1014DDFC404023E00>>. Acesso em: 1 jun. 2023.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório Sistêmico de Fiscalização da Segurança Pública**. Brasília: TCU, 2016. Disponível em: <<https://tcu.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/753855089/relatorio-de-levantamento-rl-2521820158/inteiro-teor-753855225>>. Acesso em: 1 jun. 2023.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Índice de Governança e Gestão em Segurança Pública**. Brasília: TCU/Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública, 2020. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881E77B688F80177B6D28783237F>>. Acesso em: 12 jun. 2023.

BRASIL (EXECUTIVO). **Decreto n. 9.203, de 22 de novembro de 2017**, dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília/DF. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm>. Acesso em: 1 jun. 2023.

BRASIL (LEGISLATIVO). **Lei n. 13.675, de 11 de junho**, disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) e institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp). Brasília/DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm>. Acesso em: 1 jun. 2023.

BUENO, Samira; LIMA, Renato Sérgio; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. Limites do uso da força policial no Estado de São Paulo. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 17, n. Edição Especial, p. 783–799, 2019. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/cebape/a/hZdwqVLLt55ZjTfP8GpFcdL/?lang=pt>>. Acesso em: 15 jul. 2020.

BUTA, Bernardo Oliveira; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. Governança pública em três dimensões: conceitual, mensural e democrática. **Organizações & Sociedade**, v. 27, n. 94, p. 370–395, 2020. Acesso em: 1 jun. 2021.

COSTA, Arthur Trindade Maranhão. **Segurança Pública, Redes e Governança**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2023.

CRAWFORD, Adam. Networked governance and the post-regulatory state?: Steering, rowing and anchoring the provision of policing and security. **Theoretical Criminology**, v. 10, n. 4, p. 449–479, 2006.

DURANTE, Marcelo; BORGES, Doriam. **Avaliação de Desempenho em Segurança Pública. Segurança, Justiça e Cidadania**. Ministério da Justiça, Brasília/DF, v. 5, n. 3, p. 63–86, 2000. Disponível em: <https://www.novo.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/analise-e-pesquisa/download/estudos/sjcvolume5/avaliacao_desmpenho_seguranca_publica.pdf>. Acesso em: 1 jun. 2023.

ECK, John E.; MAGUIRE, Edward R. Have changes in policing reduced violent crime?: An assessment of the evidence. *In*: BLUMSTEINS, Alfred; WALLMAN, Joel (org.). **The Crime Drop in America**. Cambridge University Press, 2005. p. 207–265.

FERNANDES, Alan. **Governança Policial e Segurança Pública: Análise a oferta de polícia ostensiva em São Paulo e proposta de aprofundamento da capacidade de Gestão Operacional da Polícia Militar Paulista**. 154 f. 2019. Tese (Doutorado Profissional) - Ciências Policiais de Segurança e Ordem Pública, Centro de Altos Estudos de Segurança, Polícia Militar do Estado de São Paulo, São Paulo/SP, 2019. Disponível em: <https://www.academia.edu/82008696/Governanca_Policial_e_Seguranca_Publica_analise_da_oferta_de_policia_ostensiva_em_Sao_Paulo_e_proposta_de_aprofundamento_da_capacidade_de_gestao_operacional_da_Policia_Militar_paulista?sm=b>. Acesso em: 1 jun. 2023.

GABRICH, Frederico de Andrade; SOUZA, Ranieri Jésus. Direitos para além dos muros: projeto “Educação para a Democracia”, extensão universitária e cooperação institucional com o Ministério Público do Pará. **Revista de Pesquisa e Educação Jurídica**, v. 8, n. 1, p. 75–91, 2022. Disponível em: <<https://indexlaw.org/index.php/rpej/article/view/8879/pdf>>. Acesso em: 1 jun. 2023.

GRANGEIA, Mario Luis; CARVALHAES, Flavio; COELHO, Ruan. Alcance e limites do ativismo do Ministério Público como fiscal da educação. **Dilemas - Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, v. 14, n. 1, p. 289–317, 2021. DOI: 10.17648/dilemas.

v14n1.32661. Disponível em: <<https://revistas.ufrj.br/index.php/dilemas/article/view/32661>>. Acesso em: 1 jun. 2023.

GROFF, Elizabeth R.; RATCLIFFE, Jerry H.; HABERMAN, Cory P.; SORG, Evan T.; JOYCE, Nola M.; TAYLOR, Ralph B. Does what police do at hot spots matter? The philadelphia policing tactics experiment. **Criminology**, v. 53, n. 1, p. 23–53, 2015.

KOPITTKE, Alberto L. W.; RAMOS, Marília Patta. O que funciona e o que não funciona para reduzir homicídios no Brasil: uma revisão sistemática. **Revista de Administração Pública**, v. 55, n. 2, p. 414–437, 2021. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122021000200414&tlng=pt>. Acesso em: 29 jul. 2021.

LIPSKY, Michael. **Burocracia de nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos**. Brasília, DF: ENAP, 2019.

MUNIZ, Jacqueline de Oliveira; PROENÇA JR., Domício. Bases conceituais de métricas e padrões de medida de desempenho policial. *In*: CARUSO, Haydée; MUNIZ, Jacqueline de Oliveira; BLANCO, Antonio Carlos Carballo (org.). **Polícia, Estado e Sociedade: práticas e saberes latino-americanos**. Rio de Janeiro: Publit Seleções Editoriais, 2007a. p. 230–280. Disponível em: <http://campanhanaweb.com.br/acsmce-antigo/wp-content/uploads/2012/11/livro_rede_de_policiais.pdf>. Acesso em: 1 jun. 2023.

MUNIZ, Jacqueline de Oliveira; PROENÇA JR., Domício. Muita politicagem, pouca política os problemas da polícia são. **Estudos Avançados**, v. 21, n. 61, p. 159–172, 2007b. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142007000300011&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em: 1 jun. 2023.

MUNIZ, Jacqueline; PROENÇA JR., Domício. Mandato policial. *In*: LIMA, Renato Sérgio; RATTON, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli (org.). **Crime, polícia e justiça no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2014. p. 491–502.

NASCIMENTO, José Almir; MARQUES, Luciana Rosa. A efetivação do direito à educação de qualidade como ação do Ministério Público de Pernambuco. **Educação e Pesquisa**, v. 47, n. e239022, p. 1–20, 2021. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-97022021000100505&tlng=pt>. Acesso em: 1 jun. 2023.

PEREIRA, Ilma de Paiva; CHAI, Cássius Guimarães; DIAS, Rosane da Silva; LOYOLA, Cristina Maria Douat; PACHECO, Marcos Antônio Barbosa. Public prosecutor's office, municipal health councils and practices of interinstitutional dialogue. **Saúde e Sociedade e Sociedade**, v. 28, n. 2, p. 111–123, 2019.

PÉRES, Carlos Carmona; PERAL, Antonio Natera. Nuevas métricas para nuevos valores de gestión policial. Criterios de valor y medición de la acción de las policías locales españolas en escenarios de gobernanza relacional. **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, v. 79, p. 191–122, 2021. Disponível em: <<https://www.redalyc.org/journal/3575/357570194006/html/>>. Acesso em: 1 jun. 2023.

PROENÇA JÚNIOR, Domício; MUNIZ, Jacqueline de Oliveira; PONCIONI, Paula. Da governança de polícia à governança policial: controlar para saber; saber para governar. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 2, n. 5, p. 14–50, 2009.

RIO GRANDE DO NORTE. TRIBUNAL DE CONTAS. **Relatório de auditoria operacional conjunta de governança na SESED/RN**. Natal/RN: TCU/RN, 2016. Disponível em: <https://www.tce.rn.gov.br/as/PaginaSetor/AOP/189/Relatório_final_de_auditoria_operacional_conjunta_de_governanca_na_SESED_RN.pdf>.

RODRIGUES, Rayane Vieira; OLIVEIRA, Vanessa Elias. Ministério Público, judicialização e atuação extrajudicial em saúde. **Revista Direito GV**, v. 18, n. 3, p. 1–32, 2022. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1808-24322022000300203&tlng=pt>. Acesso em: 1 jun. 2023.

ROSA, Gilmar; MARTINS, Maressa de Assis Silva; SILVA, Micael Henrique; MICHALIK, Miller França; BATISTA, Renato Pinheiro.

Histórico documental da gestão por indicadores da segurança pública pela Polícia Militar de Minas Gerais. **Revista Brasileira de Estudos de Segurança Pública**, v. 15, n. 1, p. 29–57, 2022. Disponível em: <<https://revista.ssp.go.gov.br/index.php/rebsp/article/view/585>>. Acesso em: 1 jun. 2023.

SPANIOL, Marlene Inês; MORAES JR., Martim Cabeleira De; RODRIGUES, Carlos Roberto Guimarães. Como tem sido planejada a segurança pública no Brasil? Análise dos Planos e Programas Nacionais de Segurança pós-redemocratização e dos seus impactos na prevenção ao crime e à violência. **Revista Brasileira de Segurança Pública. Dossiê Segurança e Justiça Criminal**, v. 14, n. 2, p. 100–127, 2020. Disponível em: <<https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/1035>>. Acesso em: 1 jun. 2023.

SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano. O Ministério Público na formulação das Políticas de Segurança Pública. **Rei - Revista Estudos Institucionais**, v. 7, n. 2, p. 681–701, 2021. Disponível em: <<https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/625/729>>. Acesso em: 01 jun. 2023.

A ATRIBUIÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL: A ADOÇÃO DE NOVOS FLUXOS DE TRABALHO PARA CUMPRIMENTO DAS OBRIGAÇÕES CONSTITUCIONAIS E INTERNACIONAIS

THE ATTRIBUTION OF THE PUBLIC MINISTRY IN THE EXTERNAL CONTROL OF POLICE ACTIVITY: THE ADOPTION OF NEW WORKFLOWS FOR THE FULFILLMENT OF CONSTITUTIONAL AND INTERNATIONAL OBLIGATIONS

Suelim Iasmine dos Santos Braga¹

Sumário: Introdução. 1. O Ministério Público brasileiro e o controle externo da atividade policial. 2. O poder investigatório do Ministério Público e o controle da atividade policial. 3. A atividade policial, a ADPF 635 e as condenações brasileiras na Corte Interamericana de Direitos Humanos. 4. A criação de obrigações ao Ministério Público como mecanismos para a efetividade do controle externo da atividade policial. 5. Conclusão. Referências.

Resumo: O presente estudo visa jogar luzes na atribuição constitucional do Ministério Público a respeito do controle externo da atividade policial. Para tanto, é necessário, em um primeiro momento, analisar as determinações constitucionais e legais a respeito da referida competência, bem como descrever as formas como esse controle pode ser exercido. Também importante para o trabalho um estudo sobre o poder investigatório do Ministério Público e a sua relevância para o cumprimento da atribuição de controle externo, principalmente sob a ótica da ineficácia do monopólio do modelo investigatório policial. Estruturada essa base, passa-se à análise da supracitada atribuição sob a ótica internacional, tratando das condenações brasileiras na Corte Interamericana de Direitos Humanos, em especial o Caso Cosme Rosa Genoveva e Outros vs. Brasil (Caso Favela

¹ Servidora Pública do Ministério Público do Estado de Goiás. Especialista em Ensino Interdisciplinar em Infância e Direitos Humanos e em Direito Processual Civil - CPC 2015. Autora da obra Inovação de Tese Defensiva na Tréplica: uma análise sob a ótica da paridade de armas.

Nova Brasília). A pesquisa também avalia as decisões da Justiça brasileira, sobretudo na ADPF 635 – “ADPF das Favelas”. Por fim, tendo em vista que uma das determinações a serem cumpridas pelo Estado brasileiro, no Caso Favela Nova Brasília, envolve a publicação de relatório anual com dados oficiais envolvendo mortes em decorrência de atuação policial, propõem-se a criação de mecanismos e fluxos para o cumprimento da referida condenação.

Palavras-chave: Ministério Público. Controle externo. Atividade Policial. Atuação Extrajudicial.

Abstract: *This study aims to shed light on the constitutional assignment of the Public Prosecutor regarding the external control of police activity. To this end, it is necessary, at first, to examine the constitutional and legal provisions relating to that competence, as well as to describe the ways in which this control can be exercised. Also important for the work is a study on the investigative power of the Public Prosecutor's Office and its relevance to the fulfillment of the assignment of external control, mainly under the view of the ineffectiveness of the monopoly of the police investigative model. Structured this basis, we go to the analysis of the aforementioned assignment under the international perspective, dealing with Brazilian convictions in the Inter-American Court of Human Rights, in particular the Case Cosme Rosa Genoveva and Others vs. Brazil (Caso Favela Nova Brasilia) The survey will also evaluate the decisions of the Brazilian Justice, especially in ADPF 635 – “ADPF das Favelas”. Finally, given that one of the determinations to be fulfilled by the Brazilian State, in the Case Favela Nova Brasília, involves the publication of an annual report with official data involving deaths as a result of police action, it is proposed to create mechanisms and flows for the fulfilment of the aforementioned condemnation.*

Keywords: *Public ministry. External control. Police Activity. Extrajudicial action.*

INTRODUÇÃO

O tema do controle externo da atividade policial tem se relevado imprescindível ao debate público, tendo em vista as reiteradas decisões da Justiça brasileira a respeito da temática, bem como os altos índices de letalidade policial.

Segundo o Anuário Brasileiro de Segurança Pública, publicado em 2022:²

Desde que o Fórum Brasileiro de Segurança Pública passou a monitorar o número de mortes em

2 BRASIL. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2022**. Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Disponível em: <<https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2022/07/05-anuario-2022-letalidade-policial-cai-mas-mortalidade-de-negros-se-acentua-em-2021>>.pdf. Acesso em: 30 abr. 2023.

intervenções policiais, em 2013, ao menos 43.171 pessoas foram vítimas de ações de policiais civis ou militares de todo o país. Os números não incluem os dados de mortes por intervenções de policiais Federais e Rodoviários Federais que, embora sejam menos comuns, estiveram no centro do debate após o brutal assassinato de Genivaldo de Jesus Santos quando abordado por dois agentes da Polícia Rodoviária Federal (PRF) no município de Umbaúba, em Sergipe, ocasião em que os agentes estatais fizeram do portamalas da viatura uma câmara de gás improvisada, matando Genivaldo por asfixia.

Tais dados demonstram a importância de uma reflexão crítica e de uma proposição de políticas públicas que visem ao aprimoramento das instituições, principalmente envolvendo o Sistema de Segurança Pública.

Nesse cenário, tem posição de destaque o Ministério Público, como instituição independente e essencial à função jurisdicional do Estado, a qual incumbe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis e detentor da atribuição do controle externo da atividade policial.

É claro que a temática da letalidade policial demanda uma atuação conjunta de todos os entes estatais para a sua prevenção e repressão. Contudo, para os fins do objeto do presente trabalho, será analisado o papel do *Parquet* na temática, não só como agente de persecução penal, mas também como um importante agente na concretização de uma política pública efetiva de redução da letalidade policial.

Para tanto, é importante a criação de um banco de dados oficial a respeito da atuação ministerial, não apenas no âmbito judicial, mas principalmente na área extrajudicial, tendo em vista a atribuição de investigação criminal a qual se acham investidos os membros da instituição.

A referida medida não apenas concretiza uma política pública, mas decorre de condenação do Brasil na Corte Interamericana de Direitos Humanos, no Caso Cosme Rosa Genoveva e Outros – Caso Favela Nova Brasília. Houve, no julgamento, a determinação de publicação de relatório anual com dados oficiais envolvendo mortes em decorrência de atuação policial.

Além disso, na referida decisão, também se fixou a tese de que os casos envolvendo atuação policial devem ser investigados por um órgão

independente, sendo citado expressamente a instituição do Ministério Público.

Logo, tendo em vista tais premissas, o órgão de fiscalização deve caminhar para a criação de mecanismos que favoreçam a compilação de dados oficiais, notadamente os decorrentes de procedimentos extrajudiciais, razão pela qual faz-se indispensável a criação de novos fluxos e mecanismos na atuação ministerial.

Assim, o presente trabalho discutirá a criação desses mecanismos, com propostas que culminem no desenvolvimento de um banco de dados oficial, entre elas a alteração da Resolução n. 20 de 2007 do Conselho Nacional do Ministério Público, tendo em vista o cumprimento das determinações da Corte Interamericana de Direitos Humanos, mas também as reiteradas decisões judiciais sobre o tema no âmbito do Judiciário brasileiro.

1. O MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO E O CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL

A Constituição Federal de 1988 inseriu o Ministério Público no capítulo “Das Funções Essenciais à Justiça”, disciplinando sua estrutura, suas prerrogativas e suas atribuições, detalhando seu tratamento de forma extensiva e revestindo-o de prerrogativas e competências inéditas nas Constituições anteriores.

A instituição, de origem francesa³ e influenciada pelo direito lusitano antigo⁴, recebeu do constituinte de 1988 a roupagem de “instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”.

3 A doutrina cita a origem francesa como o indicativo do nascimento da instituição Ministério Público. Invoca-se a Ordenança de 25 de março de 1302, de Felipe IV, rei da França, como o primeiro texto legislativo a disciplinar os procuradores da defesa judicial de seus interesses (*les gens du roi*). Posteriormente, em 1790, um decreto elencou vitaliciedade aos membros do Ministério Público, dividindo sua atribuição entre comissário do rei e acusador público. Entretanto, foi com a Revolução Francesa que se estruturou a instituição com o formato em que hoje é conhecida. Aliás, a origem francesa é inegável ao verificar-se que a expressão *Parquet*, conhecida como a “magistratura de pé”, ainda é utilizada usualmente no direito brasileiro. Segundo Souza, “o documento fundamental que delineou, pela primeira vez, e de maneira mais precisa, a fisionomia moderna do Ministério Público no processo penal foi o Code d’instruction criminelle”, promulgado em 1808 por Napoleão, mas que só entrou em vigor em 1811. Nesse Código, a instrução se iniciava somente após o Ministério Público formular requisição formal ao Juiz Instrutor. Cf. SOUZA, Alexander Araújo de. **O Ministério Público como Instituição de Garantia**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020. p. 23.

4 Também é possível verificar a influência do direito lusitano antigo, sobre a instituição, por meio das Ordenações Afonsinas, de 1447, das Ordenações Manoelinas e das Ordenações Filipinas, de 1603.

Sobre o tema, Alexander Araújo de Souza⁵ ensina que:

A Constituição mais avançada na temática, porém, é a brasileira, de 1988, na qual o Ministério Público foi concebido como verdadeira instituição de garantia destinada, sobretudo, a assegurar a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis dos cidadãos (art. 127). Além disso, a Carta brasileira potencializou as atribuições do Ministério Público no âmbito civil, com a constitucionalização da ação civil pública, destinada à proteção do patrimônio público, do meio ambiente e dos interesses difusos e coletivos (art. 129, III), bem como atribuindo-lhe a função de zelar pelo efetivo respeito dos poderes públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na própria Constituição, promovendo as medidas necessárias à sua garantia (art. 129, II).

Entre as novas atribuições trazidas pela Constituição Federal de 1988, verifica-se a de “zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias à sua garantia”. Tem-se, assim, que o Ministério Público atual não possui somente atribuições de persecução penal, mas também concentra o dever de zelo pela Constituição e de defesa institucional, além de representar a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, inclusive contra o próprio Estado.

Dessa forma, para que possa exercer as suas funções institucionais, ao *Parquet* também devem ser assegurados mecanismos de atuação. Do próprio texto constitucional é possível visualizar importantes meios para a concretização de sua missão: promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (III); expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva (VI); exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior (VII); requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais (VIII).

5 SOUZA, Alexander Araújo de. **O Ministério Público como Instituição de Garantia**. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2020. p. 33.

Sobre o tema, Roberto Antonio Dassié Dianna justifica o direcionamento da atuação do Ministério Público ao próprio Estado como mecanismo de proteção, inclusive, contra negligência dos Poderes Públicos.⁶

Entre os mecanismos de atuação para o cumprimento de suas funções institucionais, verifica-se a do exercício da função ministerial sobre o controle externo da atividade policial. Tal atribuição não decorre apenas do inciso VI, mas também da previsão do inciso II, que estabelece ser função institucional do *Parquet* “zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias à sua garantia”.

Nesse sentido, Roberto Antonio Dassié Dianna⁷ afirma que:

Afinal, a atribuição de zelar para que todos os Poderes respeitem todos os direitos previstos em nosso ordenamento, para tanto, com o dever de promover as medidas necessárias, abrange controlar externamente que os órgãos estatais policiais (braços armados do Estado) respeitem todos os direitos e garantias constitucionais, por meio de providências necessárias.

Sobre a atribuição de controle externo da atividade policial, verifica-se que a Lei Complementar n. 75/1993 trouxe capítulo específico sobre a temática, disciplinando, em seu art. 9º, que:

O Ministério Público da União exercerá o controle externo da atividade policial por meio de medidas judiciais e extrajudiciais podendo: I - ter livre ingresso em estabelecimentos policiais ou prisionais; II - ter acesso a quaisquer documentos relativos à atividade-fim policial; III - representar à autoridade competente pela adoção de providências para sanar a omissão indevida, ou para prevenir ou corrigir ilegalidade ou abuso de poder; IV - requisitar à autoridade competente para instauração de inquérito policial sobre a omissão ou

6 DIANNA, Roberto Antônio Dassié. O controle constitucional pelo Ministério Público e o controle externo da atividade policial: fundamentos e natureza jurídica, necessidade, objetivo, extensão, exercício e cláusula pétrea. In: SALGADO, Daniel de Resende; DALLAGNOL, Deltan Martinazzo. CHEKER, Monique (coord.). **Controle externo da atividade policial pelo Ministério Público**. Belo Horizonte: ANPR, 2016. p. 90

7 DIANNA, Roberto Antônio Dassié. O controle externo da atividade policial pelo Ministério Público na coleta policial de elementos de informação. In: SALGADO, Daniel Rezende Salgado; QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro (org.). **A prova no enfrentamento à macrocriminalidade**. Salvador: JusPodivm, 2019. p. 568.

fato ilícito ocorrido no exercício da atividade policial;
V - promover a ação penal por abuso de poder.

A referida temática se aplica não só ao Ministério Público da União, mas também aos Ministérios Públicos dos estados, tendo em vista a previsão contida no art. 80 da Lei n. 8.625/1993.

Regulamentando o art. 9º da Lei Complementar n. 75/1993 e o art. 80 da Lei n. 8.625/1993, o Conselho Nacional do Ministério Público editou a Resolução n. 20, de 28 de maio de 2007, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, o controle da atividade policial, estabelecendo o seu alcance, seus objetivos, sua forma de exercício, as obrigações dos membros quando do exercício da atribuição, as prerrogativas do órgão do Ministério Público na referida função e a obrigação de realizar inspeções periódicas.

Nos termos da referida resolução, sujeitam-se ao controle externo do Ministério Público não só os organismos policiais relacionados no art. 144 da Constituição Federal, mas também polícias legislativas e qualquer outro órgão ou instituição, civil ou militar, à qual seja atribuída parcela de poder de polícia, relacionada com a segurança pública e persecução criminal.

De acordo com Diana (2016),

o conceito de atividade policial sempre será obtido diretamente da vontade consolidada do legislador, ou seja, compreende todas as atribuições concedidas pelo ordenamento jurídico às instituições policiais. É um conceito, portanto, também formal, ou melhor, legislativo, construído por cada cultura e sociedade, a seu tempo, e não somente preconcebido materialmente.

Dessa forma, verifica-se que o controle externo da atividade policial tem um alcance amplo.

Ademais, o Conselho Superior do Ministério Público editou, posteriormente, a Resolução n. 129 de 2015, estabelecendo regras mínimas de atuação do Ministério Público no controle externo da investigação de morte decorrente de intervenção policial.

A análise do controle ministerial sobre a atividade policial não se resume à amplitude. Em sua forma, essa modalidade de controle externo, segundo o art. 3º da referida resolução, pode ser exercido de maneira difusa ou em sede de controle concentrado.

O controle exercido de forma difusa é aquele realizado por todos os membros do Ministério Público com atribuição criminal, quando do exame dos procedimentos que lhes forem atribuídos. Nesse sentido, Enrico Rodrigues de Freitas⁸ afirma que o controle externo da atividade policial perpassa, exemplificativamente, em situações como a realização de cotas de dilação de prazo em inquéritos policiais ou requisições de dilatações de prazo.

Por sua vez, o controle em sede concentrado é aquele realizado por membros com atribuições específicas para o controle externo da atividade policial, conforme disciplinado no âmbito de cada Ministério Público. Para Freitas,⁹ a modalidade de controle em sede concentrada permite ao membro com atribuição a adoção de procedimentos extrajudiciais para a sua concretização.

Esses atores podem recorrer a todos os meios procedimentais e processuais previstos em lei para resolver a situação investigada ou buscar as sanções previstas em lei. Dessa forma, dentro das atribuições definidas nos normativos de cada Ministério Público, aos membros que atuam no controle concentrado é permitido: - instaurar procedimento investigatório referente a ilícito penal ocorrido no exercício da atividade policial; - instaurar procedimentos de investigação de improbidade (inclusive inquérito civil público); - instaurar procedimentos de natureza cível (inclusive inquérito civil público), tendo por objetivo sanar as deficiências ou irregularidades detectadas no exercício do controle externo da atividade policial, bem como apurar as responsabilidades decorrentes do descumprimento injustificado das requisições pertinentes. Nesse contexto, também podem esses membros expedir recomendações, visando à melhoria dos serviços policiais bem como o respeito aos interesses, direitos e bens cuja defesa seja de responsabilidade do Ministério Público.

Por fim, também é possível classificar o controle externo em ordinário e extraordinário, conforme o momento e a necessidade de seu exercício. O controle realizado de maneira ordinária é aquele que ocorre

8 FREITAS, Enrico Rodrigues de. Modalidades e extensão do controle externo. In: SALGADO, Daniel de Resende; DALLAGNOL, Deltan Martinazzo; CHEKER, Monique (coord.). **Controle externo da atividade policial pelo Ministério Público**. Belo Horizonte: ANPR, 2016. p. 132.

9 FREITAS, Enrico Rodrigues de. Modalidades e extensão do controle externo. In: SALGADO, Daniel de Resende; DALLAGNOL, Deltan Martinazzo; CHEKER, Monique (coord.). **Controle externo da atividade policial pelo Ministério Público**. Belo Horizonte: ANPR, 2016. p. 140.

em toda atividade rotineira realizada, enquanto o controle externo extraordinário é aquele que decorre da realização de atos específicos, com delimitação precisa do objeto.

2. O PODER INVESTIGATÓRIO DO MINISTÉRIO PÚBLICO E O CONTROLE DA ATIVIDADE POLICIAL

Conforme apontado no capítulo anterior, os membros do Ministério Público, ao exercerem a atribuição do controle externo, podem recorrer à instauração de procedimentos extrajudiciais, sendo o Procedimento Investigatório Criminal aquele determinado para a investigação de ato ilícito ocorrido no âmbito da atividade policial.

Verifica-se que o Conselho Nacional do Ministério Público, no âmbito de seu poder normativo, editou a Resolução n. 181 de 2017, alterada posteriormente pela Resolução n. 183 de 2018, a fim de disciplinar a instauração e a tramitação do procedimento investigatório criminal a cargo do Ministério Público.

Já em seu art. 1º, é possível visualizar a definição do denominado “PIC”, como sendo um procedimento investigatório criminal, de instrumento sumário e desburocratizado, cuja natureza é administrativa e investigatória, o qual é instaurado e presidido pelo membro do Ministério Público com atribuição criminal, e terá como finalidade apurar a ocorrência de infrações penais de iniciativa pública, servindo como preparação e embasamento para o juízo de propositura, ou não, da respectiva ação penal.

Ademais, preceitua o art. 3º da citada resolução que a sua instauração poderá ocorrer, inclusive, de ofício por membro do Ministério Público, no âmbito de suas atribuições criminais, quando do conhecimento de infração penal de iniciativa pública, por qualquer meio.

Dessa forma, verifica-se que o procedimento investigatório criminal – PIC é um importante instrumento de atuação do membro do Ministério Público, ao tomar conhecimento da prática de uma infração penal.

Ocorre que essa atribuição foi alvo de constantes críticas e acirradas tentativas de cerceamento, como a proposta de Emenda Constitucional n. 37, que pretendia retirar do Ministério Público o

poder de investigação criminal. A proposta foi rechaçada após intensa mobilização popular e institucional.

Já a respeito das críticas, a investigação presidida pelo Ministério Público foi alvo de intensa discussão doutrinária, que apresentou muitos argumentos contrários: a exclusividade da investigação policial por parte da Polícia Judiciária; a suposta falta de previsão legal a autorizar a investigação pelo membro do *Parquet*, bem como a suposta ausência de regulamentação da investigação; a violação ao sistema acusatório etc.

Inicialmente, tem-se que o Superior Tribunal de Justiça já decidiu que a Polícia Judiciária não possui o monopólio da investigação criminal (HC n. 459.186/AP, Rel. Min. Ribeiro Dantas). Ao analisar possíveis nulidades na Operação Ecléas, o Superior Tribunal de Justiça, como fundamento para suas razões de decidir, entendeu que “os artigos 5º, incisos LIV e LV, 129, incisos III e VIII, e 144, inciso, IV, §4º, da Constituição Federal, não tornam a investigação criminal exclusividade da polícia, nem afastam os poderes investigatórios do Ministério Público”.

Sobre a concentração total da atividade investigatória preliminar nas mãos da polícia, Alexander Araujo de Souza¹⁰ elenca um importante argumento contrário a este monopólio:

Outro risco de se concentrar totalmente a coordenação da atividade investigatória nas mãos da polícia consiste no fato de ser esta um órgão dependente do poder político. Em razão disso, não será improvável, que o detentor do poder político se veja, pelos mais variados motivos, tentado a impor-se ou a imiscuir-se indevidamente na condução das investigações, com possíveis favorecimentos a outros detentores do poder político ou econômico. Isto permitiria, ainda que por vias transversas, uma indesejável sujeição do Ministério Público à atividade policial, pois o resultado da investigação realizada pela polícia com os influxos do poder político terá como destinatário o *Parquet*. Seria um verdadeiro paradoxo transformar-se uma instituição de garantia independente como o Ministério Público em um órgão funcionalmente subalterno à polícia e indiretamente subordinado ao poder político, sobretudo em investigações relativas à criminalidade organizada ou à criminalidade política e

10 SOUZA, Alexander Araújo de. **O Ministério Público como Instituição de Garantia**. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2020. p. 56-7.

econômica. Equivaleria, portanto, a uma total inversão de valores subordinar o titular da ação penal à polícia, sujeitando-o diretamente às orientações desta e, indiretamente, aos possíveis influxos do poder político.

Para enfrentar o argumento que sucinta a ausência de previsão legal desse poder, traz-se a tradicional teoria dos poderes implícitos, desenvolvida pela Suprema Corte americana no julgamento de *McCulloch vs. Maryland*, em 1819. Segundo a teoria, “[n]a interpretação de um poder, todos os meios ordinários e apropriados a executá-lo são considerados parte do próprio poder”.¹¹

Dessa forma, a investigação criminal ministerial seria uma consequência lógica do art. 129 da Constitucional Federal.¹² Ademais, segundo Leonardo Barreto Moreira Alves, a sua previsão decorre também de dispositivos infraconstitucionais, sendo eles a Lei Complementar n. 75/93, a Lei n. 8.625/93, o art. 201, VII, da Lei n. 8.069/90, o art. 74, VI, da Lei n. 10.741/03, o art. 29 da Lei n. 7.429/86 e o artigo 356, §2º, da Lei n. 4.737/67.¹³

Outrossim, a respeito da suposta ausência de regulamentação, tem-se sua disciplina na Resolução n. 181/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público, que regula sua instauração e tramitação. Pontua Leonardo Alves que “o argumento está superado desde o advento da Resolução n. 13/06 do Conselho Nacional do Ministério Público, que trazia regras para esta espécie de investigação”.¹⁴

Por fim, quanto à suposta violação ao sistema acusatório, deve-se pontuar que a prova colhida na investigação penal tem como objetivo a formação da *opinio delicti* do Ministério Público, pois a Constituição Federal, em seu art. 129, I, determinou sua atribuição privativa para a ação penal pública.¹⁵

11 BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2020. p. 484.

12 CALABRICH, Bruno. Investigação Criminal pelo Ministério Público: uma renitente e brasileira polêmica. In: ALVES, Leonardo Barreto Moreira; CHAVES, Cristiano; ROSENVALD, Nelson. **Temas Atuais do Ministério Público: a atuação do Parquet nos 20 anos da Constituição Federal**. 2. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 613.

13 ALVES, Leonardo Barreto Moreira. **Manual de Processo Penal**. 3. ed. rev. atual. e ampl. Salvador: JusPodivm, 2023. p. 226.

14 ALVES, Leonardo Barreto Moreira. **Manual de Processo Penal**. 3. ed. rev. atual. e ampl. Salvador: JusPodivm, 2023. p. 227.

15 FRISCHEISEN, Luiza Cristina Fonseca. Apontamentos sobre a prova produzida ou colhida pelo Ministério Público em procedimentos investigatórios criminais e no curso do processo penal. In: SALGADO, Daniel Rezende Salgado; QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro (org.). **A prova no enfrentamento à macrocriminalidade**. Salvador: JusPodivm, 2019. p.62.

Ao tratar do modelo investigatório policial,¹⁶ Alexander Araujo de Souza reforça esse argumento ao destacar a “potencialidade lesiva” dos atos investigatórios “aos direitos fundamentais das pessoas submetidas à investigação”. Decorreria disso a necessidade de um controle externo, a ser exercido por uma instituição imparcial, cujas atribuições incluem a defesa desses direitos.

Ademais, a possibilidade de investigação criminal pelo membro do Ministério Público também foi certificada pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Recurso Extraordinário n. 593.727, oportunidade em que se fixou a seguinte tese:

O Ministério Público dispõe de competência para promover, por autoridade própria, e por prazo razoável, investigações de natureza penal, desde que respeitados os direitos e garantias que assistem a qualquer indiciado ou a qualquer pessoa sob investigação do Estado, observadas, sempre, por seus agentes, as hipóteses de reserva constitucional de jurisdição e, também, as prerrogativas profissionais de que se acham investidos, em nosso País, os Advogados (Lei 8.906/94, artigo 7º, notadamente os incisos I, II, III, XI, XIII, XIV e XIX), sem prejuízo da possibilidade – sempre presente no Estado democrático de Direito – do permanente controle jurisdicional dos atos, necessariamente documentados (Súmula Vinculante 14), praticados pelos membros dessa instituição.

Logo, em que pese o Supremo ainda não tenha se manifestado em sede de controle concentrado de constitucionalidade, notadamente nas ADIs n. 2943-6, 3.836, 3.806 e 4271-8, pendentes de julgamento, a referida decisão, em sede de controle difuso, foi proferida sob a sistemática da repercussão geral.

Soma-se a esses argumentos o fato de que a investigação pelo membro do Ministério Público é uma tendência em vários ordenamentos jurídicos, não sendo exclusividade brasileira. Sobre o tema, Alexander Araujo de Souza¹⁷ explica que:

16 “No modelo investigatório chamado policial as investigações são conduzidas pelas autoridades policiais, as quais, não estão submetidas a um efetivo controle, sob o plano funcional, por parte do outro órgão estatal.” Cf. SOUZA, Alexander Araújo de. **O Ministério Público como Instituição de Garantia**. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2020. p. 53.

17 SOUZA, Alexander Araújo de. **O Ministério Público como Instituição de Garantia**. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2020. p. 58.

Vários são os ordenamentos que já contam com normas impondo ao Ministério Público a obrigação de buscar e trazer à investigação de maneira imparcial, os elementos probatórios que sejam desfavoráveis ao investigado, assim como os que lhe sejam favoráveis. Tem-se que como exemplo, o Código de Processo Penal da Bolívia de 1999 (art. 72), o da Alemanha de 1974 (§160, II), o da Itália de 1988 (art. 358), a Constituição da Colômbia de 1991 (art. 250, 5), a Lei Orgânica do Ministério Público do Chile de 1999 (art. 3º) e até mesmo o Tratado de Roma, a respeito da Procuradoria junto à Corte Penal Internacional (art. 54, I, a).

Da análise dos votos do RE 593.727, é possível verificar a indicação da utilização da investigação pelo Ministério Público com o caráter de subsidiariedade, sendo apontada, entre outras possibilidades, a investigação de crimes realizados pela polícia.

Assim, do intenso debate jurisprudencial e doutrinário sobre o tema, é indiscutível a possibilidade de instauração de procedimento investigatório criminal, pelo Ministério Público, para a apuração de infrações penais cometidas pelos agentes listados no art. 144 da Constituição Federal, ou seja, aqueles submetidos ao controle externo da atividade policial.

3. A ATIVIDADE POLICIAL, A ADPF 635 E AS CONDENAÇÕES BRASILEIRAS NA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS

Estabelecidas as premissas sobre a possibilidade de investigação criminal pelo Ministério Público, passa-se, então à análise dos motivos pelos quais o controle externo da atividade policial realizada pelo *Parquet* é de extrema importância no cenário atual.

Inicialmente, tem-se que o Estado brasileiro sofreu várias condenações no Sistema Interamericano de Direitos Humanos, as quais decorreram de condutas que envolvem a atividade policial, seja por sua atuação ilícita, seja pela sua morosidade, ineficiência ou omissão em apresentar resposta aos casos submetidos à sua apreciação.

Da análise das condenações do Estado brasileiro na Corte Interamericana de Direitos Humanos, verifica-se, entre outros, que

os seguintes casos possuem como causa a atuação morosa, ineficiente e omissa ou atuação ilícita dos agentes de polícia: Caso Nogueira de Carvalho e Outros; Caso Garibaldi; Caso Cosme Rosa Genoveva – Caso Favela Nova Brasília; Caso Tavares Pereira; Caso José Airton Honorato e Outros (Castelinho); Caso Cristiane Leite de Souza e outros (mães de Acari).

Entre os casos listados, tem-se o Caso Cosme Rosa Genoveva, mais conhecido como Caso Favela Nova Brasília, o qual foi o primeiro caso brasileiro na Corte Interamericana de Direitos Humanos envolvendo o tema da impunidade em casos de violência policial. Segundo Caio Paiva e Thimotie Aragon Heemann¹⁸:

Nos dias 18 de outubro de 1994 e 8 de maio de 1995, agentes da Polícia Civil do Rio de Janeiro, ao participarem de operações na Favela Nova Brasília, situada dentro do Complexo do Alemão, foram responsáveis por vinte e seis execuções extrajudiciais. Algumas das vítimas eram adolescentes, que teriam sido submetidas a práticas sexuais e atos de tortura antes de serem executados. As mortes ocorridas na favela Nova Brasília foram apuradas pelas autoridades policiais com o levantamento de “autos de resistência à prisão”.

Da sentença da Corte IDH, no presente caso, afirmou-se a necessidade de estabelecimento de investigações penais a respeito das mortes decorrentes de intervenções policiais por órgãos independentes daqueles envolvidos no conflito. Sobre o tema, Rafael Barreto¹⁹ explica que:

Dentre outros aspectos, a Corte afirmou que, em uma investigação penal sobre morte decorrente de intervenção policial, é essencial que o órgão investigador seja independente dos funcionários envolvidos no incidente, e que essa independência implica a ausência de relação institucional ou hierárquica, bem como sua independência prática. O Tribunal decidiu que a investigação realizada por membros do mesmo órgão que os investigados violam a garantia da independência e da imparcialidade.

18 PAIVA, Caio; HEEMANN, Thimotie Aragon. **Jurisprudência Internacional de Direitos Humanos**. 2. ed. Belo Horizonte: Editora CEI. 2017. p. 657.

19 BARRETO, Rafael. **Direitos Humanos**. 12. ed. rev. atual. amp. Salvador: JusPodivm. 2023. p. 344.

Logo, também se verifica fundamento para o controle externo da atividade policial pelo Ministério Público no Sistema Interamericano de Direitos Humanos, tendo a Corte IDH expressamente, em uma condenação envolvendo o Estado brasileiro, destacado a importância de um órgão imparcial investigar os casos decorrentes de intervenção policial, o que revela, novamente, a relevância do referido controle.

Entretanto, não só no plano interamericano tem-se repercutido condenações envolvendo intervenção policial. No âmbito nacional, é possível verificar a decisão do Supremo Tribunal Federal na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF n. 635 MD-ED/RJ, também conhecida como “ADPF das Favelas”.

A referida ação, ajuizada em 2019 pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB), solicitou que fossem reconhecidas e sanadas graves lesões a preceitos fundamentais da Constituição decorrentes da política de segurança pública do estado do Rio de Janeiro, principalmente no que diz respeito à letalidade policial naquela unidade federativa.

Na análise da medida cautelar e no julgamento dos embargos de declaração, o Supremo Tribunal Federal determinou, entre outras medidas, “a adoção de um plano para a redução da letalidade policial e controle das violações aos direitos humanos pelas forças de segurança, que apresente medidas objetivas, cronogramas específicos e previsão dos recursos necessários para a sua implementação”.²⁰

A decisão também fez referência expressa ao Protocolo de Minnesota e aos Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, o que demonstra a importância da interligação entre o Sistema de Justiça Brasileiro e o Direito Internacional.

O Protocolo de Minnesota, do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, consiste em um conjunto de regras de orientações sobre como proceder a investigações de mortes que possam ser tidas como ilícitas. Já os Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei estabelecem diretrizes para o uso de armas de fogo e utilização da força pelos agentes estatais.

Nesse ponto, em que pese a decisão do STF, na ADPF n. 635 MD/ED/RJ, tenha sido proferida especificadamente com determinação

²⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 635 MC-ED. Rel.: Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, julgado em 03/02/2022.

envolvendo o estado do Rio de Janeiro, o tema demonstra uma linha de atuação que deve ser seguida pelos demais estados-membros, principalmente com a observância de parâmetros internacionais e da condenação do Brasil na Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Da mesma forma, também é possível verificar várias decisões no Superior Tribunal de Justiça envolvendo a violação da garantia da inviolabilidade domiciliar nas atuações policiais,²¹ tendo a Corte, inclusive, estabelecido, sob o rito dos recursos repetitivos (Tema 1.163), critérios para a realização da busca domiciliar sem mandado ou consentimento do morador.

Logo, por todo o exposto, verifica-se que o tema do controle externo da atividade policial é extremamente atual e necessário, tendo em vista que ela tem sido alvo de várias decisões do Superior Tribunal de Justiça, do Supremo Tribunal Federal e, até mesmo, resultado em condenação do Estado brasileiro na Corte Interamericana de Direitos Humanos – Corte IDH.

Assim, deve o Ministério Público, como uma instituição essencial à função jurisdicional do Estado, a qual incube a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, exercer sua atribuição de controle externo da atividade policial, mas também participar das decisões envolvendo a temática e da criação de políticas públicas visando à redução de ilegalidades na atuação dos agentes previstos no art. 144 da CF, como se demonstrará no próximo capítulo.

4. A CRIAÇÃO DE OBRIGAÇÕES AO MINISTÉRIO PÚBLICO COMO MECANISMOS PARA A EFETIVIDADE DO CONTROLE EXTERNO

Para o cumprimento da tão importante atribuição, o *Parquet* deve possuir mecanismos que lhe permitam uma atuação eficiente e uniforme,

²¹ Entre outras decisões, é possível verificar as seguintes, proferidas no ano de 2022:

BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **REsp 1990972/MG**. Rel.: Min. Rogério Schietti Cruz, julgado em 30/08/2022.

BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **HC 762932/SP**. Rel.: Min. Rogério Schietti Cruz, julgado em 22/11/2022.

BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **HC 674139/SP**. Rel.: Min. Rogério Schietti Cruz, julgado em 15/02/2022.

BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **HC 721911/RS**. Rel.: Min. Sebastião Reis Júnior, julgado em 03/05/2022.

razão pela qual se mostra indispensável a análise de novos mecanismos, fluxos e soluções a serem adotados pela instituição em relação à temática.

Inicialmente, no âmbito do controle difuso, uma medida que pode se mostrar efetiva é primar pela qualidade e quantidade das informações constantes de Boletins de Ocorrência e Termos Circunstanciados de Ocorrência. Não são raras as vezes em que tais documentos são apresentados pelos agentes de segurança pública de forma incompleta, contendo dados pessoais que não condizem com os documentos pessoais de identificação de acusados, vítimas ou testemunhas.

Óbvio que se tem conhecimento do exorbitante número de procedimentos sob a presidência dos Delegados de Polícia, o que pode ocasionar sobrecarga de trabalho, o que é agravado pelo escasso número de servidores naquela atividade. Entretanto, o correto preenchimento de dados pessoais e de fatos são importantes e indispensáveis, não apenas à atividade do Ministério Público, mas também à efetividade da atividade policial e, principalmente, à celeridade processual, tendo em vista que evitará emendas à denúncia que poderiam ter sido evitadas.

Para tanto, uma das alternativas ao membro do Ministério Público é a utilização da Recomendação Administrativa, após instauração de Procedimento Administrativo para Acompanhamento de Instituições, para orientar a correta inclusão de dados nos Boletins de Ocorrência e nos Termos Circunstanciados de Ocorrência, primando por dados que condigam com os fatos e que possam ser utilizados para eventuais estatísticas de forma fidedigna.

A respeito da criação de bancos de dados, tal temática se revela indispensável, devendo ser de caráter nacional, como bem tem observado o Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP, ao selecionar iniciativas para bancos de boas práticas nas áreas de segurança pública, controle externo da atividade policial e sistema prisional.

Entre os projetos selecionados, verifica-se o sistema “Métis”, do Ministério Público do Estado de Goiás, de autoria do Promotor de Justiça Felipe Ultramari.²² Referido sistema conta com funcionalidade denominada de MDIP – Autos Judiciais, que apresenta gráficos de quantidade de processos criminais que tramitam ou tramitaram perante a Auditoria por ano.

22 BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **CSP divulga as 37 iniciativas selecionadas para banco de boas práticas nas áreas de segurança pública, controle externo da atividade policial e sistema prisional**. 11 abr. 2023. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/todas-as-noticias/16324-csp-divulga-as-37-iniciativas-selecionadas-para-banco-de-boas-praticas-nas-areas-de-seguranca-publica-controle-externo-da-atividade-policial-e-sistema-prisional>>. Acesso em: 27 abr. 2023.

Ocorre que, com o presente trabalho, propõe-se a criação de um sistema de âmbito nacional e não limitado a dados judiciais. Dessa forma, devem ser verificados os processos judiciais que tramitam ou tramitaram e versam sobre atuação de agentes de segurança pública, bem como dados decorrentes de atuação extrajudicial no âmbito do controle externo da atividade policial, tendo em vista a importância da investigação policial no âmbito do *Parquet*, por intermédio do Procedimento Investigativo Criminal.

Para tanto, é necessária a adoção de algumas providências para que tal inovação seja possível. Entre elas, propõe-se a criação de um subgrupo na taxonomia da área de controle externo e na área criminal, ambas na atividade extrajudicial, específica de mortes decorrentes de intervenção policial. Assim, com a existência de uma taxonomia específica, a temática geraria uma estatística oficial pelos Ministérios Públicos estaduais, tendo em vista que nem todos os casos envolvendo controle externo da atividade policial, decorrente de morte por intervenção, são denunciados.

Atualmente, tais casos são registrados no subgrupo “homicídio”. Contudo, o lançamento em tal subgrupo não gera uma estatística oficial sobre os casos envolvendo atividade policial, uma vez que constarão todos os homicídios investigados mediante procedimento extrajudicial. Logo, uma taxonomia própria se mostra necessária.

Importante salientar neste ponto que, na sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos – Corte IDH no Caso Cosme Rosa Genoveva, popularmente conhecido como Caso Favela Nova Brasília, uma das determinações a serem cumpridas pelo Estado brasileiro envolve a publicação de relatório anual com dados oficiais envolvendo mortes em decorrência de atuação policial:²³

15. O Estado deverá publicar anualmente um relatório oficial com dados relativos às mortes ocasionadas durante operações da polícia em todos os estados do país. Esse relatório deverá também conter informação atualizada anualmente sobre as investigações realizadas a respeito de cada incidente que redunde na morte de um civil ou de um policial, no sentido disposto nos parágrafos 316 e 317 da presente Sentença.

23 CORTE IDH. **Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil**. Sentença de 16 de fevereiro de 2017. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_333_por.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2023.

Outra proposta que se faz com este trabalho é a alteração da Resolução n. 20 de 2007 para a inclusão de um artigo estabelecendo a obrigatoriedade de os membros do Ministério Público encaminharem relatórios periódicos, no sistema de resoluções enviados à Corregedoria, contendo números de procedimentos extrajudiciais instaurados e denúncias oferecidas envolvendo morte decorrente de intervenção policial.

Verifica-se que tal obrigação já existe atualmente em relação às interceptações telefônicas no sistema *e-Interceptio*, o qual deve ser preenchido mensalmente pelo membro com atribuição. Ademais, também há a obrigatoriedade de envio de relatórios semestrais em relação às inspeções do controle externo.

Logo, seria criado um modelo de relatório, para envio de informações, podendo ser mensal ou mesmo semestral, dos procedimentos extrajudiciais instaurados e denúncias oferecidas envolvendo casos de morte ocasionadas pelos agentes de segurança pública.

Assim, seria possível um banco de dados nacional com dados de todos os Ministérios Públicos estaduais, possibilitando-se, dessa maneira, caminhar para o cumprimento de uma das determinações da Corte Interamericana de Direitos Humanos na condenação do Estado brasileiro, bem como munir o Ministério Público de instrumentos para auxiliarem na concretização de uma política pública efetiva de redução da letalidade policial.

5. CONCLUSÃO

Como se pode extrair do presente trabalho, a Constituição Federal de 1988 avançou no tratamento conferido ao Ministério Público, elencando novas atribuições à instituição, entre elas o controle externo da atividade policial.

Tal temática, que sempre foi de extrema importância, tem, atualmente, relevado a crescente necessidade da atenção dos agentes públicos, tendo em vista os reiterados casos de atuação ilícita ou mesmo morosa e ineficiente dos agentes elencados no art. 144 da Constituição Federal. Isso tem refletido no número de casos julgados pelo Superior Tribunal de Justiça envolvendo a atuação e os procedimentos de tais agentes no exercício de suas atividades.

Importante salientar que o Conselho Nacional do Ministério Público editou a Resolução n. 96, de 28 de fevereiro de 2023, a qual

recomenda aos ramos e às unidades do Ministério Público a observância dos tratados, convenções e protocolos internacionais de direitos humanos, das recomendações da Comissão Interamericana de Direitos Humanos e da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos; e dá outras providências.

Assim, tem-se que os membros da instituição ministerial devem observância, entre outros instrumentos, à jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, o que ratifica o dever de criação do banco de dados nacional sobre o controle externo da atividade policial, principalmente no âmbito extrajudicial.

Logo, a modificação da Resolução n. 20 de 2007 para a inclusão da obrigação de envio de relatório, seja mensal ou semestral, nos moldes do que já é feito nas interceptações telefônicas e nas inspeções presenciais, contendo dados sobre procedimentos extrajudiciais instaurados e denúncias oferecidas, em relação a temática do controle externo da atividade policial, adéqua-se tanto à condenação pela Corte IDH, no caso Favela Nova Brasília, como à Resolução n. 96 de 2023 do CNMP.

Da mesma forma, a criação de uma taxonomia específica, no âmbito extrajudicial, de mortes decorrentes de intervenção policial também se adéqua a tais obrigações, visto que influencia na criação de dados oficiais a respeito do tema, retirando os da taxonomia de “homicídios”.

A sistemática da taxonomia já é observada atualmente para a criação de estatísticas na violência doméstica e familiar contra a mulher, o que revela a eficiência de tal mecanismo, o que também será eficaz no controle externo da atividade policial.

REFERÊNCIAS

ALVES, Leonardo Barreto Moreira. **Manual de Processo Penal**. 3. ed. rev. atual. e ampl. Salvador: JusPodivm, 2023.

BARRETO, Rafael. **Direitos Humanos**. 12. ed. rev. atual. amp. Salvador: JusPodivm. 2023.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2020.

BRASIL. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2022**.

Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Disponível em: <<https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2022/07/05-anuario-2022-letalidade-policial-cai-mas-mortalidade-de-negros-se-acentua-em-2021.pdf>>. Acesso em: 30 abr. 2023.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **CSP divulga as 37 iniciativas selecionadas para banco de boas práticas nas áreas de segurança pública, controle externo da atividade policial e sistema prisional**. 11 abr. 2023. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/todas-as-noticias/16324-csp-divulga-as-37-iniciativas-selecionadas-para-banco-de-boas-praticas-nas-areas-de-seguranca-publica-controle-externo-da-atividade-policial-e-sistema-prisional>>. Acesso em: 27 abr. 2023.

BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **REsp 1990972/MG**. Rel.: Min. Rogério Schietti Cruz, julgado em 30/08/2022.

BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **HC 762932/SP**. Rel.: Min. Rogério Schietti Cruz, julgado em 22/11/2022.

BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **HC 674139/SP**. Rel.: Min. Rogério Schietti Cruz, julgado em 15/02/2022.

BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **HC 721911/RS**. Rel.: Min. Sebastião Reis Júnior, julgado em 03/05/2022

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADPF 635 MC-ED**. Rel.: Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, julgado em 03/02/2022.

CALABRICH, Bruno. Investigação Criminal pelo Ministério Público: uma renitente e brasileira polêmica. *In*: ALVES, Leonardo Barreto Moreira; CHAVES, Cristiano; ROSENVALD, Nelson. **Temas Atuais do Ministério Público: a atuação do Parquet nos 20 anos da Constituição Federal**. 2. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

CORTE IDH. **Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil**. Sentença de 16 de fevereiro de 2017. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_333_por.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2023.

DIANNA, Roberto Antônio Dassié. O controle constitucional pelo Ministério Público e o controle externo da atividade policial: fundamentos e natureza jurídica, necessidade, objetivo, extensão, exercício e cláusula pétrea. *In*: SALGADO, Daniel de Resende; DALLAGNOL, Deltan Martinazzo; CHEKER, Monique (coord.). **Controle externo da atividade policial pelo Ministério Público**. Belo Horizonte: ANPR, 2016.

DIANNA, Roberto Antônio Dassié. O Controle externo da atividade policial pelo Ministério Público na coleta policial de elementos de informação. *In*: SALGADO, Daniel Rezende Salgado; QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro (org.). **A prova no enfrentamento à macrocriminalidade**. Salvador: JusPodivm, 2019.

FREITAS, Enrico Rodrigues de. Modalidades e extensão do controle externo. *In*: SALGADO, Daniel de Resende; DALLAGNOL, Deltan Martinazzo; CHEKER, Monique (coord.). **Controle externo da atividade policial pelo Ministério Público**. Belo Horizonte: ANPR, 2016.

FRISCHEISEN, Luiza Cristina Fonseca. Apontamentos sobre a prova produzida ou colhida pelo Ministério Público em procedimentos investigatórios criminais e no curso do processo penal. *In*: SALGADO, Daniel Rezende Salgado; QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro (org.). **A prova no enfrentamento à macrocriminalidade**. Salvador: JusPodivm, 2019.

PAIVA, Caio. HEEMANN, Thimotie Aragon. **Jurisprudência Internacional de Direitos Humanos**. 2. ed. Belo Horizonte: Editora CEI. 2017.

SOUZA, Alexander Araújo de. **O Ministério Público como Instituição de Garantia**. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2020.

VIOLÊNCIA POLICIAL, RACISMO E CONTROLE EXTERNO: ENTRE O (DES)CONTROLE DO MINISTÉRIO PÚBLICO E O (DES) CUMPRIMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA

*POLICE VIOLENCE, RACISM AND EXTERNAL CONTROL: BETWEEN
THE (DIS)CONTROL OF THE PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE AND
THE (DIS)FULFILLMENT OF PUBLIC SECURITY POLICIES*

Laís Cristina Neiva de Sousa¹

Sumário: 1. Introdução. 2. Desenvolvimento. 3. Considerações finais. Referências.

Resumo: Analisando a problemática da violência policial como um viés do racismo, o presente trabalho procurou avaliar alguns aspectos relacionados com controle externo realizado pelo Ministério Público, as informações apresentadas por organizações de defesa de direitos humanos e o arcabouço jurídico institucional do Sistema Único de Segurança Pública (Susp) e da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS). Neste sentido, utilizou-se o método dialético de abordagem, por meio da análise de dados estatísticos e dos relatórios e informes produzidos pela CIDH, CNMP, Anistia Internacional Brasil e Fórum Brasileiro de Segurança Pública, além da doutrina e do arcabouço jurídico correlacionado à atuação ministerial e ao sistema nacional de segurança pública, como instrumentos de argumentação. Tudo isso com o objetivo de discutir o racismo, tendo a violência policial como uma de suas formas de expressão social. Além disso, procurou-se provocar por meio do cinema nacional e da literatura de Carolina Maria de Jesus enquanto expressão popular dessa violência, dando vozes a outras esferas sociais de debate. É pelo debate entre diferentes posições que se buscou desconstruir narrativas e fazer apontamentos de possíveis soluções, que justificam a importância desta investigação.

Palavras-chave: Violência policial. Racismo. Controle externo. Ministério Público. Políticas públicas.

¹ Bacharel em Direito pela Universidade Estadual do Piauí (UESPI). Especialista em Democracia e Direitos Humanos pela Faculdade Ademar Rosado (FAR). Diplomada em Liderazgo en Inclusión Social y Acceso a Derechos pela Organização dos Estados Americanos (OEA). Consultora Jurídica. E-mail: laiscristinaneivadesousa@gmail.com

Abstract: *Analyzing the problem of police violence as a bias of racism, the present study sought to evaluate some aspects related to the external control carried out by the Public Prosecutor's Office and the information presented by human rights organizations and the institutional legal framework of the Unified System of Public Security (SUSP) and the National Policy on Public Security and Social Defense (PNSPDS). In this sense, the dialectic method of approach was used, through the analysis of statistical data and reports produced by the IACHR, CNMP, Amnesty International Brazil and the Brazilian Public Security Forum, as well as doctrine and the legal framework correlated to the ministerial action and the national system of public security, as argumentative instruments. All this with the objective of discussing racism, having police violence as one of its forms of social expression. In addition, we tried to provoke through national cinema and the literature of Carolina Maria de Jesus as a popular expression of this violence, giving voices to other social spheres of debate. It is through the debate between different positions that we sought to deconstruct narratives and point out possible solutions, which justify the importance of this research.*

Keywords: *Police violence. Racism. External control. Public Ministry. Public policies.*

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo nasce da inquietação própria destes tempos em que inúmeras denúncias de violações de direitos humanos são lançadas à luz e têm suas vozes exteriorizadas e ampliadas pelas plataformas digitais. Tempos em que o racismo e suas práticas têm sido noticiados de forma rotineira também pela imprensa; acontecimentos tristes, repudiados em nível nacional e internacional.

Nesse sentido, este artigo elencou como objeto investigativo a problemática da violência policial como um viés do racismo, procurando avaliar alguns aspectos relacionados com controle externo realizado pelo Ministério Público e as informações apresentadas por organizações de defesa de direitos humanos, no que toca às mortes e outras violações praticadas por policiais em face da população negra.

Para tanto, utilizou-se o método dialético de abordagem, por meio da análise de dados estatísticos e dos relatórios e informes produzidos pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), pela Anistia Internacional Brasil e pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, além da doutrina e do arcabouço jurídico correlacionado à atuação ministerial e institucional do Sistema Único de Segurança Pública (SusP) e da

Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS), como instrumentos de argumentação.

Tudo isso com o objetivo de discutir o racismo, tendo a violência policial como uma de suas formas de expressão social. Além disso, procurou-se provocar por meio do cinema nacional e da literatura de Carolina Maria de Jesus enquanto expressão popular dessa violência, dando vozes a outras esferas sociais de debate.

É pelo debate entre diferentes posições que se buscou a desconstrução de narrativas e apontamentos de possíveis soluções, de modo a justificar a importância desta investigação. Nesse aspecto, frisa-se, que este trabalho não tem a pretensão de alcançar diagnósticos totalitários, mas lançar luzes com base no que existe em termos de produção técnica dessa situação social, para corroborar com a construção de novos questionamentos e avanços na matéria.

2. DESENVOLVIMENTO

A Constituição Federal² de 1988 atribuiu ao Ministério Público a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127, *caput*), e, entre outras funções, o controle externo da atividade policial (art. 129, VII), criando um sistema de fiscalização por um órgão independente, em face do Poder Executivo, que tem como um de seus braços a Segurança Pública, com a finalidade de se evitar possíveis abusos e contrabalançar uma relação desigual que se estabelece entre o Estado, personificado na força policial, e o particular. Isso representa um avanço, principalmente, quando essa construção é produto de um processo de redemocratização nacional após 21 anos de regime ditatorial.

Nesse processo, o constituinte não disse muito, limitando-se a conferir essa competência ao Ministério Público e delegando à legislação ordinária complementar seus contornos. Nesse seguimento, a Lei Complementar n. 75 de 1993³, que dispõe sobre a organização e atribuições do Ministério Público Federal, foi o primeiro diploma a regular a competência constitucional, nestes termos:

2 BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 20 maio 2023.

3 BRASIL. **Lei Complementar n. 75, de 20 de maio de 1993**. Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp75.htm>. Acesso em: 20 maio 2023.

Art. 9º O Ministério Público da União exercerá o controle externo da atividade policial por meio de medidas judiciais e extrajudiciais podendo:

I - ter livre ingresso em estabelecimentos policiais ou prisionais;

II - ter acesso a quaisquer documentos relativos à atividade-fim policial;

III - representar à autoridade competente pela adoção de providências para sanar a omissão indevida, ou para prevenir ou corrigir ilegalidade ou abuso de poder;

IV - requisitar à autoridade competente para instauração de inquérito policial sobre a omissão ou fato ilícito ocorrido no exercício da atividade policial;

V - promover a ação penal por abuso de poder.

Ainda em 1993, a Lei Orgânica do Ministério Público, Lei n. 8.625⁴, também tratou do tema, contudo, limitando-se a remeter à Lei Complementar Federal n. 75/1993.

Novos desenhos e especificações vêm a surgir do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), que é instituído somente em 2004 com Emenda Constitucional n. 45⁵. Neste sentido, a primeira regulamentação interna em nível nacional sobre a matéria já sai após 14 anos das leis citadas, por meio da Resolução n. 20/2007⁶ do CNMP.

A Resolução n. 20/2007/CNMP é o primeiro regulamento infraconstitucional que delimita de maneira mais objetiva o escopo de atuação do MP quando se fala em controle externo da atividade policial. Veja:

4 BRASIL. **Lei n. 8.625, de 12 de fevereiro de 1993**. Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18625.htm#:~:text=L8625&text=LEI%20N%C2%BA%208.625%2C%20DE%2012%20DE%20FEVEREIRO%20DE%201993.&text=Institui%20a%20Lei%20Org%C3%A2nica%20Nacional,Estados%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias>. Acesso em: 20 maio 2023.

5 BRASIL. **Emenda Constitucional n. 45, de 30 de dezembro de 2004**. Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103-B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2004. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm>. Acesso em: 20 maio 2023.

6 CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). **Resolução n. 20, de 28 de maio de 2007**. Regulamenta o art. 9º da Lei Complementar n. 75, de 20 de maio de 1993, e o art. 80 da Lei n. 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, o controle externo da atividade policial. Brasília, DF: CNMP, 2007. Disponível em: <https://www.cnpm.mp.br/portal/imagens/Comissoes/CSP/Resolu%C3%A7%C3%B5es_/Resolu%C3%A7%C3%A3o_20.pdf>. Acesso em: 20 maio 2023.

Art. 2º O controle externo da atividade policial pelo Ministério Público tem como objetivo manter a regularidade e a adequação dos procedimentos empregados na execução da atividade policial, bem como a integração das funções do Ministério Público e das Polícias voltada para a persecução penal e o interesse público, atentando, especialmente, para:

I – o respeito aos direitos fundamentais assegurados na Constituição Federal e nas leis;

II – a preservação da ordem pública, da incolumidade das pessoas e do patrimônio público;

III – a prevenção da criminalidade;

IV – a finalidade, a celeridade, o aperfeiçoamento e a indisponibilidade da persecução penal;

V – a prevenção ou a correção de irregularidades, ilegalidades ou de abuso de poder relacionados à atividade de investigação criminal;

VI – a superação de falhas na produção probatória, inclusive técnicas, para fins de investigação criminal;

VII – a probidade administrativa no exercício da atividade policial.

Art. 3º O controle externo da atividade policial será exercido:

I - na forma de controle difuso, por todos os membros do Ministério Público com atribuição criminal, quando do exame dos procedimentos que lhes forem atribuídos;

II - em sede de controle concentrado, através de membros com atribuições específicas para o controle externo da atividade policial, conforme disciplinado no âmbito de cada Ministério Público.

No exercício do seu mister, cabe ao membro do MP examinar livros, fazer visitas às unidades policiais e ao sistema prisional, requisitar documentos, representar, abrir investigações contra policiais, ter acesso ao preso, a relatórios de perícias e investigações, adotar medidas em controle difuso e, em alguns casos, ajuizar ações de improbidade. Como se vê, é um campo amplo de atuação.

Outras Resoluções depois vieram para fazer pequenas alterações na Resolução n. 20/2007, como as n. 65/2011; 98/2013 e 113/2014. Mas mudanças maiores surgem apenas em 2015 com as Resolução n. 121/2015⁷, que altera a logística das datas de visitas, relatórios etc., e a Resolução n. 129/2015⁸, que é o primeiro regulamento a estabelecer um protocolo com regras mínimas de atuação do MP nos casos de mortes decorrentes de intervenção policial.

O CNMP lançou também outros expedientes como notas técnicas e a Recomendação n. 15/2010⁹, que sugere a responsabilização cível e criminal dos servidores públicos que impedirem ou frustrarem o livre exercício de fiscalização pelo *Parquet* no controle externo policial.

Em acervo publicado pelo CNMP em sua página *web*¹⁰, apuram-se, ainda, avanços na abordagem da temática em âmbito interno por meio de eventos, publicações, sistemas de apuração (Sistema de Resoluções, Sistema de Registro de Mortes Decorrentes de Intervenção Policial – SRMIP), formulários (Formulários de visitas às unidades policiais e militares – Estadual, Formulários de visitas às unidades policiais – Federal), relatórios de visitas em delegacias de polícia civil, órgãos de perícia técnica e projetos.

Segundo resgate histórico promovido pelo Ministério Público do Rio de Janeiro (MPRJ) em *O Ministério Público: uma instituição republicana*¹¹, aprende-se que o desenho institucional do Ministério Público surge no período republicano por meio dos Decretos Federais n. 848 e n. 1.030, editados em 1890, nos quais se criavam os cargos de

7 CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). **Resolução n. 121, de 10 de março de 2015**. Altera a Resolução n. 20, de 28 de maio de 2007, que regulamenta o art. 9º, da Lei Complementar n. 75, de 20 de maio de 1993, e o art. 80 da Lei n. 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, o controle externo da atividade policial. Brasília, DF: CNMP, 2015. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolu%C3%A7%C3%A3o_121-2015_altera_Res._20-2007.pdf>. Acesso em: 20 maio 2023.

8 CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). **Resolução n. 129, de 22 de setembro de 2015**. Estabelece regras mínimas de atuação do Ministério Público no controle externo da investigação de morte decorrente de intervenção policial. Brasília, DF: CNMP, 2015. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Normas/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o_129-2015_investigacao_morte_intervencao_policial.pdf>. Acesso em: 20 maio 2023.

9 CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). **Recomendação n. 15, de 7 de abril de 2010**. Dispõe sobre o exercício do controle externo por parte dos membros do Ministério Público da União e dos Estados, segundo as normas constitucionais e legais pertinentes e com as orientações regulamentares expedidas pelo Conselho Nacional do Ministério Público, em especial a Resolução n. 20, de 28 de maio de 2007. Brasília, DF: CNMP, 2010. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-015.pdf>>. Acesso em: 20 maio 2023.

10 CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). **Controle Externo da Atividade Policial**. Brasília, DF: CNMP, [2022?]. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/sistema-prisional/448-atuacao/10909-controle-externo-da-atividade-policial>>. Acesso em: 20 maio 2023.

11 MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO DE JANEIRO (MPRJ). **O Ministério Público: uma instituição republicana**. Rio de Janeiro, RJ: MPRJ, [2022?]. Disponível em: <<https://www.mprj.mp.br/conheca-o-mprj/centro-de-memoria/linha-do-tempo>>. Acesso em: 23 maio 2023.

Procurador-Geral da República e Procurador-Geral do Distrito Federal. Com a Constituição de 1891, veio a possibilidade de criação dos Ministérios Públicos Estaduais.

Contudo, as atribuições como órgão autônomo e permanente foram conferidas ao MP apenas na vigência das Constituições de 1934, 1946 e a atual. Lado outro, nas Constituições de 1937 e 1967, figurava como integrante do Poder Judiciário, atuando no STF e nos Tribunais Superiores, e em nível estadual poderia, inclusive, representar judicialmente os interesses da Fazenda pública.

Por conseguinte, conclui-se que é uma instituição que demorou para ter suas funções próprias de forma independente dos demais órgãos e instituições, crescendo com o projeto republicando e, conseqüentemente, sofrendo com as experimentações constitucionais brasileiras. Neste sentido, MPRJ assim resume:

Até consolidar o estatuto de “instituição permanente” e independente com a Constituição Federal de 1988, o Ministério Público no Brasil passou por um longo processo de definição da sua identidade em meio aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. No período colonial e imperial já havia os cargos de ouvidor-geral, promotor público e procurador dos feitos da Coroa da Fazenda. Todos com funções próximas a dos atuais promotores e procuradores de justiça. Contudo, foi com a Proclamação da República (15/11/1889), que o termo “Ministério Público” apareceu na legislação brasileira como um órgão do Estado com funções próprias. (MP/RJ, 2022, n.p)

Nesses termos, constata-se que o processo de democratização e envergadura do MP é historicamente muito recente e ainda segue em marcha, já que as instituições jurídicas do país ainda são conservadoras em seu modo de ser e desenvolver atuação.

Noutro giro, essa mesma instituição é chamada para atuar e dar conta de uma realidade complexa, posto que as organizações de direitos humanos vêm requerendo uma atuação ministerial mais contundente na fiscalização da atuação policial, bem como almejam maior abertura para participação em conjunto.

Nesse sentido, a Anistia Internacional Brasil lançou, em abril de 2022, o documentário *Descontrole – O Ministério Público no Centro*

das *Atenções*¹² e a campanha nacional *O Ministério Público tem que ser Público*¹³, com fins de incidência, buscando essa atuação mais efetiva do Ministério Público no controle externo da atividade policial, bem como tornando-o mais participativo e próximo do cidadão. Neste sentido, a ONG lançou na campanha a proposta de cinco requisitos para participação popular no controle externo policial:

Sistemas de monitoramento externos à polícia e com independência política e operacional, com recursos suficientes, especializados e com transparência;

Protocolos de investigação que garantam que as violações de direitos humanos cometidas pelas polícias sejam apuradas de maneira célere, independente e eficaz, de acordo com parâmetros internacionais de direitos humanos;

Responsabilização de todos os envolvidos nas violações de direitos humanos cometidas pelas polícias, incluindo as cadeias de comando;

Transparência e Participação da sociedade e dos familiares das vítimas de violência de Estado;

Entendimento de que tanto o racismo quanto a violência policial são problemas estruturais e precisam ter respostas capazes de romper com estas práticas. (ANISTIA INTERNACIONAL BRASIL, 2023, n.p.)

Segundo a organização, além de disponibilizado, o documentário já foi apresentado em encontros realizados nas cidades de Salvador-BA, Belém-PA, Fortaleza-CE, dialogando, na oportunidade, com familiares de vítimas do Estado, organizações da sociedade civil, movimentos de mães e representantes dos Ministérios Públicos Estaduais.

A campanha conta com a adesão dos seguintes movimentos e/ou organizações: Redes de Comunidades e Movimentos Contra a Violência (RJ), Iniciativa Direito à Memória e Justiça Racial (RJ), CESEC (RJ), Redes da Maré (RJ), Fórum Brasileiro de Segurança

12 ANISTIA INTERNACIONAL BRASIL. **Descontrole – O Ministério Público no Centro das Atenções**. Documentário da Anistia Internacional Brasil, chega a Salvador e Belém. Rio de Janeiro, RJ: ANISTIA INTERNACIONAL BRASIL, [2023?]. Disponível em: <<https://anistia.org.br/informe/descontrole-o-ministerio-publico-no-centro-das-atencoes-documentario-da-anistia-internacional-brasil-chega-a-salvador-e-belem/>>. Acesso em: 23 maio 2023.

13 ANISTIA INTERNACIONAL BRASIL. **O Ministério tem que ser Público**. Rio de Janeiro, RJ: ANISTIA INTERNACIONAL BRASIL, [2023?]. Disponível em: <<https://anistia.org.br/peticao/o-ministerio-tem-que-ser-publico/>>. Acesso em: 23 maio 2023.

Pública (SP), Conectas Direitos Humanos (SP), Mães de Maio (SP), Olodum (BA), Iniciativa Negra por uma Nova Política sobre Drogas (SP), Mães de Maio da Bahia (BA), Centro de Defesa do Direito da Criança e do Adolescente do Ceará – CEDECA (CE), Fórum Popular de Segurança Pública (CE), Mães do Curio (CE), Centro de Estudos e Defesa do Negro do Pará – CEDENPA (PA), Sociedade Paraense de Defesa dos Direitos Humanos – SDDH (PA), Mães do Xingu (PA), Coordenação Nacional de Articulação de Quilombos – CONAQ (AP) e Utopias Negras (AP). Estes, são movimentos legítimos que requerem atenção para situações de violações vivenciadas por seus filhos, irmãos e parentes, que estão ceifando a vida de jovens em decorrência da brutalidade policial em face da população negra, pobre e periférica.

Nesse ponto, o primeiro aspecto que se deve questionar é se o MP deseja essa participação popular no exercício do controle externo, dentro de seu âmbito de atuação, para além das notícias de fato formuladas pelas vítimas ou parentes das vítimas de violações de direitos humanos, em específico, dos casos decorrentes da violência policial. Ainda, se assim querendo, se a instituição nos estados detém orçamento para promover a capacitação e a estruturação humana e física necessárias para alcançar as propostas lançadas pelas organizações civis como a Anistia Internacional Brasil. Isso é uma coisa que precisaria ser revista dentro do próprio órgão e repactuada com as organizações da sociedade civil para conferir-lhe maior legitimidade popular.

A importância de se refletir sobre o papel do Ministério Público no contexto da violência policial é uma urgência da contemporaneidade, já que, segundo Alex Vitale¹⁴ em *Fim do Policiamento* (2021, p. 98), “a polícia moderna de hoje não está tão longe assim de seus antepassados colonialistas. Ela também impõe um sistema de leis projetado para reproduzir e manter a desigualdade econômica, geralmente desenhado a partir de contornos racializados.” Com efeito, a forma como as forças policiais no Brasil são postas e agem, os coloca como instrumentos de manutenção do racismo estrutural, mesmo com as reformas tecnológicas pelas quais passaram no desenrolar dos séculos, e isso é bem ilustrado pelo cinema nacional no filme *Quanto Vale ou É por Quilo?*¹⁵.

O filme provoca desde seu título – *Quanto Vale ou É por Quilo?* –, questionando até que ponto a sociedade brasileira realmente mudou

14 VITALE, Alex S. *Fim do Policiamento*. São Paulo: Autonomia Literária, 2021.

15 QUANTO VALE OU É POR QUILO?. Direção: Sérgio Bianchi. Direção de produção: PingoWellington; Marçal Souza. Elenco: Ana Carbatti, Claudia Mello, Herson Capri, Ana Lucia Torre, Caco Ciocler, Lena Roque, Lázaro Ramos. Brasil: Quanta; Teleimage, 2005. (104 min), 35mm, COR, 2.610m, 24q, Dolby digital.

após o fim da escravidão legal de pessoas negras. Neste aspecto, por meio de recortes na linha do tempo, verifica-se que as estruturas permanecem as mesmas, os atores seguem desempenhando os mesmos papéis em novos contextos e/ou denominações, como o capitão-do-mato de ontem e o assassino de aluguel de hoje.

A escritora Carolina Maria de Jesus, por meio do texto *Não Matarás*¹⁶, dá voz à experiência do povo negro no Brasil, por meio de um fato por ela vivenciado na infância, para questionar esse sistema violador, os lugares de fala, a falta de uma educação antirracista, entre outros. Temas recentes no cenário atual mostram que nunca houve uma discussão social ampla sobre eles. Observe:

O fato que me horrorizou foi ver um soldado matar um preto. O policial deu-lhe voz de prisão. Ele era da roça. Saiu correndo assustado. O policial deu-lhe um tiro. A bala penetrou-lhe dentro do ouvido. O policial que lhe deu o tiro sorria, dizendo:

– Que pontaria que eu tenho! Vou ser campeão de tiro.

Com o pé ele movia o corpo sem vida do infausto e dizia:

– Deve ser baiano.

E eu fiquei pensando nos baianos, que eram obrigados a deixar a Bahia porque lá não chove e ser mortos pelos policiais sem motivo.

– Será que ele tem mãe? Quem é que vai chorar a sua morte?

Ele não brigou, não xingou, não havia motivos para matá-lo. Ele estava com um pacote, que foi desembulhado. Veio na cidade para comprar remédios. Era casado, pai de dois filhos. Quando o delegado chegou, olhou o cadáver e mandou sepultá-lo. Ninguém sabia o seu nome. Pensei: leva-se vinte anos para criar um homem. E eles matam-se com tantas facilidades. Quem morre faz falta para alguém.

“Não matarás”. Esta advertência é do todo-poderoso, o Deus imortal. Mas o homem, o deus de barro, o

16 INSTITUTO MOREIRA SALLES. O aniversário de quarto de despejo. São Paulo, 18 agos. 2020. Disponível em: <<https://ims.com.br/por-dentro-acervos/o-aniversario-de-quarto-de-despejo-de-carolina-maria-de-jesus/>>. Acesso em: 5 jun. 2023.

deus-pó, mata. Quando sepultavam o preto, minha mãe dizia:

– Para ele tudo se acabou.

Pensei: é o nosso dever rezar, implorar a Deus para chover no Norte e assim eles terão possibilidades para ficar no seu torrão natal. Porque os que saem de suas terras não sabem se vão encontrar com Deus ou com o diabo. Fiquei nervosa e chorei. Ninguém pergunta a uma criança por que é que está chorando. É que eu estava com dó daquele homem. Ele merecia as minhas lágrimas. O soldado que matou o nortista era branco. O delegado era branco. E eu fiquei com medo dos brancos. E olhei a minha pele preta. Enquanto existirem ignorantes, hão de existir estas divisas de cores. Mas continuei pensando: por que será que o branco deve matar o preto? Será que Deus deu o mundo para eles e nós os pretos somos os invasores?

Os direitos humanos sempre foram uma mola de tensão entre os centros de poder para fins de efetivação de políticas públicas. Segundo ensina Joaquín Herrera Flores¹⁷, em *A (re)invenção dos direitos humanos* (2009), “os direitos humanos, mais que direitos ‘propriamente ditos’, são processos; ou seja, o resultado sempre provisório das lutas que os seres humanos colocam em prática para ter acesso aos bens necessários para a vida”. Nesse aspecto, até os poderes se tencionam na disputa de espaço e mais poder, basta ver que a própria função de controle externo policial exercido pelo MP já esteve sob ataque legislativo como no projeto de Decreto Legislativo que pretendia sustar os efeitos da Resolução n. 20/2007/CNMP, conforme se depreende da Nota Técnica n. 1 de 6 de agosto de 2007¹⁸ do CNMP. Em outra oportunidade, também por meio de Nota Técnica (n. 7 de 26 de janeiro de 2016¹⁹), o CNMP se insurgiu contra normas editadas isolada e conjuntamente pelo Conselho Superior de Polícia/DPF e Conselho Nacional dos Chefes de Polícia Civil, que tinham por objetivo limitar a atuação do Ministério no controle externo de seus membros. Sem dúvida, além de inconstitucionais, tais medidas são antidemocráticas, visto que a democracia é baseada na ideia de

17 HERRERA FLORES, Joaquín. *A (re) invenção dos direitos humanos*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009. p. 28.

18 CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). **Nota Técnica n. 1 de 06/08/2007**. Brasília, DF: CNMP, 2007. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Normas/Notas_Tecnicas/Nota_t%C3%A9cnica_de_6_de_agosto_de_2007.pdf>. Acesso em: 20 maio 2023.

19 CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). **Nota Técnica n. 7 de 26/08/2016**. Brasília, DF: CNMP, 2016. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Normas/Notas_Tecnicas/NOTA_T%C3%89CNICA__N%C2%BA__07.2016.pdf>. Acesso em: 20 maio 2023.

limitação do poder por meio de pesos e contrapesos, seja pelo voto ou por outros corpos institucionais.

Nesse sentido, a própria Corte Interamericana de Direitos Humanos, no caso *Favela Nova Brasília vs Brasil*²⁰, fixou o entendimento de que polícia não pode investigar polícia, ao estabelecer que o mesmo deve ser feito por um órgão independente, como o MP ou autoridade judicial, e assistido por corpo policial, criminalístico e administrativo alheio ao caso.

No plano regional, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) da Organização dos Estados Americanos (OEA), em seu informe sobre a *Situação dos Direitos Humanos no Brasil (2021)*²¹, ao abordar a questão da segurança cidadã, ressalta a seletividade da violência, por meio da análise de dados sobre a taxa de homicídios no país, comparando as informações referentes aos anos de 2017 e 2018. Neste seguimento, a organização concluiu que, embora indicasse uma queda, existia uma conexão entre as mortes e a parcela populacional mais vulnerável e vítima de discriminação estrutural, reforçando a desigualdade social, em especial na população afrodescendente e nas expostas à pobreza (2021, p. 104).

A CIDH também ressalta que a queda de mortes violentas não acompanhava a atuação de agentes estatais, já que os dados analisados mostravam que havia um crescente nas mortes decorrentes da ação policial, situação essa confirmada pelas organizações e movimentos sociais. Ademais, essas mortes, conforme a CIDH (2021, p. 106), tinham como vítimas, em sua maioria, jovens afrodescendentes do sexo masculino em situação de pobreza ou pobreza extrema, principalmente no Estado do Rio de Janeiro, tendo especialistas da área cunhando a expressão “estatização” das mortes de pessoas.

Um dado ainda mais recente, produzido em 2022 pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública no *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2022*²², é de que, em 2021, 99,2% das vítimas de homicídios

20 CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Favela Nova Brasília vs. Brasil*, Sentença de 16 de fevereiro de 2017. Série C, n. 333. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_333_por.pdf>. Acesso em: 25 maio 2023.

21 INTER-AMERICAN COMMISSION ON HUMAN RIGHTS. *Situação dos direitos humanos no Brasil*: Aprovado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos em 12 de fevereiro de 2021 / Comissão Interamericana de Direitos Humanos. OEA/Ser.L/V/II. ISBN 978-0-8270-7176-6. *E-book*. Disponível em: <<https://www.oas.org/pt/cidh/jsForm/?File=/pt/cidh/prensa/notas/2021/050.asp>>. Acesso em: 25 maio 2023

22 ANUÁRIO BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA 2022. [S.l.], v. 16, 2022, p. 78-90. ISSN 1983-7364. *E-book*. Disponível em: <<https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2022/06/anuario-2022.pdf?v=15>>. Acesso em: 23 maio 2023.

decorrentes de intervenções policiais eram do sexo masculino, sendo 84,1% destas vítimas pessoas pretas e pardas (2022, p.82 e 84). Na avaliação, 52,4% tinham menos de 24 anos quando foram mortas, percentual que sobe para 74% entre vítimas de até 29 anos (2022, p. 82). O mesmo anuário concluiu que, embora tenha havido queda da letalidade policial, houve um aumento da morte de pessoas negras (2022, p. 78).

Nesse diapasão, ao comparar o último relatório produzido com o realizado em 1997, a CIDH (2021, p. 111) apontou que houve avanços na formulação de políticas públicas de segurança cidadã, contudo o Estado não conseguiu transformar estruturalmente as instituições de segurança pública após seu processo de redemocratização. Por conseguinte, existe a prevalência na política criminal, penitenciária e de segurança pública do país, de práticas de abordagens incompatíveis com o almejado como paradigma da segurança cidadã. Esse padrão de conduta indica, na visão da CIDH, vertentes do autoritarismo e de políticas de combate ao uso de substâncias entorpecentes excessivamente punitivos e voltados ao encarceramento. Veja:

(...) A do autoritarismo, que se traduz na continuidade da violência institucional e na crescente militarização das ações de segurança, na repressão a protestos sociais, bem como na adoção de políticas públicas em áreas como drogas, que exacerbam processos punitivos e o encarceramento. Essas medidas apresentam impactos desproporcionais sobre pessoas tradicionalmente expostas à extrema vulnerabilidade, além de colocarem em risco a vida e a integridade física dos próprios agentes estatais encarregados dos serviços de segurança pública. A segunda vertente é a da delegação de serviços a entes privados, como na privatização de estabelecimentos prisionais, na contratação de comunidades terapêuticas ou no prestígio à autodefesa, que pode ser chamada de despublicização. (CIDH, 2021, p. 111/112)

Em seu informe, a CIDH também reconhece que os efeitos da violência institucional sob as famílias das vítimas da letalidade policial são devastadores. Fato confirmado pelos movimentos civis e pelos relatos de familiares das vítimas, como nas entrevistas reproduzidas pela Anistia Internacional Brasil em seu documentário e prestadas à própria CIDH durante suas visitas e ciclo de sessões. Em suma, elas expressam, principalmente, o sentimento de impunidade pelas violações de direitos

humanos sofridas, corroborando para uma cultura de violência e de desconfiança nas instituições do Estado e seus agentes de segurança (2021, p. 119).

O relatório da CIDH sobre o Brasil é conclusivo no sentido de que o envolvimento ou ação de agentes estatais nessas mortes representam violações do direito à vida (art. 4º, 1, da CADH), à integridade pessoal (art. 5º da CADH) e às garantias judiciais (art. 8º da CADH), resguardados pela Convenção Americana sobre Direitos Humanos, sendo o direito à vida o mais fundamental dos direitos humanos, uma vez que é a base para o exercício de todos os outros direitos (2021, p. 121). Ademais, atuar de forma sistemática e sobre um grupo específico – pessoas negras, pobres e periféricas – por meio do uso da força, de forma sistemática, contínua e massiva em execuções com a participação das forças de segurança pode caracterizar crime de lesão à humanidade e responsabilização internacional do Estado.

Nesse contexto, a CIDH também destaca a questão da militarização da polícia, principalmente por ela ser a destinada, no desenho constitucional pátrio, ao policiamento ostensivo de preservação da ordem pública. É cediço que a polícia militar é resquício do período ditatorial, que, mesmo após o processo de redemocratização, tem sido colocada aos cuidados civis, pela sua formação, não está preparada para atuar com os civis, sendo responsável por grande parte da violência e de mortes cometidas por agentes estatais.

Nesse mesmo enquadramento, a Anistia Internacional, em seu *Informe 2022/23 – O estado dos direitos humanos no mundo (2023)*²³, destacou que as pessoas negras continuam sendo impactadas de maneira desproporcional pela violência praticada pelo Estado, por meio de operações policiais com mortes, invasões a residências, tortura psicológica, entre outros. Nesse sentido:

(...) Operações policiais fortemente armadas resultaram em muitas horas de tiroteios intensos em favelas e bairros marginalizados. O uso excessivo da força pelo Estado se manifestou também na forma de invasões a residências, destruição de pertences, tortura psicológica, restrições à liberdade de circulação e suspensão de serviços básicos como escolas e postos de saúde. Três operações policiais com a participação

²³ ANISTIA INTERNACIONAL BRASIL. **Informe 2022/23**. O estado dos direitos humanos no mundo (2023). [S.l.], 2023. ISBN 978-0-86210-502-0. E-book. Disponível em: <<https://www.amnesty.org/en/documents/pol10/5670/2023/bp/>>. Acesso em: 24 maio 2033.

da Polícia Rodoviária Federal resultaram na morte de 37 pessoas. Em março, uma operação policial no bairro do Complexo do Chapadão, na cidade do Rio de Janeiro, deixou seis pessoas mortas. Em maio, 23 pessoas foram mortas em outra operação policial no bairro Vila Cruzeiro, também nesta capital. Essas operações policiais não seguiram as diretrizes estabelecidas pelo Supremo Tribunal Federal e foram realizadas apesar de um plano apresentado em março pelo governador do Rio de Janeiro para reduzir as mortes praticadas por policiais. (ANISTIA INTERNACIONAL BRASIL, 2023, p. 80).

O apresentado pela Anistia Internacional Brasil confirma o relatório da CIDH em vários aspectos, inclusive quanto ao sentimento de impunidade, prevacente em casos de homicídios decorrentes da letalidade pelas forças de segurança pública no país. Veja:

IMPUNIDADE

As autoridades não investigaram adequadamente os casos de uso excessivo da força nem garantiram que os responsáveis diretos ou na cadeia de comando fossem levados à Justiça. Em junho, o grupo especial formado para investigar as circunstâncias que levaram ao massacre do Jacarezinho em maio de 2021, no qual foram mortas 28 pessoas, concluiu seus trabalhos. Quatro policiais civis foram acusados pela morte de três pessoas e dois suspeitos de tráfico de drogas foram acusados de envolvimento na morte de um policial civil. Os casos dos outros 24 homicídios foram encerrados, supostamente por falta de provas, sem que se apurassem responsabilidades. No fim de 2022, os suspeitos de responsabilidade criminal pelo desaparecimento forçado de Davi Fiuza, então com 16 anos, em outubro de 2014, ainda não haviam sido levados à Justiça. O adolescente foi visto pela última vez sendo colocado em um carro sem emblemas durante uma operação policial na cidade de Salvador, na Bahia. Dos 17 policiais indiciados, apenas sete foram acusados, inclusive por sequestro. Em outubro, foi realizada uma primeira audiência do caso, no inadequado sistema de justiça militar. Até o fim do ano, nenhum dos policiais acusados havia sido condenado e todos continuavam em liberdade.

(ANISTIA INTERNACIONAL BRASIL, 2023, p. 79/80) (destaque do original)

De igual modo, a organização apontou que a política nacional de enfrentamento do comércio ilegal de substâncias entorpecentes é determinante no ciclo de violência e homicídios cometido por policiais.

Ressalta-se, por fim, que as conclusões dessas organizações também encontram ressonância no recente relatório publicado pelo *Comitê das Nações Unidas contra a Tortura (CAT)*²⁴ sobre o Brasil, no qual instou-o a “tomar medidas urgentes para desmilitarizar as atividades de aplicação da lei, acabar com o uso excessivo de força, especialmente força letal, por policiais e militares, e fortalecer seus mecanismos independentes de supervisão.” (ACNUDH, 2023, n.p.)

Não menos importante, como diretriz dialógica da presente investigação, alargando o debate acerca da matéria, trazem-se a lume os dados produzidos pelo CNMP no controle externo da atividade policial. Nela, procurou-se confrontar o relatório publicado pelo órgão em 2017, *O Ministério Público e o controle externo da Atividade Policial: dados 2016*²⁵, com o produzido no 2º semestre de 2022, *Controle Externo da Atividade Policial em Números: Delegacias de Polícia Civil*²⁶. Ambos são resultados de visitas técnicas realizadas pelos órgãos do MP em todo o país, em cumprimento à Resolução n. 20/2007/CNMP.

Os relatórios trazem dados acerca da existência, estrutura física e estado de conservação, recursos humanos, investigações em curso, livros de ocorrência, depósitos de bens e veículos nas delegacias da policias federais e estaduais, separando essas últimas por regiões, comparando-as com o padrão mínimo para cumprimento de preceitos básicos da legislação nacional e internacional da área.

Os dados de 2016 são alarmantes, pois demonstram a carência de servidores para o adequado exercício da atividade-fim, tanto nas delegacias federais estaduais; este último girava em torno de 8,40% a 15,81% (menor e maior índice por região) (CNMP, 2016, p. 76). Essa

24 COMITÊ DA ONU CONTRA A TORTURA PÚBLICA CONCLUSÕES SOBRE O BRASIL. In: Alto Comissariado das Nações Unidas (ACNUDH). [S.l.], 12 maio 2023. Disponível em: <<https://acnudh.org/pt-br/comite-da-onu-contra-a-tortura-publica-conclusoes-sobre-o-brasil/>>. Acesso em: 30 maio 2023.

25 CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). **O Ministério Público e o controle externo da Atividade Policial**: dados 2016. Brasília, DF: CNMP, 2017. E-book. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2017/Livro_controle_externo_da_atividade_policial_internet_atual.pdf>. Acesso em: 30 maio 2023.

26 CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). **Controle Externo da Atividade Policial em Números**: Delegacias de Polícia Civil. Brasília, DF: CNMP, [2022?]. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/relatoriosbi/control-externo-da-atividade-policial-em-numeros-delegacias-de-policia-civil>>. Acesso em: 30 maio 2023.

situação, sem dúvida, impacta outro dado levantado que é a quantidade de delegacias de polícia federal visitadas com inquéritos policiais em tramitação há mais de dois anos, em que todas as regiões apresentavam índices superiores a 87%, sendo no plano estadual de 52,67% a 88,20% (CNMP, 2016, p. 63 e 87).

Já em dados do segundo semestre de 2022, das 6.351 delegacias de polícia civil visitadas, apenas 32,78% contavam com a presença física de delegados nos plantões policiais. De 68.818 servidores, entre escrivães, delegados, agentes/inspetores e investigadores, 2.176 se encontravam afastados do serviço e 7.137 são servidores cedidos de outros órgãos e/ou instituições (CNMP, 2022, n.p.).

No que se refere a possuir cela de custódia/carceragem, as delegacias federais em todas as regiões apresentavam índice baixo, girando entre 8,47% a 47,92%. Quando se fala em cela de custódia exclusiva para mulheres, os dados pioram, posto que, nas delegacias federais, havia regiões como a norte e a nordeste, em que não existia nenhuma cela com essa destinação específica. Já em nível estadual, esse percentual era muito baixo, entre 4,12% e 18,02% (CNMP, 2016, p. 59-60 e 80).

Lado outro, em dados mais recentes, não se verifica o mesmo padrão de análise, sendo avaliadas apenas as condições físicas das unidades policiais como um todo, de modo que, num total de 6.351 visitadas, 9,26% foram avaliadas como péssimas e 8,11% como ótimas; bom (46,80%) e regular (35,84%) são as de maiores percentuais (CNMP, 2022, n.p.).

A precariedade também era constada quanto aos depósitos para bens e veículos apreendidos nas delegacias estaduais, seja pelo excesso de bens apreendidos sem a destinação devida (de 56,50% a 72,30% – menor e maior percentual por região), seja por sequer possuírem um depósito adequado para sua guarda (de 48,98% a 68,91% – menor e maior percentual por região) (CNMP, 2016, p. 91-92). Esse tipo de confrontação não existe em dados mais recentes, limitando-se a relatar se existem apreensões e separação por tipos como armas, valores, veículos e substâncias.

Um dado destacado para a presente pesquisa é a existência de delegacias de polícia civil que possuíssem registros de autos de resistência. Se em 2016 não se registrava nenhum nas delegacias federais, as delegacias estaduais possuíam, ainda que com percentuais baixos, variando entre 0,84%, na região Sul, e 4,30%, na região Nordeste

(CNMP, 2016, p. 65 e 89). Contudo é um dado negativo, posto que já foi reconhecido como inconveniente pela Corte IDH, que resultou na condenação do Estado Brasileiro no caso *Favela Nova Brasília vs. Brasil*²⁷. Tudo isso sem levar em conta o aspecto da subnotificação ou enquadramento dos casos como tais.

Sob outro enfoque, as visitas de 2022 buscaram analisar a integridade física dos presos em celas de custódia nas delegacias do Brasil, onde se registraram que 25 pessoas morreram, 9 sofreram lesões corporais e 31 tentaram cometer suicídio (CNMP, 2022, n.p.).

Com efeito, é de se concluir que a falta de infraestrutura afeta diametralmente a atuação das forças de segurança pública nacionais e que as violações de direitos humanos apontadas pelas organizações que atuam na defesa dos direitos humanos na região e no país não são decorrentes de um descontrole na fiscalização e/ou atuação do Ministério Público em si. Ela é fruto, principalmente, do descumprimento por parte do Poder Executivo das políticas públicas por ele instituídas e mantidas. Afinal, não se faz políticas públicas sem recursos, e isso engloba também o MP, já que, sem incremento orçamentário e um plano específico para tal segmento, a instituição não consegue investigar e apurar as situações irregulares ou ilegais, em especial quanto à organização dos Ministérios Públicos Estaduais.

Os dados das visitas técnicas realizadas pelos membros do MP também evidenciam que a instituição tem ciência da situação das unidades policiais em todos os seus aspectos de trabalho, cabendo a ele atuar para resolutividade daquelas que não se encontram nos padrões mínimos de estrutura e condutas estabelecidas pela legislação interna e nos tratados e convenções internacionais.

Da exposição das visões abordadas – CNMP, CIDH, Fórum Brasileiro de Segurança Pública e Anistia Internacional –, compreende-se, ainda, que não faltam dados a respeito da criminalidade e dos homicídios em si, especialmente a respeito de violações pelo uso excessivo da força policial, posto que restou demonstrado que eles existem e com qualidade. O que realmente falta é o cumprimento do mínimo daquilo que já existe em termos de legislação para que seus atores funcionem a contento e, conseqüentemente, não existam tantas violações e mortes.

27 CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Favela Nova Brasília vs. Brasil*, Sentença de 16 de fevereiro de 2017. Série C, n. 333. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_333_por.pdf>. Acesso em: 25 maio 2023.

Nesse aspecto, a Lei n. 13.675/2018²⁸, que instituiu o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) e criou a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS), precisa ser implementada de forma eficaz.

Em seu desenho institucional, o referido diploma possui contornos democráticos e garantistas. Neste sentido, a PNSPDS, em seu art. 4º, apresenta como princípios, entre outros: o respeito ao ordenamento jurídico e aos direitos e garantias individuais e coletivos (inciso I), a proteção dos direitos humanos, respeito aos direitos fundamentais e promoção da cidadania e da dignidade da pessoa humana (inciso III), a participação e controle social (inciso VII), a resolução pacífica de conflitos (inciso VIII) e o uso comedido e proporcional da força (inciso IX). Além disso, tem como uma de suas diretrizes a participação social nas questões de segurança pública (art. 5º, XIV), bem como a integração entre os poderes republicanos e colaboração entre o Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública na elaboração de estratégias e metas.

Nesse seguimento, entre os objetivos declarados da PNSPDS (art. 6º) existe a preocupação em se promover: a) ações de prevenção à violência e à criminalidade, com prioridade para aquelas relacionadas à letalidade da população jovem negra, das mulheres e de outros grupos vulneráveis (inciso IV); b) a participação social nos Conselhos de segurança pública (inciso V); c) estabelecimento de mecanismos de monitoramento e de avaliação das ações implementadas (inciso XVIII); e d) priorização de políticas de redução da letalidade violenta (inciso XXIII). Esses, sem dúvida, vão ao encontro da superação de problemas estruturais apontados na área.

A participação popular, elemento tão requisitado pelas organizações da sociedade civil e entidades que acolhem familiares das vítimas, pela lei, conta com representação nos Conselhos de Segurança Pública e Defesa Social existentes nos três entes federados (arts. 9º, II, e 21, VI), desde que sua finalidade institucional esteja relacionada com políticas de segurança pública e defesa social. Quanto à seleção dessas entidades e organizações, esta se dará por eleição em processo

28 BRASIL. **Lei n. 13.675, de 11 de junho de 2018**. Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do art. 144 da Constituição Federal; cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS); institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp); altera a Lei Complementar n. 79, de 7 de janeiro de 1994, a Lei n. 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, e a Lei n. 11.530, de 24 de outubro de 2007; e revoga dispositivos da Lei n. 12.681, de 4 de julho de 2012. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm>. Acesso em: 2 jun. 2023.

aberto, sendo convocadas em chamamento público (art. 21, parágrafo 1º). Esses Conselhos possuem competência consultiva, sugestiva e de acompanhamento social das atividades de segurança pública e defesa social (art. 20, parágrafo 2º, 2ª parte).

O diploma também estabelece a obrigatoriedade de avaliações anuais (art. 23) sobre a implementação do PNSPDS, na qual seja viabilizada uma ampla participação popular na formulação, na implementação e na avaliação dessas políticas (art. 24, III), bem como de representantes dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria Pública e dos Conselhos de Segurança Pública e Defesa Social (art. 29).

Se todo esse arcabouço jurídico é suficiente em termos de representação dos segmentos sociais, não é possível se medir, *a priori*, mas reforçam que existe correspondência, em termos jurídicos, com o que se espera de uma segurança pública cidadã. Lado outro, sua efetivação depende de um esforço coletivo de cobrança e vigilância constante.

Assim sendo, a pergunta que surge é: como fazer o Ministério Público chegar efetivamente na ponta da problemática abordada? Esse é um dos maiores questionamentos do sistema de segurança pública, e não apenas para o MP, mas a todos os órgãos que compõem o sistema nacional. Bem, a resposta perpassa por vários caminhos, e um deles é ouvir o cidadão, que é seu cliente, usando um termo gerencial de administração, bem como aplicar mecanismos que melhor deem resultados para os objetivos estabelecidos no PNSPDS.

Portanto, o racismo estrutural, que é determinante para o fenômeno da violência e morte de jovens negros pelas forças policiais, deve ser enfrentado em conjunto por toda a rede de segurança pública, que deve se articular, já que não existem respostas individuais efetivas para uma situação complexa, e isso é evidenciado pelos poucos resultados que se tem até agora.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

É um dever do Estado garantir o direito à vida e à segurança de seus cidadãos, com mais ênfase aos grupos que foram historicamente alijados do processo de acesso aos direitos individuais e sociais que são essenciais em um estado democrático e de direitos.

Com base nos dados e informações aqui expostos, não se acredita que o cerne do problema do uso excessivo da força por agentes policiais resida na falta de um MP público, no sentido de pertencimento a um povo, como coloca a campanha da Anistia Internacional Brasil. Embora se entenda que uma maior abertura e acolhida pela instituição a esse cidadão, muitas vezes pobre, que não sabe sequer que tem direitos, corrobora para o acesso à justiça adequada em casos morte e/ou violência praticada em face de algum familiar por agentes policiais e garantias de não repetição, além de ser um passo importante para mudança de paradigmas.

Também, acredita-se que, como a própria Constituição estabeleceu o dever privativo do MP para ação penal, a investigação em face de agentes das forças policiais, até por questão de segurança, não deve ser desempenhada por integrantes da população em geral. De outro modo, fornecer informações para auxiliar o membro na colheita de provas e condução da investigação se encontra disponível em seu âmbito de longa data.

Todavia, as duas situações refutadas, em parte, acabam por levar à mesma conclusão, que é a importância de se criar uma política de relacionamento entre a sociedade e o MP de forma mais acessível e dialógica. Por conseguinte, a atuação do MP de forma mais integrada com a sociedade tenderá a obter-se melhores resultados, já que existe um desencontro entre o que a instituição entrega e o que a sociedade espera dela.

Assim sendo, que o Ministério Público consiga desempenhar seu papel de forma efetiva é essencial para se avançar em termos culturais, políticos e jurídicos contra o racismo estrutural, notadamente, no combate ao uso excessivo da força policial e sua letalidade, como demonstrado no presente trabalho e ratificado pelos dados e conclusões apresentados pelas organizações de direitos humanos, no qual destacamos as conclusões recém-publicadas pelo Comitê das Nações Unidas contra a Tortura (CAT) sobre o Brasil.

Noutro giro, faz-se necessário dotar os órgãos com atribuições afetas à segurança pública com recursos humanos e tecnológicos para tal objetivo, senão continuarão sendo apenas números de cifras, expedientes de procedimentos sem conclusões efetivas e, conseqüentemente, contribuirão para impunidade desses agentes e repetição de estruturas coloniais.

Nesses termos, colocar em prática o PNSPDS e demais programas correlacionados é essencial para o enfrentamento da violência institucional causada pelas forças policiais em face do cidadão. Neste ponto, destacam-se nos eixos de capacitação os órgãos que integram o Susp, participação cidadã, monitoramento e mecanismos de controle externo do PNSPDS, sugerindo-se, para o último, a adoção de instrumento similar ao *Mecanismo Conjunto de Acompanhamento*²⁹, aplicada pela CIDH em vários países das Américas.

Igualmente importante, uma das soluções apontadas pela CIDH para o uso adequado da força letal dentro da estrutura policial é a adoção dos padrões internacionais, especialmente os *Princípios Básicos das Nações Unidas sobre o Uso da Força e Armas de Fogo por Autoridades Policiais*³⁰.

Consciência de raça, classe e gênero, e, como esses três marcadores impactam na atuação diária das forças policiais em rondas ostensivas, operações ou situações sobre quem vive ou morre, é essencial para superação do racismo no âmbito desses agentes estatais. Incidir de forma odiosa contra a população negra é de se causar vergonha. Como disse Maria Carolina de Jesus³¹, “enquanto existirem ignorantes, não de existir estas divisas de cores.” (2018, n.p.).

Com efeito, urge-se treinar as forças policiais, como estabelecido no PNSPDS, com uma formação para direitos humanos e segurança cidadã ao longo de sua carreira. E isso também vale para os demais atores que se encontram implicados no sistema de segurança pública como o MP e o Judiciário.

Avanços têm sido noticiados por algumas instituições desse sistema, que estão observando que seu padrão de procedimentos não está mais dando conta dessa realidade, diante de uma população que se politiza para o trato de tais questões, entendendo-se como vítimas que são, de um sistema que não lhes representa. Consequentemente, isso gera uma crise de legitimidade para essas mesmas instituições, de modo

29 COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH). **Mecanismos, Mesas y Estrategias de Seguimiento**. Washington, D.C., U.S.A., [2023?]. Disponível em: <<https://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/SSRI/mecanismos.asp>>. Acesso em: 2 jun. 2023.

30 UNODC, Escritório das Nações Unidas Sobre Drogas e Crime; Secretaria de Segurança Pública - Estado do Rio Grande do Sul. **Manual sobre o uso da força e armas de fogo por agentes da Segurança Pública**. Tradução para o português: Carolina Paz e Paolla Wanglon. Porto Alegre, RS: 2021, 260 p. *E-book*. Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Manual_Uso_da_Forca_online2.pdf>. Acesso em: 5 jun. 2023.

31 INSTITUTO MOREIRA SALLES. O aniversário de Quarto de despejo São Paulo, 18 agos. 2020. Disponível em: <<https://ims.com.br/por-dentro-acervos/o-aniversario-de-quarto-de-despejo-de-carolina-maria-de-jesus/>>. Acesso em: 5 jun. 2023.

que sua manutenção no poder depende da revisão de seus valores e procedimentos.

Uma cultura cidadã não deve ser um privilégio, é o mínimo para que uma sociedade seja justa e tenha um desenvolvimento bom para todos. E nesses processos inacabados, que são próprios da contemporaneidade, espera-se que certos paradigmas possam ser revistos a fim de que avancemos efetivamente.

REFERÊNCIAS

ANISTIA INTERNACIONAL BRASIL. **Descontrole – O Ministério Público no Centro das Atenções**. Documentário da Anistia Internacional Brasil, chega a Salvador e Belém. Rio de Janeiro, RJ: ANISTIA INTERNACIONAL BRASIL, [2023?]. Disponível em: <<https://anistia.org.br/informe/descontrole-o-ministerio-publico-no-centro-das-atencoes-documentario-da-anistia-internacional-brasil-chega-a-salvador-e-belem/>>. Acesso em: 23 maio 2023.

ANISTIA INTERNACIONAL BRASIL. **O Ministério tem que ser Público**. Rio de Janeiro, RJ: ANISTIA INTERNACIONAL BRASIL, [2023?]. Disponível em: <<https://anistia.org.br/peticao/o-ministerio-tem-que-ser-publico/>>. Acesso em: 23 maio 2023.

ANISTIA INTERNACIONAL BRASIL. **Informe 2022/23**. O estado dos direitos humanos no mundo (2023). [S.l.], 2023. ISBN 978-0-86210-502-0. *E-book*. Disponível em: <<https://www.amnesty.org/en/documents/pol10/5670/2023/bp/>>. Acesso em: 24 maio 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 20 maio 2023.

BRASIL. **Lei Complementar n. 75, de 20 de maio de 1993**. Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp75.htm>. Acesso em: 20 maio 2023.

BRASIL. **Lei n. 8.625, de 12 de fevereiro de 1993.** Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8625.htm#:~:text=L8625&text=LEI%20N%C2%BA%208.625%2C%20DE%2012%20DE%20FEVEREIRO%20DE%201993.&text=Institui%20a%20Lei%20Org%C3%A2nica%20Nacional,Estados%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias>. Acesso em: 20 maio 2023.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 45, de 30 de dezembro de 2004.** Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103-B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2004. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm>. Acesso em: 20 maio 2023.

BRASIL. **Lei n. 13.675, de 11 de junho de 2018.** Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do art. 144 da Constituição Federal; cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS); institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp); altera a Lei Complementar n. 79, de 7 de janeiro de 1994, a Lei n. 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, e a Lei n. 11.530, de 24 de outubro de 2007; e revoga dispositivos da Lei n. 12.681, de 4 de julho de 2012. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm>. Acesso em: 2 jun. 2023.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP).

Resolução n. 20, de 28 de maio de 2007. Regulamenta o art. 9º da Lei Complementar n. 75, de 20 de maio de 1993, e o art. 80 da Lei n. 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, o controle externo da atividade policial. Brasília, DF: CNMP, 2007. Disponível em: <<https://www.cnmp>>.

mp.br/portal/images/Comissoes/CSP/Resolu%C3%A7%C3%B5es_/Resolu%C3%A7%C3%A3o_20.pdf>. Acesso em: 20 maio 2023.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP).

Controle Externo da Atividade Policial. Brasília, DF: CNMP, [2022?]. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/sistema-prisional/448-atuacao/10909-controle-externo-da-atividade-policial>>. Acesso em: 20 maio 2023.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP).

Resolução n. 121, de 10 de março de 2015. Altera a Resolução n. 20, de 28 de maio de 2007, que regulamenta o art. 9º, da Lei Complementar n. 75, de 20 de maio de 1993, e o art. 80, da Lei n. 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, o controle externo da atividade policial. Brasília, DF: CNMP, 2015. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolu%C3%A7%C3%A3o_121-2015_altera_Res._20-2007.pdf>. Acesso em: 20 maio 2023.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP).

Resolução n. 129, de 22 de setembro de 2015. Estabelece regras mínimas de atuação do Ministério Público no controle externo da investigação de morte decorrente de intervenção policial. Brasília, DF: CNMP, 2015. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Normas/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o_129-2015_investigacao_morte_intervencao_policial.pdf>. Acesso em: 20 maio 2023.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP).

Recomendação n. 15, de 7 de abril de 2010. Dispõe sobre o exercício do controle externo por parte dos membros do Ministério Público da União e dos Estados, segundo as normas constitucionais e legais pertinentes e com as orientações regulamentares expedidas pelo Conselho Nacional do Ministério Público, em especial a Resolução n.20, de 28 de maio de 2007. Brasília, DF: CNMP, 2010. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-015.pdf>>. Acesso em: 20 maio 2023.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). **Nota Técnica n. 1 de 06/08/2007**. Brasília, DF: CNMP, 2007. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Normas/Notas_Tecnicas/Nota_t%C3%A9cnica_de_6_de_agosto_de_2007.pdf>. Acesso em: 20 maio 2023.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). **Nota Técnica n. 7 de 26/08/2016**. Brasília, DF: CNMP, 2016. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Normas/Notas_Tecnicas/NOTA_T%C3%89CNICA__N%C2%BA__07.2016.pdf>. Acesso em: 20 maio 2023.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). **O Ministério Público e o controle externo da Atividade Policial: dados 2016**. Brasília, DF: CNMP, 2017. *E-book*. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2017/Livro_controle_externo_da_atividade_policial_internet_atual.pdf>. Acesso em: 30 maio 2023.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). **Controle Externo da Atividade Policial em Números: Delegacias de Polícia Civil**. Brasília, DF: CNMP, [2022?]. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/relatoriosbi/control-externo-da-atividade-policial-em-numeros-delegacias-de-policia-civil>>. Acesso em: 30 maio 2023.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Favela Nova Brasília vs. Brasil**, Sentença de 16 de fevereiro de 2017. Série C, n. 333. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_333_por.pdf>. Acesso em: 25 maio 2023.

COMITÊ DA ONU CONTRA A TORTURA PÚBLICA CONCLUSÕES SOBRE O BRASIL. Alto Comissariado das Nações Unidas (ACNUDH). [S.l.], 12 mai. 2023. Disponível em: <<https://acnudh.org/pt-br/comite-da-onu-contra-a-tortura-publica-conclusoes-sobre-o-brasil/>>.

Acesso em: 30 maio 2023.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH). **Mecanismos, Mesas y Estrategias de Seguimiento**. Washington, D.C., U.S.A., [2023?]. Disponível em: <<https://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/SSRI/mecanismos.asp>>. Acesso em: 2 jun. 2023.

HERRERA FLORES, Joaquín. **A (re) invenção dos direitos humanos**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.

INSTITUTO MOREIRA SALLES. **O aniversário de Quarto de despejo**. São Paulo, 18 ago. 2020. Disponível em: <<https://ims.com.br/por-dentro-acervos/o-aniversario-de-quarto-de-despejo-de-carolina-maria-de-jesus/>>. Acesso em: 5 jun. 2023.

INTER-AMERICAN COMMISSION ON HUMAN RIGHTS. **Situação dos direitos humanos no Brasil**: Aprovado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos em 12 de fevereiro de 2021 / Comissão Interamericana de Direitos Humanos. OEA/Ser.L/V/II. ISBN 978-0-8270-7176-6. *E-book*. Disponível em: <<https://www.oas.org/pt/cidh/jsForm/?File=/pt/cidh/prensa/notas/2021/050.asp>>. Acesso em: 23 maio 2023.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO DE JANEIRO (MP/RJ). **O Ministério Público**: uma instituição republicana. Rio de Janeiro, RJ: MPRJ, [2022?]. Disponível em: <<https://www.mprj.mp.br/conheca-omprj/centro-de-memoria/linha-do-tempo>>. Acesso em: 23 maio 2023.

QUANTO VALE OU É POR QUILO? Direção: Sérgio Bianchi. Direção de produção: PingoWellington; Marçal Souza. Elenco: Ana Carbatti, Claudia Mello, Herson Capri, Ana Lucia Torre, Caco Ciocler, Lena Roque, Lázaro Ramos. Brasil: Quanta; Teleimage, 2005. (104 min), 35mm, COR, 2.610m, 24q, Dolby digital.

UNODC, Escritório das Nações Unidas Sobre Drogas e Crime; Secretaria de Segurança Pública - Estado do Rio Grande do Sul. **Manual sobre o uso da força e armas de fogo por agentes da Segurança Pública**. Tradução para o português: Carolina Paz e Paolla Wanglon. Porto Alegre, RS: 2021, 260 p. *E-book*. Disponível

em: <https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Manual_Uso_da_Forca_online2.pdf>. Acesso em: 5 jun. 2023.

VITALE, Alex S. **Fim do Policiamento**. São Paulo: Autonomia Literária, 2021.

A ATUAÇÃO MULTISSETORIAL COMO VETOR DA RESOLUTIVIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO EM SITUAÇÕES DE CRISE DE SEGURANÇA PÚBLICA

*THE MULTISECTORAL ACTION AS A VECTOR OF THE PUBLIC
PROSECUTION OFFICE'S RESOLVITY IN SITUATIONS OF PUBLIC
SECURITY CRISIS*

Ivanildo de Oliveira¹

Tiago Cadore²

Sumário: 1. Introdução. 2. Crises de segurança pública na atualidade. 3. O Ministério Público e a Resolutividade. 4. Atuação multissetorial do Ministério Público e a Recomendação n. 90 do CNMP. 5. Situações práticas verificadas no âmbito do Ministério Público Estadual de Rondônia. 6. Conclusão. Referências.

Resumo: A atuação resolutiva do Ministério Público é hodiernamente tida como aquela capaz de assegurar o fiel cumprimento de seus deveres constitucionais de guardião da ordem jurídica e do regime democrático. Em situações de crise de segurança pública, a atuação multissetorial do Ministério Público, com a reunião de diversos integrantes, com atribuições em várias áreas de atuação, mostra-se como um vetor da resolutividade e um caminho seguro para que se alcance a rápida, eficaz e duradoura solução da crise, com a adoção de medidas que assegurem os direitos

- ¹ Doutorando em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI. Mestre em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI. Mestre em *Territorio, Urbanismo y Sostenibilidad Ambiental en el Marco de la Economía Circular* pela Universidade de Alicante – IUACA, Espanha. Especialista em Metodologia e Didática do Ensino Superior pela UNESC. MBA em Gestão Empresarial pela FGV. MBA Executivo Internacional pela FGV/Ohio University – EUA. Especialista em Prevenção e Repressão à Corrupção pela Universidade Estácio de Sá. Licenciatura Plena em Letras. Procurador-Geral de Justiça do Estado de Rondônia. Procurador de Justiça do Ministério Público do Estado de Rondônia. E-mail: ivanildo@mpro.mp.br.
- ² Mestre em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI. Especialista em Direito Processual Civil pelo Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar. Especialista em Direito Previdenciário pelo Centro Universitário Curitiba – Faculdade de Direito de Curitiba. Especialista em Direito Administrativo pelo Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar. Especialista em Direito Público pelas Faculdades Integradas do Brasil (UNIBRASIL), em parceria com a Escola da Magistratura Federal do Paraná. Especialista em Prevenção e Repressão à Corrupção pela Universidade Estácio de Sá. Promotor de Justiça no Ministério Público do Estado de Rondônia. Coordenador do Grupo de Atuação Especial da Segurança Pública do Ministério Público do Estado de Rondônia. E-mail: tiago.cadore@mpro.mp.br.

fundamentais da sociedade de maneira a garantir que, mesmo durante uma grave crise de segurança pública, possa a população exercer sua cidadania com dignidade.

Palavras-chave: Ministério Público. Multissetorial. Resolutividade. Crise. Segurança Pública.

Abstract: *The resolving action of the Public Prosecutor's Office is currently considered capable of ensuring the faithful fulfillment of its constitutional duties as guardian of the legal order and the democratic regime. In situations of public security crisis, the Public Ministry's multisectoral action, with the meeting of several members, with attributions in several areas of action, is shown as a vector of resoluteness and a safe way to reach the quick, effective and lasting solution to the crisis, with the adoption of measures that ensure the fundamental rights of society in order to ensure that, even during a serious public security crisis, the population can exercise their citizenship with dignity.*

Keywords: *Public Ministry. Multisectoral. Resolutivity. Crisis. Public security.*

1. INTRODUÇÃO

O Ministério Público, assim como todas as demais instituições públicas, precisa avançar e se manter atualizado para atender, de maneira eficaz e eficiente, as demandas surgidas no atual contexto social.

O grande fluxo de informações faz com que o atuar pautado na maneira antiga de resolução de problemas, na judicialização e na ausência de dinâmica resolutiva se mostre ultrapassado.

Para bem demonstrar isso, pelo método indutivo e pela análise de experiências práticas, pretende-se atestar que a atuação multissetorial do Ministério Público é vetor da resolutividade de suas demandas.

A fim de bem atender ao objetivo e analisar a hipótese pretendida, far-se-á breve estudo sobre as características das atuais crises de segurança pública. Feito isso, será analisada a relação entre o Ministério Público e a resolutividade e, posteriormente, a relação entre a atuação multissetorial do *Parquet* e a Recomendação n. 90 do Conselho Nacional do Ministério Público.

Por fim, serão brevemente apresentados dois casos práticos em que a atuação multissetorial do Ministério Público de Rondônia se mostrou um vetor de sua atuação resolutiva e contribuiu para a gestão adequada de momentos de crise de segurança pública.

2. CRISES DE SEGURANÇA PÚBLICA NA ATUALIDADE

Em meio à velocidade crescente da troca de informações que caracteriza o atual momento vivenciado pela humanidade, em que rapidamente mensagens são encaminhadas em grupos formados em aplicativos de comunicação instantânea, duas situações podem ser contextualizadas.

A primeira delas diz respeito à qualidade e à quantidade de informação recebida pela população em geral e pelos gestores, responsáveis pela tomada de decisão. Em relação à qualidade, é notório o crescente número de mensagens falsas que disseminam medo, ódio, mentiras, falsidades, porém, é também notório que notícias verdadeiras circulam de uma maneira que praticamente inviabiliza que uma pessoa sozinha se mantenha atualizada, pois, em tempo real, as informações chegam, mudam e, muitas vezes, tornam-se obsoletas.

No tocante à quantidade de informação, é ainda mais visível que a evolução da internet e das comunicações tem feito com que o número de informações cresça de maneira exponencial, tornando necessário que o filtro empregado pelas pessoas seja eficiente a ponto de permitir que informações importantes sejam rapidamente recebidas e processadas e que informações de somenos importância sejam postergadas ou mesmo deixadas de lado.

Qualidade e quantidade de informações circulando em velocidade crescente e trazendo problemas que igualmente crescem de forma exponencial fazem com que o Estado, em sua atual fase, precise se adaptar constantemente, gerando a necessidade de que as instituições estatais, entre elas o Ministério Público, estejam em constante evolução. Evoluir é movimentar-se, e, atualmente, como diz Bauman: “a modernidade é a impossibilidade de permanecer fixo. Ser moderno significa estar em movimento”³

E o que isso tem a ver com as crises atuais de segurança pública pode ser a pergunta que, neste momento, vem à mente do leitor. A resposta evidente é tudo, e neste ponto é que surge a segunda situação que pode ser contextualizada no atual momento de informações líquidas e velozes que circulam via aplicativos de mensagens instantâneas, que é a capacidade de organização de grandes grupos, a mobilização da massa popular para determinadas atividades, sejam lícitas ou ilícitas, e que,

3 BAUMAN, Zygmunt. **O mal-estar da pós-modernidade**. Rio de Janeiro: Zahar, 1998. p. 92.

a depender do objetivo, da duração, da complexidade e do resultado, podem gerar crise no sistema de segurança pública e, quiçá, seu colapso.

Tal situação não é privilégio da segurança pública brasileira. Na União Europeia igualmente existe tal preocupação, conforme se vê na tese publicada por Eduardo Filipe Costa Simões Alexandre:

O quadro das relações entre os Estados e as sociedades é cada vez mais intrincado e dinâmico do que nunca. A realidade atual impõe-se através de uma globalização crescente e um funcionamento em rede patentes desde os finais do século XX, imputando um ritmo alucinante ao progresso civilizacional, do qual não se conhecem os seus limites e propósitos funcionais.

Ao mesmo tempo, acompanha a evolução da humanidade o alargamento do espectro de ameaças, riscos e vulnerabilidades, com uma maior complexidade, imprevisibilidade e imediatismo, criando cenários multidimensionais cuja resposta de um só domínio - seja militar, policial, civil ou outro -, simplesmente não é exequível.

A gestão civil de crises é um mecanismo da União Europeia que lhe permite a projeção de sua identidade e política externa - Política Comum de Segurança e Defesa -, assim como superintender crises. A estabilização, reestruturação, reforma e monitorização de setores de um Estado em crise consegue-se através do empenhamento de dispositivos que integram equipas multidisciplinares e multifuncionais, ou seja, uma abordagem abrangente aos possíveis problemas.⁴

Acompanhar as informações importantes para garantia da manutenção da sensação de segurança ofertada à população, mensurar o potencial gerador de dano de grandes e pequenos eventos, entender, observar e fiscalizar ambientes virtuais, entre outras importantes medidas, são necessidades do atual cenário da segurança pública vivenciado não apenas no Brasil, mas em todo o globo terrestre, bastando pensar no risco à segurança pública sempre potencial e iminente em relação aos grandes grupos terroristas transnacionais.

⁴ ALEXANDRE, Eduardo Filipe Costa Simões. **Gestão Civil de Crises – Da União Europeia a Portugal**: Contributos para uma visão estratégica na polícia de segurança pública. Lisboa, 2017. Disponível em: <https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/20020/1/Tese%20Finalissima_Eduardo%20Alexandre.pdf>. Acesso em: 9 jun. 2023, às 9h27.

A cooperação entre as instituições estatais, gerando um atuar concertado e objetivando a prevalência do interesse público, a defesa do Estado Democrático de Direito, a segurança e a defesa do cidadão, com a garantia de seus direitos e liberdades, é fundamental para que se tenha segurança pública na atualidade.⁵ Em razão disso, pensar em crise no sistema de segurança pública é pensar na atribuição do Ministério Público da atualidade, e, neste ponto, é inevitável pensar no caráter resolutivo da atuação ministerial, que é essencial para que os resultados sejam obtidos de forma célere e efetiva e, também, é fundamental para a manutenção da instituição em destacado local de atuação em situações que demandam a sua intervenção em defesa da sociedade e do regime democrático. Por isso, estudar a resolutividade no âmbito do Ministério Público mostra-se essencial.

3. O MINISTÉRIO PÚBLICO E A RESOLUTIVIDADE

Para que se possa falar de Ministério Público e resolutividade, é preciso antes fazer uma breve passagem pela natureza institucional do *Parquet*. Para isso, verifica-se inicialmente que a instituição está inserida na Constituição da República de forma separada dos demais Poderes do Estado, no capítulo que trata “das funções essenciais à justiça”.⁶ Tal posicionamento constitucional coloca o Ministério Público em posição de destacada função de defesa da sociedade, como instituição independente e que busca garantir a ordem jurídica e o estado democrático.

A ideia de Ministério Público demandista, que tudo judicializa, que em nada orienta, que tão somente fiscaliza para processar, ficou para trás. Obviamente que a atuação demandista ainda existe e é necessária para a própria manutenção da instituição e cumprimento de seu papel constitucional. Nesse ponto, é preciso ter em mente que:

O Ministério Público Resolutivo implica não um combate irracional e iconoclasta ao perfil demandista da instituição - e nem poderia em face da Constituição -, mas sim um fortalecimento do perfil proativo, uma mudança necessária para preservar e não para destruir

5 ALEXANDRE, Eduardo Filipe Costa Simões. **Gestão Civil de Crises – Da União Europeia a Portugal**: Contributos para uma visão estratégica na polícia de segurança pública. Lisboa, 2017. P. 25. Disponível em: <https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/20020/1/Tese%20Finalissima_Eduardo%20Alexandre.pdf>. Acesso em: 9 jun. 2023, às 9h27.

6 Constituição da República. Arts. 127/130.

a própria natureza da instituição. É a junção do passado com o futuro, construindo o presente.⁷

A modernização da atuação ministerial criou a necessidade do Ministério Público resolutivo, aquele que participa da criação, fomento e manutenção da política pública estatal, que fiscaliza para oportunizar a correção de fluxos e que busca a solução extrajudicial das demandas sociais.

Na concepção de um Ministério Público resolutivo, não há limitação às medidas judiciais, mas prioriza-se a utilização de instrumentos de autocomposição (mediação, conciliação), de orientações, recomendações, agindo inclusive de forma preventiva. Nesse contexto, a via judicial é o último caminho. A articulação com os meios extrajudiciais é necessária para se antecipar aos surgimentos dos conflitos e, quando apresentados, para a solução sem buscar o Poder Judiciário⁸.

Nesse norte, o art. 3º do Código de Processo Civil, em 2015, estipulou, em seu § 2º, que o Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos e, no seu § 3º, que a conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial, reforçando a fundamentação e a necessidade de uma atuação resolutiva.

As Promotorias de Justiça atuais, em especial as que detêm atribuição na tutela coletiva, são muito mais voltadas às questões extrajudiciais do que ao simples atuar em processos encaminhados para apreciação do Poder Judiciário. É preciso que o Ministério Público assumira uma identidade própria e desvinculada do Judiciário⁹. As demandas judicializadas são emperradas, burocráticas e não mais suficientes para trazer paz social e tranquilidade à população, em especial em situações cuja tutela que se pleiteia esteja afetada por questões que rapidamente se modificam ou se esvaem. O Judiciário, por meio do perfil resolutivo do Ministério Público, deixa de ser o primeiro caminho

7 RODRIGUES, João Gaspar. **Ministério Público Resolutivo e um novo perfil na solução extrajudicial de conflitos**: lineamentos sobre a nova dinâmica. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/Justitia%20n.204-206.18.pdf>. Acesso em: 9 jun. 2023, às 11h02.

8 SILVA, Joseane Suzart Lopes da. O Ministério Público e o Acesso à Justiça em Face dos Interesses e Direitos Transindividuais: em Busca da Resolutividade. **Revista Cidadania e Acesso à Justiça**, Salvador, v. 4, n. 1, p. 114 – 135, Jan/Jun. 2018, e-ISSN: 2526-026X.

9 RODRIGUES, João Gaspar. **Ministério Público Resolutivo e um novo perfil na solução extrajudicial de conflitos**: lineamentos sobre a nova dinâmica. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/Justitia%20n.204-206.18.pdf>. Acesso em: 9 jun. 2023, às 11h02. p. 4.

a ser seguido para a solução das demandas e passa, tão somente, a ser a última hipótese buscada pelo Ministério Público, apenas quando a solução extrajudicial se mostra inviável e é impossível que se busque a tutela do Poder Judiciário.

A resolutividade, ora pela efetividade, outrora pela autocomposição, está presente na estrutura ministerial atual e, pode-se dizer, já enraizada nas boas práticas de atuação do Ministério Público brasileiro.

Cada vez mais o que se espera do Ministério Público e de seus integrantes é uma atuação tão célere quanto a disseminação de informações, problemas e momentos, conforme visto no tópico anterior, porém, sem que se perca, em razão disso, a qualidade do resultado pretendido, e, para tanto, somente com um *Parquet* resolutivo, que atua em processos estruturais, que estabelece critérios sólidos de avaliação de importância de sua atuação é que se poderá alcançar a verdadeira tutela dos bens e direitos fundamentais da população.

Para que se obtenha essa atuação resolutiva do Ministério Público, várias são as características que devem pautar o desenvolvimento dos trabalhos, destacando-se a proatividade, o dinamismo, a intersetorialidade, a intercambialidade, o planejamento, a inovação e a gestão de resultados.¹⁰

Vários são os exemplos de instrumentos normativos voltados à resolutividade e de caráter nacional que podem ser encontrados no Ministério Público.

A chamada Carta de Brasília, documento gerado por meio de um acordo de resultados estabelecido entre a Corregedoria Nacional do Ministério Público e as Corregedorias das unidades ministeriais, durante o 7º Congresso Brasileiro de Gestão, ocorrido no ano de 2016,

explicita premissas para a concretização do compromisso institucional de gestão e atuação voltadas à atuação resolutiva, em busca de resultados de transformação social, prevendo diretrizes estruturantes do MP, de atuação funcional de membros e relativas às atividades de avaliação, orientação e fiscalização dos órgãos correicionais.¹¹

10 RODRIGUES, João Gaspar. **Ministério Público Resolutivo e um novo perfil na solução extra-judicial de conflitos**: lineamentos sobre a nova dinâmica. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/Justitia%20n.204-206.18.pdf>. Acesso em: 9 jun. 2023, às 11h02. p. 6-17.

11 Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/institucional/corregedoria/biblioteca-digital-vademecum/carta-de-brasilia>>. Acesso em: 24 maio 2023, às 23h11.

Entre os fundamentos da Carta de Brasília se encontra o princípio da transformação social, disposto no art. 3º da Constituição da República e base do próprio Estado Democrático de Direito, devendo orientar o Ministério Público em seu papel de protetor e efetivador dos direitos e garantias fundamentais. Tal orientação deve levar a atuação do Ministério Público ao melhor sistema de justiça no que tange à solução célere e pacífica dos conflitos, que é o sistema de acesso à justiça pela resolução consensual das demandas, consagrado no preâmbulo e no art. 4º, inciso VII, da Constituição Federal, o qual, muito embora preveja a solução pacífica como regente das relações internacionais, pode ser utilizado para embasar a atuação voltada à resolutividade.

Ainda na Carta de Brasília se encontra a constatação da necessidade de implantação de Promotorias Regionais, uma vez que a divisão do Ministério Público, apenas de acordo com as bases territoriais das comarcas, é insuficiente para a resolução de problemas que ultrapassam as fronteiras burocraticamente criadas. Assim como a regionalização prevista no histórico documento, é possível afirmar que a atuação multissetorial do Ministério Público é fundamental para preservar sua unidade constitucional e apresentar à sociedade, com celeridade, eficiência e efetividade, a defesa dos interesses fundamentais envolvidos em episódios relacionados às crises de segurança pública.

A Recomendação n. 54/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público, a qual traz regras de fomento à atuação resolutiva do Ministério Público brasileiro, é outro instrumento direcionador da atuação ministerial e se baseia, entre outros pontos, no fato de que “a atuação resolutiva de planejamento e de gestão sistêmicos contribui decisivamente para o desenvolvimento harmônico e sustentável, principalmente nas parcerias e nas redes de cooperação, sendo convergente à missão constitucional do Ministério Público”.¹² Fomenta o referido documento que o Ministério Público brasileiro atue de forma proativa, efetiva, preventiva e resolutiva.

Em relação à atuação resolutiva, o próprio Conselho Nacional do Ministério Público a define como sendo aquela

orientada para a resolução concreta das situações de inefetividade dos direitos de cuja defesa e proteção é incumbida a Instituição, preferencialmente sem a necessidade de processo judicial e no menor tempo e custo social possíveis, ou, quando o recurso ao Poder

¹² Recomendação n. 54/2017-CNMP

Judiciário se fizer necessário, com a efetivação mais célere possível dos provimentos judiciais alcançados no interesse da sociedade.¹³

Verifica-se, portanto, que o que busca fomentar o Conselho Nacional do Ministério Público pela Recomendação supracitada é que todos os ramos do MP brasileiro tenham a consciência de que seu papel de transformador social deve se pautar pela desnecessidade de judicialização de demandas e pela atuação que realmente entregue resultados sociais. Inexiste transformação social onde a entrega seja apenas de um comprovante de judicialização de demanda. Somente haverá o cumprimento efetivo do papel do Ministério Público quando a sociedade receber um resultado palpável e palatável da atuação ministerial.

Um Ministério Público resolutivo pressupõe inovação em procedimentos, cooperação com os diversos entes públicos e com a sociedade em geral, cooperação interna entre seus membros, disposição de canais abertos para a participação social, capacitação de pessoal.

Dessa forma, para atender às exigências sociais, a Instituição tem que ser dinâmica e flexível a fim de manter o ambiente democrático em que foi inserido, precisando estar em movimento, atenta à voz da sociedade, para que evolua exponencialmente em boas práticas, num ambiente de governança, com ampla participação social, acompanhando a progressão democrática¹⁴. Não cabe mais a postura de apatia e reatividade, mas, sim, a postura de proatividade e de resolutividade, trabalhando em conjunto com a comunidade para a solução dos problemas postos.¹⁵

Levando a questão da resolutividade às crises atuais da segurança pública citadas no primeiro tópico deste trabalho, verifica-se que somente uma atuação proativa e resolutiva pode entregar à sociedade um resultado positivo em uma situação de crise uma vez que, como visto, as crises atuais se propagam em inimaginável velocidade e agravam-se em geométrica progressão, sendo certo que uma atuação burocrática e antiquada do Ministério Público pode gerar a ausência de resposta no tempo oportuno que, por sua vez, aumenta a sensação de insegurança e causa descrédito na instituição. Paraphraseando Rui Barbosa, quando, na sua Oração aos Moços, afirmou que “justiça tardia não é justiça, senão

13 Recomendação n. 54/2017-CNMP

14 RODRIGUES, João Gaspar. Lineamentos sobre a Nova Dinâmica Resolutiva do Ministério Público. **Revista Jurídica ESMP-SP**, v.8, 2015. p. 57.

15 RODRIGUES, João Gaspar. Lineamentos sobre a Nova Dinâmica Resolutiva do Ministério Público. **Revista Jurídica ESMP-SP**, v.8, 2015. p. 61.

injustiça qualificada e manifesta”¹⁶, afirma-se que a atuação ministerial tardia e burocrática reflete-se em injusta e manifesta violação a direitos e deveres fundamentais que deveriam ser protegidos em tempo oportuno. Em muitos casos, a atuação multissetorial do Ministério Público é que será garantidora da resolutividade, conforme será demonstrado a seguir.

4. ATUAÇÃO MULTISSETORIAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO E A RECOMENDAÇÃO N. 90 DO CNMP

Cumprindo sua missão constitucional de orientar a atuação de todo o Ministério Público brasileiro, o Conselho Nacional do Ministério Público, em 2022, publicou a Recomendação n. 90, a qual traz protocolos a serem adotados na atuação ministerial em contextos de crises nos sistemas prisional e de segurança pública. Referida Recomendação traz em seu bojo dois fundamentos, quais sejam: o estado de coisas inconstitucional em que se encontra o sistema prisional brasileiro, já reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal e, ainda, “a gravidade das crises na segurança pública que vêm atingindo diversos estados brasileiros, com a desestabilização das forças ostensivas de segurança pública”¹⁷.

O segundo fundamento reflete justamente os aspectos trazidos no primeiro tópico, quando se tratou das atuais crises da segurança pública. Em eventos tais, como bem apontado pelo egrégio Conselho Nacional, as forças ostensivas de segurança pública mostram-se desestabilizadas, seja pela ausência de preparo adequado de seus integrantes, seja pela falta de pessoal e/ou de equipamentos apropriados para enfrentar as situações complexas que se apresentam ou, ainda, pela já mencionada velocidade com que os desdobramentos da crise se espalham e se multiplicam, gerando o caos social.

A segurança pública é direito social previsto no art. 6º, *caput*, da Constituição da República, e as crises recorrentes que têm acontecido em diversos Estados violam tal direito e prejudicam a atuação eficaz de quem tem o dever de garantia de mencionado direito, ou seja, das Polícias, dando guarida à atuação do Ministério Público em seu papel de garantidor da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses

16 BARBOSA, Ruy. **Oração aos Moços**. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2019. P. 8. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/564558/Oracao_aos_mocos_Rui_Barbosa.pdf?sequence=5&isAllowed=yer>. Acesso em: 9 jun. 2023, às 10h47.

17 Recomendação n. 90/2022-CNMP.

sociais e individuais indisponíveis, conforme preconiza o art. 127 da Constituição.

Nesse papel, deve o Ministério Público se atentar para a Lei n. 13675/2018, a qual institui o Sistema Único de Segurança Pública, em especial às diretrizes previstas em seu art. 5º, dentre as quais se destacam aquelas trazidas pelos incisos II, III, IV e V, quais sejam:

II – planejamento estratégico e sistêmico;

III - fortalecimento das ações de prevenção e resolução pacífica de conflitos, priorizando políticas de redução da letalidade violenta, com ênfase para os grupos vulneráveis;

IV - atuação integrada entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios em ações de segurança pública e políticas transversais para a preservação da vida, do meio ambiente e da dignidade da pessoa humana;

V - coordenação, cooperação e colaboração dos órgãos e instituições de segurança pública nas fases de planejamento, execução, monitoramento e avaliação das ações, respeitando-se as respectivas atribuições legais e promovendo-se a racionalização de meios com base nas melhores práticas.¹⁸

Atenta a tais diretrizes, a Recomendação n. 90 do CNMP prevê “a necessidade de ações articuladas harmônicas entre o Ministério Público e os demais atores do sistema de segurança pública” e entre os diversos ramos do Ministério Público e, ainda, “a importância de promover ação integrada e uniforme entre os órgãos de execução com atribuição relacionada à crise instalada”¹⁹, visando manter a unidade institucional e evitar a multiplicidade de ações que interfiram na estratégia inicialmente proposta.

Destaca o Conselho Nacional do Ministério Público que cabe ao *Parquet*, enquanto indutor de políticas de segurança pública, intermediar estrategicamente as forças públicas de segurança, realizar o controle externo da atividade policial, articular entre as instituições, promover as ações penais e civis públicas cabíveis, bem como buscar a

¹⁸ Lei n. 13675/2018.

¹⁹ Recomendação n. 90/CNMP, disponível em <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomendao-n-90-2022.pdf>>. Acesso em: 6 jun. 2023, às 23h01.

solução da crise mediante a celebração de compromissos de ajustamento de conduta.²⁰

O documento orientador da atuação nacional do Ministério Público define crise como:

(...) evento ou situação crucial que exige uma resposta especial dos órgãos públicos competentes, notadamente do Ministério Público enquanto instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, a qual incumbe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Nesse sentido, a crise pode apresentar-se como (i) o choque de interesses, provocado por fatores externos ou internos, que, se não administrados adequadamente, corre o risco de sofrer agravamento até a situação de enfrentamento generalizado entre as partes envolvidas; (ii) o estado de tensão no qual oportunidades temporais e riscos previstos geram a percepção de possibilidade de sucesso na disputa de interesses; ou (iii) o conflito desencadeado ou agravado imediatamente após a ruptura do equilíbrio existente entre duas ou mais partes envolvidas em uma contenda, caracterizado pela elevada probabilidade de escalada de eventos violentos, sem que se tenha clareza sobre o curso da sua evolução.²¹

Visando ao enfrentamento das situações de crise é que o Conselho Nacional do Ministério Público prevê a convocação, pelos Procuradores-Gerais de Justiça, do Gabinete de Crise. Mencionado Gabinete, que tem caráter permanente mesmo nos períodos de inatividade, é formado por diversos membros do Ministério Público, alguns deles destacados na própria Recomendação do Conselho Nacional.

Tudo isso nada mais é que a atuação multissetorial do Ministério Público, por meio da qual se consegue reunir especialistas das mais diversas áreas e, de forma coordenada e articulada, gerir a integração com os demais atores do sistema de segurança pública e buscar a melhor solução para a crise posta.

20 Recomendação n. 90/CNMP, disponível em <<https://www.cntp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomendao-n-90-2022.pdf>>. Acesso em: 7 jun. 2023, às 21h36.

21 Recomendação n. 90/CNMP, disponível em <<https://www.cntp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomendao-n-90-2022.pdf>>. Acesso em: 7 jun. 2023, às 21h45.

Pode haver, ainda, ampliando a atuação multissetorial na gestão da crise, a convocação de um gabinete interministerial, abarcando os diversos ramos do Ministério Público e, ainda, a participação do Ministério Público, dentro dos seus limites de atuação constitucional, de um Gabinete de Crise Interinstitucional, seja estadual ou federal.

Identificado o evento crítico e convocada a atuação do Gabinete de Crise, caberá a seus integrantes a elaboração de um plano de gerenciamento do evento crítico, mediante ações planejadas e coordenadas, com estratégias específicas para cada espécie de evento.

Resta evidente, portanto, que a atuação multissetorial do Ministério Público, com a reunião de seus integrantes com atribuição nas matérias pertinentes à solução da crise e/ou, ainda, com a designação pelo Procurador-Geral de Justiça de integrantes que tenham expertise em assunto de relevância para o evento crítico, é vetor da resolutividade na atuação institucional e pode trazer grandes benefícios para a sociedade, fazendo com que a atuação do Ministério Público seja eficiente, eficaz e voltada à solução da questão da maneira que melhor atenda ao interesse público.

Assim sendo, deve haver, nos diversos ramos ministeriais, a capacitação permanente dos integrantes dos gabinetes de crise para que, em conjunto, havendo a necessidade de atuação, obtenham êxito nas atividades e possam efetivamente gerir a crise e trazer de volta a estabilidade às forças de segurança e a tranquilidade advinda da sensação de segurança que os momentos de normalidade trazem consigo à população como um todo.

Analisadas, portanto, as crises da segurança pública da atualidade, a resolutividade e o papel do Ministério Público e, ainda, a atuação multissetorial do *Parquet* como vetor para que se chegue a uma atuação resolutiva, podem-se estudar exemplos concretos de atuação ministerial bem-sucedida em gestão de crise de segurança pública no âmbito do Ministério Público do Estado de Rondônia.

5. SITUAÇÕES PRÁTICAS VERIFICADAS NO ÂMBITO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA

Em atenção à Recomendação n. 90 do Conselho Nacional do Ministério Público, em 1º de agosto de 2022, a Procuradoria-Geral

de Justiça instituiu em caráter permanente o Gabinete de Crise do Ministério Público do Estado de Rondônia.

Diante das manifestações populares iniciadas logo após o segundo turno das eleições presidenciais de 2022, ainda no dia 31 de outubro, foi convocada reunião extraordinária do Gabinete de Crise, em razão dos diversos bloqueios que estavam ocorrendo ao longo da BR 364, principal rodovia federal existente no Estado, que segue desde a divisa do Mato Grosso até a fronteira com o Acre, passando pelas principais cidades de Rondônia, inclusive por sua capital, Porto Velho.

Considerando a gravidade da situação e sua ligação com o resultado das eleições gerais, além dos integrantes natos do Gabinete de Crise, foram convidados a participar o Coordenador do Núcleo de Apoio Eleitoral do Ministério Público e representantes do Ministério Público Federal, Governo do Estado, Secretaria de Segurança Pública e Superintendência da Polícia Rodoviária Federal.

Realizada a primeira reunião, instaurou-se, no âmbito do Grupo de Atuação Especial da Segurança Pública, procedimento administrativo extrajudicial para acompanhar as atividades do Gabinete de Crise e os desdobramentos daquilo que se via, em um primeiro momento, como uma possível situação de crise que poderia ou não se agravar.

Com isso, passou a existir atuação integrada entre as instituições públicas responsáveis por garantir a segurança da população do Estado e, também, por assegurar o direito à locomoção dos rondonienses que estava sendo gravemente afetado naquele momento.

O Ministério Público, pela Procuradoria-Geral de Justiça e o Grupo de Atuação Especial da Segurança Pública, participou ativamente das atividades e tomadas de decisão em relação aos fatos, conforme eles aconteciam. A cada novo bloqueio de rodovia, a cada nova ameaça, a cada situação, fosse caracterizadora de crime ou não, o Ministério Público do Estado de Rondônia esteve presente, conseguindo conduzir a situação, juntamente com os demais responsáveis, cada um dentro de sua esfera de atribuição, de maneira prática, célere, eficaz e resolutiva.

A atuação multissetorial do Ministério Público, neste caso concreto, foi, sem margem para dúvidas, fundamental para garantir coesão, unidade e, acima de tudo, resolutividade. Os desdobramentos da crise foram acompanhados até o seu final, com a propositura de demandas judiciais quando necessárias, atuação conjunta com as forças policiais nos momentos em que isso se mostrou eficaz e, ainda, encaminhamento

de notícias aos órgãos competentes quando a atribuição ministerial era superada pela dimensão dos fatos.

Outro momento de crise de segurança pública em que a atuação multissetorial do Ministério Público se mostrou vetor da resolutividade no Estado de Rondônia foi o recente terror espalhado com notícias de massacres em escolas, ocorrido logo após o fatídico ataque acontecido na creche da cidade de Blumenau, no Estado de Santa Catarina.

Imediatamente após mencionado ataque, começaram a circular pela internet notícias de possíveis ataques em todo o Brasil, tendo tais fatos também acontecido no Estado de Rondônia. Aqui se percebem os efeitos da modernidade, pois o que acontece em determinado local “tem peso sobre a forma como as pessoas de todos os outros lugares vivem, esperam ou supõem viver.”²²

Como visto no primeiro tópico, a velocidade com que a informação circula atualmente faz com que as crises de segurança pública cresçam de maneira exponencial, exigindo dos órgãos públicos uma atuação prática e rápida, sob pena de literalmente chegarem atrasados e deixarem a desejar no cumprimento de seus papéis constitucionais.

Assim como a informação circula de maneira extremamente rápida, a desinformação também o faz e, com isso, o pânico gerado na população diante de notícias que relatam possível massacre em escolas é muito grande, trazendo consequências graves à estabilidade das instituições.

Nem é preciso dizer que notícias afirmando que aconteceriam massacres em escolas logo após a morte de várias crianças em uma creche, em decorrência de um ataque criminoso, geram pânico na população, em especial nos pais de crianças que permanecem nas creches e que têm seu dia a dia alimentado especialmente com informações veiculadas na internet. Como afirma Bauman:

Incapazes de reduzir o ritmo estonteante da mudança, muito menos prever ou controlar sua direção, nos concentramos nas coisas que podemos, acreditamos poder ou somos assegurados de que podemos influenciar: tentamos calcular e reduzir o risco de que nós, pessoalmente, ou aqueles que nos são mais próximos e queridos no momento, possamos nos tornar vítimas dos incontáveis perigos que o mundo

22 BAUMAN, Zygmunt. **Tempos Líquidos**. Rio de Janeiro: Zahar, 2007. p. 12.

opaco e seu futuro incerto supostamente têm guardado para nós.²³

De imediato, após as notícias começarem a circular e, em especial, as mensagens de possíveis ataques em escolas Brasil afora, incluindo o Estado de Rondônia, o Ministério Público, por meio do Grupo de Atuação Especial da Infância (GAEINF), do Grupo de Atuação Especial da Segurança Pública (GAESP) e do Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado (GAECO), iniciou o trabalho de articulação interinstitucional e multissetorial, visando garantir a tranquilidade de professores, servidores e, principalmente, das crianças.

Mais uma vez, a atuação integrada e multissetorial se mostrou eficiente e resolutive, tendo sido a demanda atendida de forma eficaz e satisfatória, demonstrando que esse é um caminho que o Ministério Público precisa seguir para atender o seu compromisso constitucional com a sociedade atual.

6. CONCLUSÃO

Estudadas as características das crises de segurança pública na atualidade, verificou-se que, em razão da velocidade com que as informações e desinformações são disseminadas hoje, as características dessas crises exigem cooperação entre as instituições públicas para que se possa chegar a uma solução eficaz e suficiente, evitando o colapso dos sistemas de segurança.

Para tanto, a atuação resolutive do Ministério Público tem se mostrado essencial. Um Ministério Público proativo que priorize a solução extrajudicial das demandas, fazendo do acesso ao Poder Judiciário sua *ultima ratio* e, ainda, atuando de maneira coesa, em atenção ao princípio constitucional da unidade, é fomentado pelos instrumentos normativos estudados, editados pelo Conselho Nacional do Ministério Público e postos à disposição de todos os ramos do Ministério Público brasileiro.

Com base na análise de tais atos normativos, percebeu-se que a atuação multissetorial do Ministério Público é um vetor de sua atuação resolutive, podendo ser extraída sua necessidade de criação e fomento da Recomendação n. 90 do Conselho Nacional do Ministério Público.

23 BAUMAN, Zygmunt. **Tempos Líquidos**. Rio de Janeiro: Zahar, 2007. p. 17.

Por fim, demonstrando que o atuar resolutivo/preventivo do Ministério Público é o que atualmente supre da melhor maneira possível a demanda que lhe é posta e assegura o fiel cumprimento de sua missão constitucional, estudaram-se casos concretos em que a atuação multissetorial no Ministério Público de Rondônia mostrou-se eficaz meio de se chegar à resolutividade dos problemas apresentados em situações de crise de segurança pública.

Somente com sua constante evolução e atento à dinâmica da sociedade transnacional, o Ministério Público brasileiro manter-se-á na vanguarda das instituições públicas, recebendo a confiança da população que sabe de seu papel constitucional enquanto instituição defensora do regime democrático e da ordem jurídica. Um Ministério Público resolutivo, que atue de forma multissetorial e entregue resultado concreto, é a garantia da defesa da sociedade e da concretização dos valores constitucionais que asseguram a dignidade da população.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRE, Eduardo Filipe Costa Simões. **Gestão Civil de Crises – Da União Europeia a Portugal**: Contributos para uma visão estratégica na polícia de segurança pública. Lisboa, 2017. Disponível em: <https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/20020/1/Tese%20Finalissima_Eduardo%20Alexandre.pdf>. Acesso em: 9 jun. 2023.

BAUMAN, Zygmunt. **Tempos Líquidos**. Rio de Janeiro: Zahar, 2007.

BAUMAN, Zygmunt. **O mal-estar da pós-modernidade**. Rio de Janeiro: Zahar, 1998.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 12 jun. 2023.

BRASIL. **Lei n. 13675, de 11 de junho de 2018**. Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm>. Acesso em: 12 jun. 2023.

BARBOSA, Ruy. **Oração aos Moços**. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2019. p. 8. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/564558/Oracao_aos_mocos_Rui_Barbosa.pdf?sequence=5&isAllowed=y>. Acesso em: 9 jun. 2023.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO.

Recomendação n. 90/CNMP. Disponível em <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomendao-n-90-2022.pdf>>. Acesso em: 6 jun. 2023.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO.

Recomendação n. 54/2017-CNMP. Dispõe sobre a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público Brasileiro. Disponível em <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-054.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2023.

RODRIGUES, João Gaspar. **Ministério Público Resolutivo e um novo perfil na solução extrajudicial de conflitos**: lineamentos sobre a nova dinâmica. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/Justitia%20n.204-206.18.pdf>. Acesso em: 9 jun. 2023.

SILVA, Joseane Suzart Lopes da. O Ministério Público e o Acesso à Justiça em Face dos Interesses e Direitos Transindividuais: em Busca da Resolutividade. **Revista Cidadania e Acesso à Justiça**, Salvador, v. 4, n. 1, p. 114 – 135, Jan/Jun. 2018, e-ISSN: 2526-026X.

ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL E PROIBIÇÃO DA GUARDA NO CRIME DE MAUS-TRATOS CONTRA CÃES E GATOS

CRIMINAL NON-PROSECUTION AGREEMENT AND PROHIBITION OF CUSTODY IN THE CRIME OF MISTREATMENT AGAINST DOGS AND CATS

Rafael Schwez Kurkowski¹

Sumário: Introdução. 1. Cabimento do ANPP para o crime do art. 32, § 1º-A, da LCA. 2. Aplicação da pena de proibição da guarda do cão ou gato. 3. Conclusões. Referências.

Resumo: Na sua primeira parte, o presente trabalho objetiva avaliar o cabimento do Acordo de Não Persecução Penal (ANPP), previsto no art. 28-A do Código de Processo Penal (CPP), para o crime de maus-tratos contra cães e gatos, tipificado no art. 32, § 1º-A, da Lei n. 9.605/1998. O problema ocorre porque, enquanto o referido art. 28-A do CPP admite o ANPP para crimes praticados sem violência, o crime tipificado no art. 32 da Lei n. 9.605/1998 pressupõe violência contra o animal. Na segunda parte, o artigo estuda em que consiste a proibição da guarda referida no mesmo dispositivo legal, especialmente sua natureza jurídica e suas condições de aplicação. A metodologia utilizada foi revisão bibliográfica e análise documental.

Palavras-chave: Crime de maus-tratos contra cães e gatos. Violência. Cabimento do acordo de não persecução penal. Pena de proibição da guarda.

Abstract: *In the first part, the paper aims to assess the possibility of the criminal non-prosecution agreement (CNPA) provided in article 28-A of the Code of Criminal Procedure (CCP) for the crime of mistreating against dogs and cats foreseen in article 32, § 1º-A, of Act n. 9.605/1998. The issue is that, while the mentioned article 28-A of the CCP admits the CNPA for crimes committed without violence, the crime foreseen in the article 32, § 1º-A, of Act n. 9.605/1998, presupposes violence against the animal. In the second part, the paper studies what the prohibition of custody provided*

¹ Doutorando em Direito pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Mestre em Direito pelo Centro Universitário de Brasília (UNICEUB). Especialista em Inteligência Estratégica pela Escola Superior de Defesa (ESD). Especialista em Gestão Acadêmica do Ensino Superior pela Faculdade Pio Décimo (FAPIDE). Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Integrante do grupo de pesquisa Tutela Penal dos Interesses Difusos da Universidade Federal do Mato Grosso (UFMT). Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de Sergipe (MPSE). Membro Auxiliar do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). Professor de Processo Penal da Escola Superior do Ministério Público do Estado de Sergipe (ESMPSE). Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2470799563913344>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1884-1612>. E-mail: rafadir2000@yahoo.com.br.

by the same Act consists of, especially its legal nature and its application conditions. The methodology used consisted of a bibliographic review and document analysis.

Keywords: *Crime of mistreatment against dogs and cats. Violence. Possibility of the criminal non-prosecution agreement. Prohibition of custody.*

INTRODUÇÃO

O art. 32, § 1º-A, da Lei n. 9.605/1998 (Leis dos Crimes contra o Meio Ambiente – LCA), acrescentado pela Lei n. 14.064/2020, dispõe que, se o agente praticar atos de abuso, maus-tratos, ferir ou mutilar cão ou gato, será punido com pena privativa de liberdade de dois a cinco anos de reclusão e proibição da guarda.

O presente artigo objetiva, na sua primeira parte, avaliar o cabimento do Acordo de Não Persecução Penal (ANPP), previsto no art. 28-A do Código de Processo Penal (CPP), para o crime tipificado no art. 32, § 1º-A, da LCA. Sucede discussão porque, enquanto o referido art. 28-A do CPP admite o ANPP para crimes praticados sem violência, o crime tipificado no art. 32 da LCA pressupõe violência contra o animal.

Na segunda parte, o artigo estuda em que consiste a “proibição da guarda” referida no art. 32 da LCA, especialmente a sua natureza jurídica – p. ex.: trata-se de pena? – e as suas condições de aplicação – v. g.: qual a duração e abrange apenas o animal que foi vitimado?

A utilidade da presente pesquisa reside na novidade dos dois temas aqui eleitos, os quais revelam interesse eminentemente prático ao Ministério Público, que se depara, na sua atividade funcional, inúmeras vezes, diante da prática do crime em tela. Ademais, dada a carência de reflexão nos campos profissional e acadêmico sobre esses dois temas, a presente pesquisa visa à colaboração para o seu necessário estudo.

1. CABIMENTO DO ANPP PARA O CRIME DO ART. 32, § 1º-A, DA LCA

Cabe o ANPP para o crime tipificado no art. 32, § 1º-A, da LCA?

Segundo o *caput* do art. 28-A do CPP², se não for hipótese de arquivamento³ e se o investigado houver confessado a prática do crime, **sem violência** ou grave ameaça, com pena mínima inferior a quatro anos, o Ministério Público pode propor o ANPP, desde que necessário e suficiente para a reprovação e prevenção do crime. Cumprido integralmente o acordo, sucede a extinção da punibilidade, observando-se que sequer terá sido oferecida a denúncia, nessa hipótese.

A pretensão de um direito não é exigida ou satisfeita exclusivamente por meio da via judicial. Várias pretensões que decorrem das relações interpessoais conflituosas são realizadas extrajudicialmente, de modo que apenas uma parcela dos conflitos de interesses é solucionada em *full trial* pelo Judiciário⁴.

Suxberger⁵ argumenta que o ANPP é uma forma de exercício da ação de direito material, tomando por base a classificação de Pontes de Miranda. A ação de direito material, que, no caso penal, constitui o *jus puniendi* estatal, pode ser exercida por intermédio da ação de direito processual bem como mediante outros institutos. Logo, a ação penal de direito material pode ser deduzida não só pela ação processual, que é a denúncia, mas também por outros mecanismos que permitam obter um resultado equivalente, que é a hipótese do ANPP.

- 2 Art. 28-A. Não sendo caso de arquivamento e tendo o investigado confessado formal e circunstancialmente a prática de infração penal sem violência ou grave ameaça e com pena mínima inferior a 4 (quatro) anos, o Ministério Público poderá propor acordo de não persecução penal, desde que necessário e suficiente para reprovação e prevenção do crime, mediante as seguintes condições ajustadas cumulativa e alternativamente:
- 3 Se for hipótese de arquivamento, não cabe nenhum benefício de direito penal negocial, a exemplo da transação (art. 76 da Lei n. 9.099/1995), da suspensão condicional do processo (art. 89 da Lei n. 9.099/1995), da colaboração premiada (Lei n. 12.850/2013) e do próprio ANPP, pois inexistente justa causa sobre a prática de ilícito penal. Esses benefícios não são alternativas ao arquivamento da investigação; são alternativas ao oferecimento da denúncia e posterior persecução penal, razão pela qual exigem a presença de justa causa. A propósito, explica Suxberger, ao comentar o instituto da transação, mas cujo ensinamento vale para qualquer benefício do direito penal negocial: “Trata-se de alternativa que se coloca, nos crimes de menor potencial ofensivo, para se evitar o manejo da ação penal. Se cabível o benefício, sua oferta é tarefa de rigor a ser realizada pelo Ministério Público. E, como hipótese de manejo pelo titular da ação penal de solução alternativa ao processo, considerada a obrigatoriedade dessa atuação, a transação só terá lugar quando afirmativo o juízo de *opinio delicti* realizado pelo Ministério Público. (...) Tal advertência se mostra relevantíssima porque só caberá a transação penal nos casos que assim autorizem o exercício da ação penal pelo Ministério Público. A análise da viabilidade de exercício da ação penal, portanto, sempre antecede a apreciação a respeito do cabimento da transação penal. Assim, só se poderá cogitar de transação penal se o caso autorizar o exercício da própria ação penal” (SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano. Juizados Especiais Criminais – Lei n. 9.099/1995. In: CUNHA, Rogério Sanches; PINTO, Ronaldo Batista; SOUZA, Renee do Ó. (Org.). **Leis Penais Especiais Comentadas**. 6. ed. 2023. p. 871-959; p. 901).
- 4 GORDILHO, Heron José de Santana; SILVA, Marcel Bittencourt. Acordo de Não-Persecução Penal e Discricionariedade Mitigada na Ação Penal Pública. **Revista de Criminologias e Políticas Criminais**, v. 5, n. 2, p. 99-120, jul./dez. 2019. Disponível em: <<https://www.indexlaw.org/index.php/revistacpc/article/view/6031/pdf>>. Acesso em: 10 out. 2020. p. 107.
- 5 SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano. O acordo de não persecução penal: reflexão a partir da inafastabilidade da tutela jurisdicional. In: CUNHA, Rogério Sanches *et al* (Org.). **Acordo de Não Persecução Penal: Resolução 181/2017 do CNMP com as alterações feitas pela Res. 183/2018**. 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2019. p. 101-121; p. 105-108.

Com a elevação drástica da pena em abstrato no tipo do art. 32, § 1º-A, da LCA, em comparação à pena do art. 32, *caput*, da LCA, é notória a intenção do legislador de, no caso de maus-tratos contra cães e gatos, afastar medidas despenalizadoras bem como de conferir um tratamento mais severo ao sujeito ativo. Além de admitir a prisão preventiva (art. 313, I, do CPP), a Lei torna defesas a transação e a suspensão condicional do processo. Interditada, igualmente, o arbitramento da fiança pela autoridade policial (art. 322 do CPP).

O crime do art. 32, § 1º-A, da LCA traz como elementar a prática da violência contra cão ou gato. Perceba-se que a elementar “maus-

tratos” pode ser preenchida pelos conceitos apresentados no art. 3º do Decreto-Lei n. 24.645/1934⁶ e até mesmo pelo art. 136 do CP⁷.

6 Art. 3º Consideram-se maus tratos:

I - praticar ato de abuso ou crueldade em qualquer animal;

II - manter animais em lugares anti-higiênicos ou que lhes impeçam a respiração, o movimento ou o descanso, ou os privem de ar ou luz;

III - obrigar animais a trabalhos excessivos ou superiores às suas forças e a todo ato que resulte em sofrimento para deles obter esforços que, razoavelmente, não se lhes possam exigir senão com castigo;

IV - golpear, ferir ou mutilar, voluntariamente, qualquer órgão ou tecido de economia, exceto a castração, só para animais domésticos, ou operações outras praticadas em benefício exclusivo do animal e as exigidas para defesa do homem, ou no interesse da ciência;

V - abandonar animal doente, ferido, extenuado ou mutilado, bem como deixar de ministrar-lhe tudo o que humanitariamente se lhe possa prover, inclusive assistência veterinária;

VI - não dar morte rápida, livre de sofrimentos prolongados, a todo animal cujo extermínio seja necessário, parar consumo ou não;

VII - abater para o consumo ou fazer trabalhar os animais em período adiantado de gestação;

VIII - atrelar, no mesmo veículo, instrumento agrícola ou industrial, bovinos com equinos, com muarens ou com asininos, sendo somente permitido o trabalho etc conjunto a animais da mesma espécie;

IX - atrelar animais a veículos sem os apetrechos indispensáveis, como sejam balancins, ganchos e lanças ou com arreios incompletos incomodados ou em mau estado, ou com acréscimo de acessórios que os molestem ou lhes perturbem o funcionamento do organismo;

X - utilizar, em serviço, animal cego, ferido, enfermo, fraco, extenuado ou desferrado, sendo que este último caso somente se aplica a localidade com ruas calçadas;

XI - açoitar, golpear ou castigar por qualquer forma um animal caído sob o veículo ou com ele, devendo o condutor desprendê-lo do tiro para levantar-se;

XII - descer ladeiras com veículos de tração animal sem utilização das respectivas travas, cujo uso é obrigatório;

XIII - deixar de revestir com couro ou material com idêntica qualidade de proteção as correntes atreladas aos animais de tiro;

XIV - conduzir veículo de tração animal, dirigido por condutor sentado, sem que o mesmo tenha bolaé fixa e arreios apropriados, com tesouras, pontas de guia e retranca;

XV - prender animais atrás dos veículos ou atados às caudas de outros;

XVI - fazer viajar um animal a pé, mais de 10 quilômetros, sem lhe dar descanso, ou trabalhar mais de 6 horas contínuas sem lhe dar água e alimento;

XVII - conservar animais embarcados por mais de 12 horas, sem água e alimento, devendo as empresas de transportes providenciar, saibros as necessárias modificações no seu material, dentro de 12 meses a partir da publicação desta lei;

XVIII - conduzir animais, por qualquer meio de locomoção, colocados de cabeça para baixo, de mãos ou pés atados, ou de qualquer outro modo que lhes produza sofrimento;

XIX - transportar animais em cestos, gaiolas ou veículos sem as proporções necessárias ao seu tamanho e número de cabeças, e sem que o meio de condução em que estão encerrados esteja protegido por uma rede metálica ou idêntica que impeça a saída de qualquer membro da animal;

XX - encerrar em curral ou outros lugares animais em úmero tal que não lhes seja possível moverem-se livremente, ou deixá-los sem água e alimento mais de 12 horas;

XXI - deixar sem ordenhar as vacas por mais de 24 horas, quando utilizadas na explorado do leite;

XXII - ter animais encerrados juntamente com outros que os aterrorizem ou molestem;

XXIII - ter animais destinados à venda em locais que não reúnam as condições de higiene e comodidades relativas;

XXIV - expor, nos mercados e outros locais de venda, por mais de 12 horas, aves em gaiolas; sem que se faça nestas a devida limpeza e renovação de água e alimento;

XXV - engordar aves mecanicamente;

XXVI - despelar ou depenar animais vivos ou entregá-los vivos à alimentação de outros;

XXVII - ministrar ensino a animais com maus tratos físicos;

XXVIII - exercitar tiro ao alvo sobre patos ou qualquer animal selvagem exceto sobre os pombos, nas sociedades, clubes de caça, inscritos no Serviço de Caça e Pesca;

XXIX - realizar ou promover lutas entre animais da mesma espécie ou de espécie diferente, touradas e simulacros de touradas, ainda mesmo em lugar privado;

XXX - arrojor aves e outros animais nas casas de espetáculo e exhibi-los, para tirar sortes ou realizar acrobacias;

XXXI transportar, negociar ou cair, em qualquer época do ano, aves insetívoras, pássaros canoros, beija-flores e outras aves de pequeno porte, exceção feita das autorizares Para fins científicos, consignadas em lei anterior;

7 KURKOWSKI, Rafael Schwez. Crime Ambiental – Lei n. 9.605/1998. In: CUNHA, Rogério Sanches; PINTO, Ronaldo Batista; SOUZA, Renee do Ó (Org.). **Leis Penais Especiais Comentadas**. Salvador: Jus-

Então, para praticar maus-tratos, ferir ou mutilar animais, é ínsito o emprego da violência. Mesmo a prática de ato de abuso redundando em violência, como no célebre exemplo do equino que, à base de golpes desferidos com relho, puxa uma carroça sobrecarregada.

Nesse ponto, surge o problema de pesquisa: a **violência** que interdita o ANPP é apenas aquela infligida contra o animal humano ou abrange também os animais não humanos?

Tendo em conta a intenção restritiva do legislador ao afastar medidas despenalizadoras, a promotora de Justiça Monique Gonçalves sustenta o descabimento do ANPP para o crime de maus-tratos do art. 32, § 1º-A, da LCA, em razão do emprego de violência contra cão ou gato. Ela reconhece o animal, na órbita penal, como sujeito de direitos em razão da sua condição de ser senciente. Assim:

diferentemente de outras previsões [artigo 41, I, do CP, p. ex.], o dispositivo [artigo 28-A do CPP] não exige que se trate de crime sem violência à pessoa, de forma que não há razão para se excluir da vedação legal a prática de violência contra seres sencientes, até porque não se está diante de violência contra a coisa. [...] Se a Constituição da República diz que o animal não é uma coisa, senão um ser senciente, dotado de valor e dignidade próprios, não se pode incluir a violência contra os animais na categoria de violência contra a coisa, por se tratar de interpretação contrária ao texto constitucional⁸.

Esse foi o mesmo posicionamento adotado pelos promotores de Justiça Philippe Salomão Marinho de Araújo e Rogério Rudinik Neto, durante o programa Diálogos Ambientais, promovido pela Comissão do Meio Ambiente do Conselho Nacional do Ministério Público: o ANPP não cabe para crimes que envolvam violência contra seres sencientes⁹.

A despeito da robustez desses argumentos, especialmente os da Monique Gonçalves, um dos primeiros autores a sustentar, com fundamentos sólidos, o descabimento do ANPP, discorda-se deles.

podivm, 2023. p. 1273-1413; p. 1328.

8 GONÇALVES, Monique Mosca. A tutela penal dos animais no contexto da nova Lei n. 14.064/2020. **Boletim Criminal Comentado n. 114**, Ministério Público do Estado de São Paulo, out. 2020. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Criminal/Boletim_Semanal/Boletim%20CAO-CRIM%20114.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2020. p. 13.

9 CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Programa Diálogos Ambientais. Acordo de não persecução penal e reparação de danos ambientais. Brasília: CNMP, 2022. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=kJ_qRnnViKw>. Acesso em: 27 maio 2023. Especialmente no tempo: 1h1min50s.

Mesmo diante da tendência restritiva do legislador no sentido de afastar os instrumentos despenalizadores, é certa a inexistência de vedação expressa do ANPP ao art. 32, § 1º-A, a exemplo do que sucede com a proibição da aplicação dos benefícios da Lei n. 9.099/1995 aos crimes praticados com violência doméstica e familiar contra a mulher (art. 41 da Lei n. 11.340/2006). Se há margem de dúvida no tocante ao cabimento de algum benefício, a legislação, quando quer afastá-lo, traz previsão expressa nesse sentido, como sucede, além do art. 41 da Lei n. 11.340/2006, com o descabimento da fiança nas hipóteses do art. 323 do CPP.

Por outro lado, segundo Rodrigo Cabral, apenas a violência contra a pessoa desautoriza o ANPP, porque o art. 28-A do CPP está intimamente vinculado ao art. 44, I, do Código Penal (CP)¹⁰, o qual permite, na sentença condenatória, que a pena restritiva de direitos substitua a pena privativa de liberdade quando esta não for superior a quatro anos e o crime não for cometido com “violência ou grave ameaça à pessoa”. O art. 28-A do CPP realiza uma projeção, mesmo que aproximada, sobre a possibilidade de substituição de uma eventual pena futura. Em outras palavras, “o legislador possibilitou o acordo para aqueles investigados que, ao que tudo indica, seriam efetivamente beneficiados pela substituição da pena privativa de liberdade pela restritiva de direito”¹¹.

Vale dizer: a lógica do ANPP é adiantar a reprovação e prevenção do crime para antes mesmo do oferecimento da denúncia, no caso de crime cuja pena privativa de liberdade estabelecida pela sentença condenatória possa ser substituída por pena restritiva de direitos. Aquilo que seria obtido apenas com a sentença condenatória é adiantado para uma fase anterior ao oferecimento da denúncia.

A propósito, essa é a posição institucional do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, ao observar que é entendimento majoritário que o art. 28-A, *caput*, do CPP “se refere à ausência de violência ou grave ameaça cometida contra a pessoa, nos mesmos moldes do previsto no artigo 44, I, do CPB. Desta forma, não seria impeditivo ao ANPP

10 Art. 44. As penas restritivas de direitos são autônomas e substituem as privativas de liberdade, quando:
I – aplicada pena privativa de liberdade não superior a quatro anos e o crime não for cometido com violência ou grave ameaça à pessoa ou, qualquer que seja a pena aplicada, se o crime for culposo;

11 CABRAL, Rodrigo Leite Ferreira. **Manual do Acordo de Não Persecução Penal**. Salvador: Juspodivm, 2020. p. 91.

a ocorrência de violência contra coisas (v.g., dano) ou animais (v.g., maus tratos)”¹².

Trata-se igualmente do entendimento institucional do Ministério Público do Estado de São Paulo consolidado no Enunciado n. 23 PGJ-CGMP:

É cabível acordo de não persecução penal nas infrações cometidas com violência contra a coisa, devendo-se interpretar a restrição do caput do art. 28-A do CPP como relativa a infrações penais praticadas com grave ameaça ou violência contra a pessoa (*lex minus dixit quam voluit*)¹³.

Observada a pena mínima de dois anos, será, na prática, muito rara a condenação do réu a uma pena superior a quatro anos, de forma que, na maioria dos casos, a condenação do agente permitirá a substituição da pena. Aqui está uma forte razão que milita contra o posicionamento pelo descabimento do ANPP: quanto ao tipo do art. 32, § 1º-A, não há coerência no sistema que veda o ANPP, no início da persecução penal, mas admite, no final, com a sentença condenatória, a substituição da pena privativa de liberdade por pena restritiva de direitos, pois o art. 44, I, do CP somente proíbe essa substituição nas hipóteses de violência praticada contra a pessoa.

Insiste-se: não há lógica no sistema que veda a substituição da pena privativa de liberdade, no início da persecução penal, mas admite essa mesma substituição após a conclusão da instrução, quando sobrevém a sentença condenatória.

Além dessa interpretação sistemática¹⁴, a interpretação literal evidencia que a violência referida pelo art. 28-A do CPP envolve somente a pessoa. Esse último artigo legal admite o ANPP quando o agente confessa a prática de infração penal “sem violência ou grave

12 MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Acordo de Não Persecução Penal**: guia prático. Belo Horizonte: Ministério Público do Estado de Minas Gerais, 2022. p. 13.

13 MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Enunciados PGJ-CGMP – Lei 13.964/19**. São Paulo: Ministério Público do Estado de São Paulo. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/pls/portal/%21PORTAL.wwpob_page.show?_docname=2656840.PDF>. Acesso em: 1 jun. 2023.

14 A importância da interpretação sistemática já era destacada por Carlos Maximiliano: “O Direito é um todo orgânico; portanto não seria lícito apreciar-lhe uma parte isolada, com indiferença pelo acordo com as demais. “Cada preceito, portanto, é membro de um grande todo; por isso do exame em conjunto resultado bastante luz para o caso em apreço” (MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e aplicação do direito**. 20 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011. p. 159). Perez Luño sublinha que “desconhecer o caráter sistemático do direito é um erro em que se incorre quando se desenvolve uma análise teórica dirigida apenas ao estudo das normas e conceitos jurídicos em si mesmas, prescindindo da ideia global de ordenamento jurídico como sistema” (PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique. **Teoría del derecho**: una concepción de la experiencia jurídica. 15. ed. Madri: Tecnos, 2016. p. 203).

ameaça”. O posicionamento que aumenta o âmbito de incidência da “violência” para abranger outros seres além do homem, notadamente os sencientes, deve ampliar também o âmbito da grave ameaça. Chegará assim à inóspita conclusão de que a grave ameaça contra um cão também impede o ANPP. Todavia, como se identifica uma grave ameaça irrogada por um homem contra um animal? Sustenta-se, em leitura própria, que, como os vocábulos “violência” e “grave ameaça” vêm elencados em sequência, intercalados por uma conjunção alternativa (“ou”), o âmbito de incidência deles deve ser exatamente o mesmo. E porque não há que se cogitar em grave ameaça contra o animal, mas apenas contra o homem, conclui-se que a violência referida no art. 28-A do CPP é apenas aquela praticada contra o homem.

Também se critica o entendimento segundo o qual, na órbita penal, os animais, notadamente os sencientes, são sujeitos de direitos, não obstante se reconheça e se concorde com a proteção que eles merecem *de per si*, independentemente de qualquer relação sua para com o homem, principalmente de utilidade. A condição de sujeito de direitos do animal é incompatível com o gozo de vários direitos previstos no art. 5º da CF: o cão que fica confinado aos limites de uma residência tem a sua liberdade cerceada, o que caracterizaria cárcere privado? O gato que é sacrificado por medida sanitária (Lei n. 569/1948) tem a sua vida violada, o que configuraria homicídio? O cão que é esterilizado sofre lesão corporal? A resposta é negativa, de forma que se conclui que não se pode considerar o cão ou gato “meio” sujeito de direitos: ele ostentaria essa condição de sujeito em relação à sua integridade física, mas não quanto à sua liberdade ou à sua vida.

Ademais, negar, abstratamente, o cabimento do ANPP para o art. 32, § 1º-A, da LCA implica reconhecer a incapacidade do Ministério Público de resolver o conflito penal sem depender da judicialização, o que contraria a tônica do ANPP. Significa contrariar a política criminal que recomenda um Ministério Público resolutivo, aquele que, por mecanismos extrajudiciais, promove a pacificação social conferindo uma resposta efetiva para o problema penal.

Não obstante, a maior gravidade dos maus-tratos contra cães e gatos deve ser considerada pelo ANPP. As condições, no caso do art. 32, § 1º-A, devem ser mais severas e intensas, justamente para cumprir a reprovação e prevenção do crime exigidas pelo art. 28-A, *caput*, do CPP. Essas condições, com destaque para a do art. 28-A, V, do CPP, devem

ser proporcionais, sob a óptica da suficiência da reprovação e prevenção, à pena a que o agente seria condenado.

Resta claro ainda que, se a gravidade dos maus-tratos, no caso concreto, evidenciar uma reprovação e necessidade de prevenção tão intensas a ponto de essas finalidades não poderem ser garantidas pela via do acordo, o ANPP não deve ser oferecido. Por exemplo, menciona-se o agente que mutila as quatro patas e as mamas de uma cadela, impedindo que ela se locomova e amamente os seus filhotes recém-nascidos. Nesse exemplo, as consequências e circunstâncias do crime atestam a imprestabilidade do ANPP.

Dessa forma, por mais que os animais tenham dignidade e mereçam proteção *de per se*, essa tutela pode ser garantida pelo ANPP.

2, APLICAÇÃO DA PENA DE PROIBIÇÃO DA GUARDA DO CÃO OU GATO

O art. 32, § 1º-A, prevê a proibição da guarda de cão ou gato. Trata-se de pena restritiva de direito fixada de forma direta e autônoma pela lei. Observada essa natureza jurídica de pena, e não de efeito da sentença condenatória (arts. 91 e 92 do CP), o instituto, à vista da ausência de parâmetros assinados pelo legislador, desafia dificuldades: significado, tempo, abrangência.

A melhor exegese dessa pena inicia pela Constituição Federal. Esta, no seu art. 225, especialmente no § 1º, VII, prevê o bem-estar aos animais. Com efeito, a Constituição tem uma pretensão de eficácia consistente em imprimir ordem e conformação à realidade. Quando essa pretensão de eficácia é realizada, a Constituição adquire a sua força normativa. Para tanto, ela impõe tarefas aos seus destinatários. E a Constituição adquire força ativa quando essas tarefas são realizadas, quando existe disposição de orientar a própria conduta segundo a ordem nela estabelecida¹⁵. Ao revés, a força normativa perece quando se opera a frustração material da finalidade do texto constitucional¹⁶, que, no caso do art. 32, § 1º-A, consiste em evitar o sofrimento do animal.

Impende verificar a melhor forma de a “proibição da guarda” cumprir essa finalidade constitucional. Para tanto, o intérprete deve

15 HESSE, Konrad. **A força normativa da constituição**. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1991. p. 11-19.

16 GRAU, Eros Roberto. **Por que tenho medo de juízes** (a interpretação/aplicação do direito e os princípios). 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 95.

conciliar o interesse individual com o interesse social e deve adaptar a norma à finalidade humana¹⁷; deve adaptar o direito às necessidades presentes e futuras da vida social¹⁸.

A interpretação, ao conferir relevância para o seu resultado, reprovaa as consequências incompatíveis com o bem geral. Prefere-se o sentido conducente ao resultado mais razoável às necessidades da prática e que conduza a melhor consequência para a coletividade¹⁹. Assim, conclui-se que limitar a “proibição da guarda” apenas à suspensão temporária da guarda do cão ou gato maltratado não é o melhor resultado para a sociedade, a qual exige, pelo art. 225 da CF, o bem-estar de todos os animais – este é um verdadeiro fim social.

Considerando que o intérprete atribui aos vocábulos o sentido resultante da linguagem vulgar, porque presume que o legislador se tenha valido de expressões comuns, tirante os termos técnicos²⁰, compreende-se que a “proibição da guarda” é genérica e abrangente, envolvendo tanto a perda da guarda de todos os cães e gatos pertencentes ao agente, no momento da sentença condenatória, como a impossibilidade, durante certo tempo, de ele ter novos animais dessas duas espécies. A extensão da proibição da guarda para os outros cães e gatos que não foram vítimas justifica-se pela alta probabilidade de que eles também venham a ser agredidos. Essa é a interpretação que atende à força normativa do art. 225, § 1º, VII, da CF.

Aliás, se essa não for a interpretação conferida ao dispositivo sob análise, a pena de proibição da guarda não teria sentido, pois não poderá ser aplicada, quando da morte do cão ou gato²¹, nem quando o animal atingido pertença a terceiros²².

17 MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e Aplicação do Direito**. 20 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011. p. 25, 83.

18 GRAU, Eros Roberto. **Por que tenho medo de juízes** (a interpretação/aplicação do direito e os princípios). 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 83.

19 MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e Aplicação do Direito**. 20 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011. p. 135.

20 MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e Aplicação do Direito**. 20 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011. p. 90.

21 Neves, Podcameni e Gadelha registram o mesmo entendimento: “Com efeito, considerando o escopo de proteção dos crimes ambientais, não seria lógico circunscrever a proibição de guarda apenas no animal afetado pela conduta, mesmo porque, em alguns casos, o resultado pode ser morte, o que tornaria inócua a previsão da pena restritiva de direito” (NEVES, Cícero Robson Coimbra; PODCAMENI, Anna Beatriz Luz; GADELHA, Patrícia. Crime militar extravagante ambiental. *In*: NEVES, Cícero Robson Coimbra (Org.). **Crimes Militares Extravagantes**. 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2022. p. 943-1050; p. 984).

22 É a mesma conclusão a que chegam Pancheri e Campos: “Num primeiro compulsar, poder-se-ia entender estar o autor do crime de maus-tratos contra cães e gatos impedido de ter o animal maltratado sob seus cuidados. Se tal for o alcance da Lei Sansão, indaga-se se é eficaz para prevenção de novo crime de maus-tratos. A resposta semelha ser negativa. Noutros termos, a proibição da guarda do animal agredido não vedaria o cometimento do crime de maus-tratos por um autor condenado contra outros animais que

Qual o prazo da proibição da guarda? Quanto aos cães e gatos existentes à época da sentença, ocorre a perda da guarda; logo, não há que se falar em prazo. Já a proibição para que o agente, a partir da sentença condenatória, tenha outros cães e gatos deve ocorrer pelo prazo fixado para a pena privativa de liberdade.

O que deve suceder com os animais cuja guarda foi perdida? Animais em situação de abandono ou maus-tratos constituem típica questão sanitária local, pelo que é dever do município cuidar deles. Tem-se decidido assim:

Conforme entendimento desta Corte, é da competência dos Municípios a guarda de animais domésticos abandonados, por se tratar de medida sanitária para a promoção da saúde pública. Tratando-se de dever do Município o cuidado com animais abandonados em seu território, não há fundamento para invocação da precariedade de recursos para o cumprimento do dever legalmente estabelecido (TJRS, 21ª C. Cív., Apelação Cível 70083786400, Rel. Marco Heinz, J. em: 11/03/2020).

Logo, os animais de cuja guarda o agente condenado foi proibido devem ser encaminhados ao município, que, por conta própria ou por instituição conveniada, os manterá e inclusive poderá providenciar o seu oferecimento para adoção.

Aqui se divisa uma das principais vantagens do ANPP. É sabido que a maioria dos municípios brasileiros não têm abrigos para cães e gatos; quando têm, as condições são precárias. Uma vez cabível o ANPP, com base no art. 28-A, V, do CPP, deve ser avençado com o agente que ele custeie toda a guarda do cão ou gato até que haja a adoção. Aliás, esta é a posição institucional do Ministério Público do Estado de Minas Gerais:

Art. 56. O acordo de não persecução penal será reduzido a termo, firmado na presença do órgão de execução, do investigado e de seu defensor, e deverá conter:

poderia adotar, adquirir etc. Acresça-se inclusive que o crime de maus-tratos poderia ter sido perpetrado contra animal de terceira pessoa, não necessariamente sob sua tutela” (PANCHERI, Ivanira; CAMPOS, Roberto Augusto de Carvalho. Comentários à lei sansão: crime de maus-tratos contra cães e gatos sob a Lei n. 14.064/20. **Revista Jurídica da Universidade do Sul de Santa Catarina**, [S.L.], n. 22, a. X, p. 61-74, jan./jun. 2021. p. 71. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/2021_Periodicos/UNISUL_n.22.pdf#page=51>. Acesso em: 27 maio 2023).

(...)

§ 4º No caso de maus-tratos qualificado a cães, gatos e outros animais, de que cuida o art. 32, § 1º-A, da Lei n.º 9.605/1998, o órgão de execução verificará se é caso de condicionar o acordo à entrega dos animais a entidades apropriadas para seu cuidado e destinação, bem como ao pagamento das despesas relativas à reparação do dano e indenização de natureza compensatória à entidade cuidadora, ressalvados os casos em que gravidade dos maus-tratos perpetrados revele a insuficiência do acordo para a reprovação e a prevenção de fatos dessa natureza²³.

Independentemente da interpretação ora esposada, o legislador estadual, no exercício da sua competência legislativa concorrente de tutela do meio ambiente (art. 24, VI, da CF), pode editar atos normativos prevendo, como medida de cunho cível-administrativo, a perda da guarda do animal que sofre maus-tratos bem como de todos que pertencem ao agente. Exemplificativamente, o art. 5º, § 5º, da Lei Estadual/MG n. 21.970/2016 prevê que: “O cão ou gato que tenham, comprovadamente, sofrido atos de crueldade, abuso ou maus-tratos e que tenham sido recolhidos nos termos deste artigo não serão devolvidos a seu responsável, devendo ser esterilizados e disponibilizados para adoção”. Por sua vez, a Lei Estadual/SP n. 16.308/2016 dispõe:

Artigo 1º - Fica proibida de obter a guarda do animal agredido, bem como de outros animais, toda pessoa que comprovadamente cometer maus-tratos contra animais domésticos que estejam sob sua guarda ou de outrem.

Parágrafo único - O agressor poderá ter a guarda de um animal doméstico após o decurso de 5 (cinco) anos contados da agressão cometida, reiniciando-se a contagem do prazo se outra constatação de maus-tratos foi apurada.

Nesse sentido, o Ministério Público deve valer-se desses atos normativos para, se for o caso, ajuizar ação civil pública.

²³ MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Ato CGMP n. 2, de 17 de abril de 2023. Disponível em: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Ato CGMP n. 2, de 17 de abril de 2023. Disponível em: <https://mpnormas.mpmg.mp.br/files/1/1/1-1-D549-28-ato_cgmp_02_2023.pdf>. Acesso em: 27 maio 2023.

No mais, caso o agente condenado descumpra essa proibição da guarda, que cuida de pena restritiva que o privou do direito, haverá a tipificação do crime de desobediência a decisão judicial (art. 359 do CP).

3. CONCLUSÕES

O art. 32, § 1º-A, da LCA é resultado da força normativa do art. 225 da CF, que determina o asseguramento do bem-estar dos animais, *de per se*. O tipo penal em questão traz como elementar a prática de violência.

O ANPP equivale a uma forma de exercício do *jus puniendi* estatal, que é vantajosa por prescindir do *full trial*, no Poder Judiciário.

Interpretada sistematicamente com o art. 41, I, do CP, a violência que interdita o ANPP (art. 28-A, *caput*, do CPP) é apenas aquela praticada contra o homem, e não em desfavor dos animais. Assim, tem cabimento do ANPP para o crime tipificado no art. 32, § 1º-A, da LCA.

A pena da proibição da guarda deve ser aplicada sob o objetivo constitucional de assegurar o bem-estar aos animais, o que caracteriza uma finalidade social. Nesses termos, a proibição da guarda implica: a) a perda definitiva da guarda de todos os cães e gatos que o agente tenha no momento da sentença condenatória; e b) a impossibilidade, no prazo equivalente ao da pena privativa de liberdade, de o sujeito ativo condenado ter outros cães e gatos.

O descumprimento da proibição da guarda, que é uma pena restritiva de direitos fixada direta e autonomamente pelo art. 32, § 1º-A, da LCA e que priva o réu condenado de direito seu, tipifica o crime do art. 359 do CP (desobediência a decisão judicial).

REFERÊNCIAS

CABRAL, Rodrigo Leite Ferreira. **Manual do Acordo de Não Persecução Penal**. Salvador: Juspodivm, 2020.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Programa Diálogos Ambientais**. Acordo de não persecução penal e reparação de danos ambientais. Brasília: CNMP, 2022. Disponível em: <<https://>

www.youtube.com/watch?v=kJ_qRnnViKw>. Acesso em: 27 maio 2023.

GONÇALVES, Monique Mosca. A tutela penal dos animais no contexto da nova Lei n. 14.064/2020. **Boletim Criminal Comentado n. 114**, Ministério Público do Estado de São Paulo, out. 2020. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Criminal/Boletim_Semanal/Boletim%20CAOCRIM%20114.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2020.

GORDILHO, Heron José de Santana; SILVA, Marcel Bittencourt. Acordo de Não-Persecução Penal e Discricionariedade Mitigada na Ação Penal Pública. **Revista de Criminologias e Políticas Criminais**, v. 5, n. 2, p. 99-120, jul./dez. 2019. Disponível em: <<https://www.indexlaw.org/index.php/revistacpc/article/view/6031/pdf>>. Acesso em: 10 out. 2020.

GRAU, Eros Roberto. **Por que tenho medo de juízes** (a interpretação/aplicação do direito e os princípios). 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

HESSE, Konrad. **A força normativa da constituição**. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1991.

KURKOWSKI, Rafael Schwez. Crime Ambiental – Lei n. 9.605/1998. In: CUNHA, Rogério Sanches; PINTO, Ronaldo Batista; SOUZA, Renee do Ó (Org.). **Leis Penais Especiais Comentadas**. Salvador: Juspodivm, 2023.

MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e Aplicação do Direito**. 20 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Acordo de Não Persecução Penal**: guia prático. Belo Horizonte: Ministério Público do Estado de Minas Gerais, 2022.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Ato CGMP n. 2, de 17 de abril de 2023**. Disponível em: <https://mpnormas.mpmg.mp.br/files/1/1/1-1-D549-28-ato_cgmp_02_2023.pdf>. Acesso em: 27 maio 2023.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Enunciados PGJ-CGMP – Lei n. 13.964/19**. São Paulo: Ministério Público do Estado de São Paulo. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/pls/portal/%21PORTAL.wwpob_page.show?_docname=2656840.PDF>. Acesso em: 1 jun. 2023.

NEVES, Cícero Robson Coimbra; PODCAMENI, Anna Beatriz Luz; GADELHA, Patrícia. Crime militar extravagante ambiental. *In*: NEVES, Cícero Robson Coimbra (Org.). **Crimes Militares Extravagantes**. 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2022.

PANCHERI, Ivanira; CAMPOS, Roberto Augusto de Carvalho. Comentários à lei sansão: crime de maus-tratos contra cães e gatos sob a Lei n. 14.064/20. **Revista Jurídica da Universidade do Sul de Santa Catarina**, [S.l.], n. 22, a. X, p. 61-74, jan./jun. 2021. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/2021_Periodicos/UNISUL_n.22.pdf#page=51>. Acesso em: 27 maio 2023.

PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique. **Teoría del derecho**: una concepción de la experiencia jurídica. 15. ed. Madri: Tecnos, 2016.

SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano. O acordo de não persecução penal: reflexão a partir da inafastabilidade da tutela jurisdicional. *In*: CUNHA, Rogério Sanches *et al* (Org.). **Acordo de Não Persecução Penal**: Resolução 181/2017 do CNMP com as alterações feitas pela Res. 183/2018. 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2019.

SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano. Juizados Especiais Criminais – Lei n. 9.099/1995. *In*: CUNHA, Rogério Sanches; PINTO, Ronaldo Batista; SOUZA, Renee do Ó (Org.). **Leis Penais Especiais Comentadas**. 6. ed. Salvador: Juspodivm, 2023.



CONSELHO
NACIONAL DO
MINISTÉRIO PÚBLICO