

## CONSUMIDOR DE SERVIÇOS PÚBLICOS - DEVER DE INDENIZÁ-LO ENQUANTO CIDADÃO<sup>1</sup>

**ALVARO LAZZARINI**

*Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Professor de Direito Administrativo, Sócio Colaborador do Instituto dos Advogados de São Paulo e Membro do Conselho Deliberativo da Associação Brasileira dos Constitucionalistas - “Instituto Pimenta Bueno”.*

**Resumo:** *Diz respeito aos direitos do cidadão como consumidor dos serviços públicos, a partir do momento em que danos materiais ou morais lhe sejam causados. As Leis e os Códigos de Defesa do Consumidor e o Cidadão.*

**Palavras-chave:** *Consumidor, dano, natureza, códigos, leis, direitos.*

### SUMÁRIO:

1. Considerações de ordem constitucional federal.
  - 1.1 O artigo 22 do Código de Defesa do Consumidor.
2. Órgãos Públicos.
  - 2.1 Execução dos Serviços Públicos.
3. Serviços adequados, eficientes, seguros e, quando essenciais, contínuos.
4. Conclusão.

---

<sup>1</sup> Roteiro para Conferência sobre o tema no 6.º SEMINÁRIO NACIONAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO, realizado pela Editora NDL Ltda. - Nova Dimensão Jurídica, nos dias 8 a 12 de novembro de 1999, no Renaissance São Paulo Hotel, em São Paulo, 9 de novembro de 1999.

## Consumidor de serviços públicos - dever de indenizá-lo enquanto cidadão

### 1 CONSIDERAÇÕES DE ORDEM CONSTITUCIONAL FEDERAL

A Emenda Constitucional n.º 19, de 4 de junho de 1998, introduziu no *caput* do art. 37 da Constituição Federal de 1988, como *princípio básico da Administração Pública*, o que antes era conhecido apenas como "*dever de eficiência*". Bem por isso, atualmente, deve a Administração Pública direta ou indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios observar o *princípio da eficiência*, além dos tradicionais *princípios básicos da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade*, igualmente, previstos na aludida norma constitucional.

Para fazer valer tais princípios, inclusive o da eficiência, bem por isso a enfocada Emenda Constitucional n.º 19, também, alterou a redação do § 3.º do art. 37 da Constituição de 1988, prevendo, assim, que a lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando, especialmente, as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços, o acesso dos usuários a registros administrativos e informações sobre atos do governo, observado o disposto no seu art. 5.º, incisos X e XXXIII, ou seja, os incisos que indicam, como *direitos individuais e coletivos*, ser invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito à indenização pelo dano material ou moral decorrentes da violação, como todo cidadão tendo direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, regulando a lei, finalmente, a disciplina contra a representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.

#### 1.1 O artigo 22 do Código de Defesa do Consumidor

O usuário de serviços públicos, contudo, desde a lei n.º 8.078, de 11 de setembro de 1990, conta com previsão legal expressa de sua defesa, enquanto cidadão consumidor de serviços públicos, inclusive com direito à reparação civil de eventuais danos, mesmo porque, nos termos

do art. 175 da referida Constituição da República, incumbe ao Poder Público, na forma de lei, diretamente ou sob o regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos, respeitando o direito de seus usuários e a obrigação de manter serviço adequado.

O art. 22 da referida lei, conhecida como Código de Defesa do Consumidor, com efeito, é expresso, no *caput* e no parágrafo único, em obrigar que os órgãos públicos, por si ou suas empresas, concessionárias e permissionárias, ou sob qualquer outra forma de empreendimento, forneçam serviços adequados, eficientes, seguros e , quanto aos essenciais, contínuos, certo que, na hipótese de descumprimento, total ou parcial, dessas obrigações, serão as pessoas jurídicas compelidas a cumpri-las e a reparar os danos causados, na forma prevista no mesmo Código.

Referida norma de natureza cogente, é bem verdade, limita-se a prever a responsabilidade civil das pessoas jurídicas que indica, pelos danos que causarem, no que está de acordo com o *princípio da impessoalidade* previsto no art. 37, *caput*, da Constituição da República, bem como, conforme a previsão do mesmo artigo, agora, no seu parágrafo único, que cuida da responsabilidade civil objetiva das pessoas jurídicas de Direito Público e das de Direito Privado prestadoras de serviços públicos por danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros.

A Administração Pública, em qualquer dos poderes do Estado, porém, por uma questão cultural, não se apercebeu da vigência cogente da norma do art. 22 do Código de Defesa do Consumidor, e, bem por isso, nem sempre os serviços prestados pelos órgãos públicos, por si ou pelas pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos são adequados, eficientes, seguros e, quanto aos essenciais, contínuos.

Só se aperceberá da necessidade de fornecer serviços públicos adequados, eficientes, seguros e contínuos no exato momento em que seus agentes públicos, também, se aperceberem que, em ação regressiva, serão obrigados a reembolsar aquilo que as pessoas jurídicas tiveram que pagar ao ofendido pelo descumprimento das obrigações previstas no citado art. 22 do Código de Defesa do Consumidor, em razão de ação ou

### **Consumidor de serviços públicos - dever de indenizá-lo enquanto cidadão**

omissão do próprio agente público, sendo esta responsabilidade subjetiva.

Tenha-se, porém, presente que o Código de Defesa do Consumidor, no seu art. 6.º, inciso VI, tem como *direito básico do consumidor* "a efetiva prevenção e reparação de danos patrimoniais e morais, individuais, coletivos e difusos", certos que, no seu inciso VIII, está enfatizado ser, igualmente, *direito básico do consumidor* "a facilitação da defesa de seus direitos, inclusive com inversão do ônus da prova, a seu favor, no processo civil, quando, a critério do juiz, for verossímil a alegação ou quando for ele hipossuficiente, segundo as regras ordinárias da experiência".

A bem da verdade, ainda conforme o Código de Defesa do Consumidor, no seu art. 14, "O fornecedor de serviço responde, independente da existência de culpa, pela reparação dos danos causados aos consumidores por defeitos relativos à prestação dos serviços, bem como por informações insuficientes ou inadequadas sobre sua fruição e riscos", consignando, no seu art. 25, *caput* e § 1.º, " Havendo mais de um responsável pela causação do dano, todos responderão solidariamente pela reparação prevista" na seção em se insere referido e nas anteriores.

O agente público, porém, de tudo isto se aperceberá se, desde logo, independente de provocação do lesado, for observado pelo Ministério Público, na sua função institucional de promover, privativamente, ação penal pública (art. 129, inciso I, da Constituição da República), no caso, pela hipótese do art. 75 do Código de Defesa do Consumidor, que determina que seja responsabilizado criminalmente quem, na medida de sua culpabilidade e de qualquer forma, concorrer para os crimes referidos no aludido Código, não se descartando a responsabilização por "*improbidade administrativa*" a teor do artigo 11, combinado com o art. 22 da lei de Improbidade Administrativa, Lei n.º 8.429, de 02 de junho de 1992, e tudo isso sem prejuízo da responsabilidade administrativa disciplinar em que incida o agente pela violação do dever funcional de operacionalizar serviços públicos adequados, eficientes, seguros e contínuos, em qualquer hipótese, pois, todo serviço público se mostra essencial à coletividade administrada.

A previsão do art. 22 em exame, a bem da verdade, fez a adequação de conhecidos *princípios jurídicos* de Direito Administrativo

às relações de consumo, razão de, no exercício da cidadania, qualquer pessoa, física ou jurídica, tem inalienável direito de, pelas vias processuais cabíveis, exigir do poder judiciário, que não age de ofício, as providências que a hipótese requeira, mesmo porque nem a lei pode excluir da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça de direito (artigo 5.º, inciso XXXV, da Constituição da República).

## 2 ÓRGÃOS PÚBLICOS

O art. 22 do Código de Defesa do Consumidor ao certo se refere a órgãos que integram pessoas jurídicas de Direito Público Interno (órgãos públicos), como também aqueles que integram pessoas jurídicas de Direito Privado (órgãos privados) e, eventualmente, a pessoas físicas que possam ter alguma delegação para execução indireta de serviços públicos<sup>2</sup>.

Interessa examinar no tocante às pessoas jurídicas, cujos órgãos são aqueles que estejam fixados na sua estrutura organizacional, que decorra do seu ato constitutivo, seja o seu contrato ou estatuto social se pessoa jurídica de Direito Público Interno.

A pessoa jurídica, em qualquer dessas hipóteses, não tem como praticar atos, manifestando a sua vontade, a não ser através de pessoas físicas. Elas dependem, portanto, de pessoas físicas para manifestar vontade.

Quando uma pessoa jurídica, assim, manifesta a sua vontade, na verdade é a vontade da pessoa física que, do seu plano físico, converte-se em órgão volitivo da coletividade, agora no plano jurídico, conforme Jellink, que sustentou a "Teoria do Órgão" exposta por Otto Gierke e transcrita por Mário Masagão<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> O estatuto da Concessão e Permissão de Serviços e Obras Públicas, lei n.º 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, no seu art. 2.º, inciso II, restringiu a delegação de concessão de serviço público só a pessoa jurídica ou consórcio de empresas, de modo que pessoa física só pode ter delegação de permissão de serviço público a teor do mesmo artigo, inciso IV.

<sup>3</sup> MASAGÃO, Mário. *Curso de Direito Administrativo*, 5.ª. Ed., 1974, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, n. 113 - 114, p. 46; *idem* L. MEIRELLES, Hely. *Direito Administrativo Brasileiro*, 21.ª ed.; 1996, Malheiros Editores, São Paulo, nota 20, p. 63  
*O Alferes*, Belo Horizonte, **15** (51): 13-25, abr./jun. 2000

### **Consumidor de serviços públicos - dever de indenizá-lo enquanto cidadão**

Essa vontade da pessoa física, porém, só pode ser manifestada dentro de uma esfera de competência funcional, pois, as suas atribuições são limitadas aos moldes previstos no ato constitutivo da pessoa jurídica, certo que em se tratando de pessoa jurídica de Direito Público nos estritos termos do que a norma constitucional ou a norma infraconstitucional, a lei delimita, uma vez que se sujeita ao *princípio da legalidade estrita*, pelo que só pode fazer ou deixar de fazer algo conforme expressa previsão legal.

Não sobra, portanto, a pessoa física que atue em nome do Estado, exercendo alguma função ou cargo público, vontade própria, porque a vontade sua está jungida à vontade da lei, que lhe dita as ordens e instruções de como individualizá-la diante de um caso concreto.

A sua vontade, assim, deve limitar-se a cumprir e fazer cumprir a lei, na esfera de sua competência que vincula a sua vontade.

Essa corrente da "Teoria do Órgão", conhecida como corrente *técnica*, "sustenta que o órgão é constituído por dois elementos: de um lado, o funcionário ou funcionários, que representam a ação, a vontade, e, de outro lado, o complexo das atribuições individualizadas pela lei, ou seja, uma esfera de competência. Esta é a doutrina atualmente aceita."<sup>4</sup>

É de Celso Antônio Bandeira de Mello a afirmação de poder-se "conceituar os órgãos como unidades abstratas que sintetizam os vários círculos de atribuições do Estado. Estes devem ser expressados pelos agentes investidos dos correspondentes poderes funcionais, a fim de exprimir na qualidade de titulares deles, a vontade estatal."<sup>5</sup>

Daí insistir Hely Lopes Meirelles que "Órgãos Públicos são centros de competência instituídos para o desempenho de funções estatais, através de seus agentes, cuja atuação é imputada à pessoa jurídica a que pertencem."<sup>6</sup>

Em resumo, todo órgão, público ou privado, implica a existência de uma pessoa física que, como agente, atua para, nos limites do que lhe

---

<sup>4</sup> MASAGÃO, Mário. Obra e ed. Cits., n. 121, p. 48

<sup>5</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Apontamentos sobre os agentes e órgãos públicos*, 1.ª ed., 3.ª tiragem, 1981, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, p. 69

<sup>6</sup> L. MEIRELLES, Hely. Obra e ed. Cits., p. 63

**Álvaro Lazzarini**

foi individualizado em ordens e instruções pertinentes à sua natureza abstrata, manifestar a vontade da pessoa jurídica a que pertence.

Será público o órgão se de direito público for a pessoa jurídica, devendo o seu agente, pessoa física, seguir as ordens e instruções que lhe foram citadas pelas leis e regulamentos administrativos.

Na hipótese do art. 22 do Código de Defesa do Consumidor, o órgão público, previsto em lei e integrado por um agente público, pessoa física que atua em nome do Estado, dentro da esfera de sua competência legal, deverá fornecer serviços públicos adequados, eficientes seguros e contínuos, atento, em outras palavras, aos princípios jurídicos que informam o moderno Direito Administrativo, sob as penas da lei.

Mister, porém, se torna deixar certo que tal afirmação diz respeito ao só órgão competente para prestá-los, lembrando-se, a propósito, a saudável lição de Caio Tácito no sentido de que “A primeira condição de legalidade é a competência do agente. Não há, em Direito Administrativo, competência geral ou universal: a lei preceitua, em relação a cada função pública, a forma e o momento do exercício das atribuições do cargo. *Não é competente quem quer, mas quem pode, segundo a norma de direito. A competência é, sempre, um elemento vinculado, objetivamente fixado pelo legislador.*”<sup>7</sup>

Não pretenda, bem por isso, o consumidor buscar serviço público adequado, eficiente, seguro e contínuo em órgão público juridicamente incompetente para prestá-lo por não estar na esfera de suas atribuições. Não pretenda, de outro lado, o agente público, por mais competente que seja tecnicamente para fazê-lo, prestar serviço público que não está na sua esfera de competência legal, pois, se assim o fizer estará se havendo com abuso de poder, por desvio ou excesso de poder, sujeitando-se, igualmente, às sanções da lei.

## **2.1 Execução dos serviços públicos**

O Estado, através de seus órgãos públicos próprios, tem o dever de prestação dos serviços públicos que lhe são inerentes, em especial

---

<sup>7</sup> TÁCITO, Caio. O Abuso de Poder Administrativo no Brasil (Conceito e Remédios), 1959, Departamento Administrativo do Serviço Público e Instituto Brasileiro de Ciências Administrativas, Rio de Janeiro, p. 27  
*O Alferes*, Belo Horizonte, **15** (51): 13-25, abr./jun. 2000

**Consumidor de serviços públicos - dever de indenizá-lo enquanto cidadão**

aqueles voltados à sua atividade jurídica de *declarar o direito* (atividade legislativa), de *distribuir a justiça* (atividade judicial), de *preservação da ordem pública* (atividade policial) e de *defesa da nação contra o inimigo externo* (atividade das forças armadas).

Mas, como prelecionado por José Joaquim Cardozo de Mello Neto, "O Estado exerce ao lado da sua actividade *jurídica*, uma actividade *social*. Ao Estado é impossível circunscrever a sua esfera de acção à actividade jurídica. Aliás, a concepção individualista do Estado não teve jamais correspondente na realidade objectiva: não se limitando à *tutela do direito*, o Estado agiu sempre no sentido de promover o bem-estar e a prosperidade sociaes. A interferência do Estado, para ser legítima, precisa basear-se no *interesse commum*. Subordinada a este critério, ella facilita o exercício da actividade jurídica".<sup>8</sup>

Assim, *a busca do desenvolvimento da população e o seu equilíbrio com a área territorial*, a solução dos problemas com a *educação e instrução pública*, bem como a *saúde pública e*, ainda com a *ordem econômica*, setores da denominada *ação social em sentido estrito* que, em princípio, só devem ser fornecidos pelos órgãos públicos do Estado, quando a iniciativa privada não atue de modo a atender aos interesses da coletividade administrada no caso concreto.

Bem por isso a exploração direta de atividade econômica pelo Estado continua autorizada pela Constituição da República de 1988, desde que, ressalvados os casos nela previstos, seja necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei (art. 173, *caput*).

Dáí por que o Estado não está impedido de descentralizar suas amplas e complexas atividades "de prestação de serviços públicos e de utilidade pública, que outorgam às *autarquias e entidades paraestatais*, ou se delegam a *concessionários, permissionários e autorizatários*, ou se executam por acordos sob a modalidade de *convênios e consórcios administrativos*."<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> CARDOZO DE MELLO NETO, José Joaquim. *A Acção Social do Estado, 1917*, Secção de Obras do "O Estado de S.Paulo", São Paulo, p.63.

<sup>9</sup> L. MEIRELLES, Hely. Obra e ed. Cits., p. 309

Álvaro Lazzarini

Cuida-se da *execução indireta do serviço*, em que "o responsável pela sua prestação aos usuários comete a terceiros para realizá-los nas condições regulamentares. Serviço próprio ou delegado, feito por outrem, é *execução indireta*. Portanto, quer a Administração Direta, quer a Administração Indireta (autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista), como, também, os entes de cooperação (fundações, serviços sociais, autônomos etc.), ou as empresas privadas e particulares que receberem serviços públicos ou de utilidade pública para prestar aos destinatários, podem, em certos casos, *executar indiretamente o serviço*, contratando-o (não delegando) com terceiros. A possibilidade de execução indireta depende, entretanto, da natureza do serviço, pois alguns existem que admitem substituição do executor, como, p. ex., os de polícia, e para outros a própria outorga ou delegação proíbe o traspasse da execução".<sup>10</sup>

Há, ao certo, um verdadeiro sistema de parcerias *entre os setores público e privado na execução de serviços através de concessões, permissões, terceirizações e outros regimes*, que só mais recentemente começou a ser estudado pelo publicistas, como o atesta Diogo de Figueiredo Moreira Neto, ao enfatizar que "Cogita-se, aqui, de uma articulação de instrumentos de parcerias entre setores públicos e privado, o que pressupõe que se tenha definido a significação que se deve dar a este termo no Direito Público, uma vez que sua existência está registrada no Direito Privado. Com efeito - continua - a palavra parceria, do latim *partiarium*, participante, vem sendo empregada tradicionalmente em Direito para designar uma forma *sui generis* de sociedade em que não se dá a composição de um capital social nem a instituição de uma nova pessoa, mas, apenas, uma relação negocial, em que uma das partes assume obrigações determinadas com vistas a participar dos lucros alcançados. Como se observa, não obstante possam existir outras modalidades de *colaboração*, não necessariamente econômicas, o vocábulo parceria carrega consigo o sentido de lucro. A transposição dessa expressão da órbita pública, onde chega por extensão, trazida da linguagem de economistas, técnicos de administração e jornalistas, não implica, todavia, e expandir-lhe o significado além do econômico, ou seja: como uma modalidade de *colaboração* entre o setor privado e o setor público em que entidades não estatais participem de atividades

---

<sup>10</sup> L. MEIRELLES, Hely. Obra e ed. Cits., p. 308  
*O Alferes*, Belo Horizonte, 15 (51): 13-25, abr./jun. 2000

**Consumidor de serviços públicos - dever de indenizá-lo enquanto cidadão**  
estatais de índole econômica, auferindo lucros em sua execução. Trata-se, portanto, de um instituto da *colaboração*, tal como conhecido, na doutrina jus-administrativa de longa data, ao lado de um instituto afim de *cooperação*, que se negocia entre entidades estatais, daí ser até mesmo discutível a necessidade de transplantar o termo *parceria* para rebatizar a *colaboração econômica* (...) entre entidades públicas e privadas."<sup>11</sup>

Como destinatário final dos serviços prestados pelo Estado, por si ou suas empresas, concessionárias, permissionárias ou sob qualquer outra forma de fornecimento desses serviços, sujeito que está ao pagamento de tributos, *o consumidor*, pessoa física ou jurídica, está ao abrigo do Código de Defesa do Consumidor, lei n.º 8.078, de 11 de setembro de 1990, cujas normas de ordem pública e interesse social foram impostas no termos dos artigos 5.º, inciso XXXII, e 170, inciso V, da Constituição da República e art. 48 de suas Disposições Transitórias.

Nesse sentido, justamente, está o art. 22 do Código de Defesa do Consumidor, como de início destacado, restando, agora, examinar a temática dos serviços fornecidos pelos órgãos públicos, por si ou pelas entidades a que alude a norma do art. 22 e que devem ser "serviços adequados, eficientes, seguros e, quanto aos essenciais, contínuos".

### **3 SERVIÇOS ADEQUADOS, EFICIENTES, SEGUROS E, QUANDO ESSENCIAIS, CONTÍNUOS**

Observa Hely Lopes Meirelles que "Os direitos do usuário são, hoje, reconhecidos em qualquer serviço público ou de utilidade pública como fundamento para a exigibilidade de sua prestação nas condições regulamentares e em igualdade com demais utentes. São *direitos cívicos*, de conteúdo positivo, consistentes no poder de exigir da Administração ou de seu delegado o serviço que um outro se obrigou a prestar individualmente aos usuários. São direitos públicos subjetivos de

---

<sup>11</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. O Sistema da Parceria entre os Setores Público e Privado - Execução de serviços através de Concessões, Permissões, Terceirizações e outros Regimes - Aplicação Adequada desses Institutos, Palestra proferida no 4.º Seminário Nacional de Direito Administrativo, realizado em São Paulo/SP, novembro de 1996, promovido pela editora NDJ - Nova Dimensão Jurídica, In "Boletim de Direito Administrativo", Ano XIII, n. 2, fevereiro de 1997, editora NDJ Ltda., São Paulo, p. 75-81

Álvaro Lazzarini

exercício pessoal quando se tratar de serviço *uti singuli* e o usuário estiver na área de sua prestação. Tais direitos rendem ensejos às ações correspondentes, inclusive mandado de segurança, conforme seja a prestação a exigir ou a lesão a reparar judicialmente<sup>12</sup>, certo que tais serviços, ainda, conforme o saudoso publicista sujeitam-se a "cinco princípios que a Administração deve ter sempre presente, para exigi-los de quem os preste: o princípio da *permanência* impõe continuidade no serviço; o da *generalidade* impõe serviço igual para todos; o da *eficiência* exige atualização do serviço; o da *modicidade* exige tarifas razoáveis; e o da *cortesia* traduz - se em bom tratamento com para o público. Faltando qualquer desses requisitos em um serviço público ou entidade pública, é dever da Administração intervir para restabelecer seu regular funcionamento ou retomar sua prestação."<sup>13</sup>

Em linhas gerais, a norma do art. 22 do Código de Defesa do Consumidor adotou esses princípios, como requisitos nas relações de consumo envolvendo órgãos públicos em geral, por si ou suas empresas, concessionárias, permissionárias, ou qualquer outra forma de empreendimento ao dispor que o fornecimento de serviços sejam adequados, eficientes, seguros e, quantos aos essenciais, contínuos

Quanto ao que sejam *serviços essenciais*, mister se faz trazer à colocação a lição de José Cretella Júnior<sup>14</sup>, no sentido de que "Pode haver serviço público 'não essencial', e serviço público 'essencial', o mesmo ocorrendo com o serviço privado ou atividade privada, classificada em essencial ou não - essencial. A essencialidade da atividade é essencial', é proposição de nítido truísmo (cf. Pontes de Miranda, *Comentários*, 3.<sup>a</sup> ed., Rio de Janeiro, Ed. Forense, 1987, v.VI, p. 54), porque é da *natureza da coisa a existência do próprio atributo*. 'Essencialidade' envolve juízo de valor e, por isso, não se discute no plano lógico, mas apenas no jurídico. 'Serviços ou atividades essenciais' são aqueles que a regra jurídica ordinária define como tal. E a lei tem de ser federal".

---

<sup>12</sup> L. MEIRELLES, Hely. *Obra e ed. Cits.*, p. 301

<sup>13</sup> L. MEIRELLES, Hely. *Obra e ed. Cits.*, p. 301

<sup>14</sup> CRETELLA JÚNIOR, José. *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*, v. II, 1<sup>a</sup> ed., 1989, Editora Forense Universitária, Rio de Janeiro/São Paulo, p.1063  
*O Alferes*, Belo Horizonte, **15** (51): 13-25, abr./jun. 2000

#### **Consumidor de serviços públicos - dever de indenizá-lo enquanto cidadão**

Tenha - se presente, assim, que "Os órgãos públicos e suas autorizadas são responsabilizados *objetivamente*, à semelhança das empresas privadas ou particulares - exceção dos profissionais liberais -, por fornecimento de serviços essenciais e pelos danos que daí decorram. O sistema de reparação é o mesmo"<sup>15</sup>

Cumpre, no entanto, observar que para a reparação do dano, mais recente, a Lei n.º 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, Estatuto da Concessão e Permissão de Serviços e Obras Públicas, reiterou a observância da boa doutrina e do art. 22 do Código de Defesa do Consumidor, prevendo sobre "Serviço Adequado", no seu capítulo II, o art. 6.º, com seu *caput* e §§ 1.º a 3.º, que dispõe que toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme as normas pertinentes que a lei ou respectivo contrato estabelecem, conceituando, ao depois, que "*Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas*" (art. 6.º, § 1.º), para em seguida, estabelecer que "A atualidade compreende a modernidade das técnicas, do equipamento e das instalações e a sua conservação, bem como melhoria de expansão do serviço" (art. 6.º, § 2.º).

O art. 6.º, § 3.º, do aludido Estatuto da Concessão e Permissão, igualmente, deixou certo não se caracterizar como *descontinuidade do serviço* a sua interrupção em situação de emergência ou após prévio aviso, quando motivada por razões de ordem técnica ou de segurança das instalações, bem como por inadimplemento do usuário, considerado o interesse da coletividade, no que essa previsão se conforma com os *princípios da realidade e da razoabilidade*.

#### **4 CONCLUSÃO**

Daí por que, concluindo, o cidadão terá direito à indenização enquanto consumidor de serviços públicos que lhes causem dano, material ou moral, sendo a responsabilidade de natureza objetiva, tornando-se útil, no entanto, sempre conciliar a previsão do art. 22 do

---

<sup>15</sup> DORNELLES DA LUZ, Aramy. *Código do Consumidor Anotado*, 1.ª ed., 1999, Editora Juarez de Oliveira, São Paulo, p. 46

**Álvaro Lazzarini**

Código de Defesa do Consumidor com os conceitos expostos no art. 6.º do Estatuto da Concessão e Permissão, que lhe é posterior, respeitados os *princípios da realidade e da razoabilidade*.

**Abstract:** *It says respect to the rights of the citizen as consuming of the public jobs, from the moment where material or moral damages are caused to them, the laws and the codes of defense of the consumer and the citizen.*

**Key words:** *Consumer, damage, nature, codes, laws, rights.*

## **POLÍCIA MILITAR E MARKETING - UMA QUESTÃO URGENTE**

**SÉRGIO ESSER**

*É jornalista, publicitário e relações públicas. Atua nas áreas de Comunicação e Marketing e, atualmente, é diretor de Planejamento da SMP&B Comunicação Ltda. é professor e consultor da Fundação Dom Cabral, em Belo Horizonte.*

***Resumo:** A imagem da Polícia Militar, a segurança e a população. A segurança pública e a privada no Brasil. A Polícia Civil e a Polícia Militar: recursos para a segurança e qualidade dos serviços.*

***Palavras-chave:** Imagem, segurança, preço, modernização.*

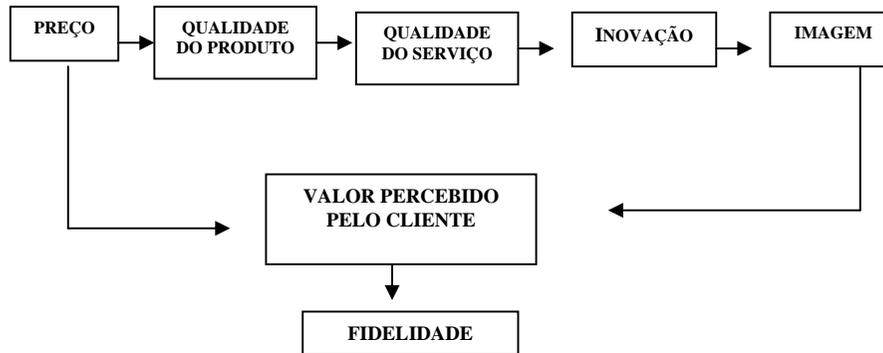
A preocupação da população com a segurança pública e privada vem crescendo, de forma significativa, nas pesquisas de opinião no Brasil. Em algumas capitais, o tema da segurança é a primeira preocupação da população, abrangendo desde as classes mais baixas até as mais altas.

O debate já chegou aos escalões mais altos da República. O Governo Federal lançou, recentemente, um Plano Nacional de Segurança e no Congresso Nacional se discutem formas de reduzir a criminalidade, incluindo a proibição de vendas de armas ao cidadão.

A segurança pública e privada, em que pese sua especificidade, é um serviço. Como tal, pode ser analisada sob a ótica e com as ferramentas do marketing de serviços. Conceitualmente, a segurança é uma necessidade de um conjunto de indivíduos com características homogêneas - o que configura segmentos - que busca atendê-la mediante o uso de um fornecedor - no caso as Polícias Militar e Civil. Com base nesta visão do problema, desenvolve-se a seguir uma análise da questão da segurança pública e privada no Brasil e do papel e do posicionamento das Polícias Militar e Civil.

A percepção de valor de um serviço por um cliente, classicamente esquematizada por Philip Kotler, pode ser visualizada assim:

## Polícia Militar e Marketing - uma questão urgente



Há clientes que priorizam o preço ao valorizar um serviço. Outros, priorizam a qualidade do produto, do serviço, a inovação ou a imagem. Preço baixo costuma ser diferencial. Entretanto, preço mais alto também pode ser diferencial positivo - por exemplo, um consumidor de alta renda faz questão de comprar produtos mais caros, como uma Mercedes Benz, uma caneta Mont Blanc etc..

Em ambientes mercadológicos com alto grau de indiferenciação de preços, produtos e serviços, a força da marca passa a ser o diferencial. Ou a inovação, que volta a criar a diferença e a vantagem competitiva.

Este tipo de conceito, teoria e análise de marketing pode ser aplicado diretamente à Polícia Militar e a seus serviços. O tema da segurança, como já foi dito, ocupa posição central no imaginário coletivo do Brasil. O principal prestador de serviço nesta área é a Polícia Militar, o que faz supor a oportunidade de se avaliar sua atuação, face à percepção de valor pelo cliente, ou seja, o cidadão brasileiro.

### A PM NA PERCEPÇÃO DO CLIENTE DE SEUS SERVIÇOS

Aplicando o modelo de percepção de valor pelo cliente à atuação da Polícia Militar, chega-se a algumas hipóteses, que podem e, talvez devam, ser confirmadas ou não em pesquisas de opinião.

Preço da segurança - o preço que o cidadão paga pela prestação de serviços da Polícia Militar são os impostos. Como o próprio nome denuncia, ninguém gosta de pagar imposto, porque tudo que é imposto

Sérgio Esser

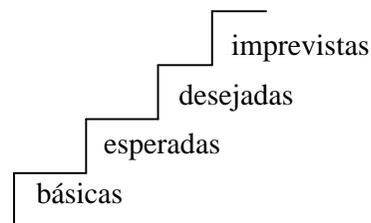
desagrada. Isso nos leva a uma primeira hipótese: o preço pago para ter os serviços da Polícia Militar é percebido negativamente, uma vez que é compulsório.

Qualidade do produto/serviço - os índices de criminalidade no Brasil têm aumentado, em termos absolutos e relativos. As razões para isso são diversas, incluindo desde aspectos de macro-economia, como desemprego e economia informal, até a defasagem tecnológica de aparelhamento e de logística da Polícia Militar, e a inadequação do aparato jurídico e dos instrumentos legais, que culminam em uma percepção coletiva de impunidade. De qualquer forma, independentemente das causas da criminalidade, o cidadão paga para ter segurança e se sente desprotegido. É como se ele pagasse para ter um seguro e, na hora em que precisasse, o seguro não funcionasse.

Inovação - diante da situação geral de dificuldades financeiras por que passam os governos estaduais, torna-se inviável qualquer possibilidade de inovação que exija investimentos mais significativos. Resta a possibilidade de inovar com os recursos humanos e materiais atuais.

Imagem de marca - de uma forma geral, a imagem das Polícias Militares tende para negativa, fortemente associada à imagem das Polícias Cíveis e à incapacidade de conter a violência e a criminalidade. Agrava-se o quadro com as frequentes denúncias de corrupção envolvendo policiais.

Karl Albrecht desenvolveu uma escala para avaliar a satisfação de necessidades do cliente de serviços. Seu modelo é simples:



As necessidades básicas a serem satisfeitas por um automóvel, por exemplo, é de que ele seja ligado sem problemas e se locomova. *O Alferes*, Belo Horizonte, 15 (51): 29-35, abr./jun. 2000

### **Polícia Militar e Marketing - uma questão urgente**

consumidor espera que o automóvel seja econômico e dê pouca manutenção. Desejaria que o automóvel tivesse ar condicionado e direção hidráulica. E se surpreende ao ver que o modelo que comprou já vem com um CD instalado.

Transferindo a análise para a prestação de serviços da Polícia Militar, podemos levantar algumas hipóteses, a título de exemplo:

- o cidadão tem como expectativa básica da ação da Polícia Militar não ser assaltado, não ter seu carro roubado, não ter sua casa invadida;
- ele espera que o policial chegue rápido, esteja preparado, equipado treinado e seja eficaz ao prestar o serviço;
- ele deseja que o policial seja honesto, atencioso, corajoso, dentre outros possíveis atributos e qualidades;
- ele poderia ser surpreendido com alguma ação do policial, como por exemplo, o seu preparo em prestar primeiros socorros, sua capacidade de controlar uma situação de pânico coletivo etc..

O consumidor sobe e desce esta escala, em relação a um serviço, de acordo com a satisfação de suas necessidades. Muitas vezes, sobe e desce a escala em dias ou horas, dependendo da natureza do serviço. Por exemplo: na cobertura de um acontecimento de impacto, as emissoras de rádio e televisão são avaliadas minuto a minuto e perdem ou ganham audiência, dependendo da capacidade de atender as necessidades básicas, esperadas, desejadas ou imprevistas do ouvinte ou telespectador. O mesmo pode ocorrer com a Polícia Militar, como por exemplo no caso real do recente seqüestro de ônibus acontecido no Rio de Janeiro.

Albrecht alerta ainda para uma característica da prestação de serviços: o seu caráter de temporalidade. O que caracteriza o serviço, em relação ao produto, é o fato do serviço ser prestado na dimensão temporal, ou seja, para que ele ocorra, o prestador tem que estar em contato direto com o consumidor. Ao contrário de um produto físico, que é utilizado várias vezes por um ou mais consumidores, ao longo do tempo, o serviço é realizado e materializado a cada vez. Por isso, não adianta prestar um bom serviço para um mesmo consumidor dez vezes se, na décima-primeira vez, eu presto o serviço mal. O consumidor fica sempre com a última impressão. Por exemplo: um restaurante pode nos

Sérgio Esser

atender bem várias vezes. Se na última vez a comida nos fizer mal, não voltamos mais.

A conclusão dessa breve análise de percepção de valor do trabalho da Polícia Militar pelo cidadão é clara: o fornecedor não está atendendo o consumidor de acordo com suas expectativas. E, quando isso acontece, o consumidor costuma mudar de fornecedor. No nosso caso, contratando serviços de segurança particulares ou se equipando para ele mesmo garantir a própria segurança, através da compra de armas, blindagem de carros, eletrificação de cercas e muros etc..

## **VIRANDO O JOGO**

A partir dessa análise, que pode e deve ser confirmada por pesquisa de opinião, sugerem-se algumas linhas de ação e providências, que podem mudar a percepção do cidadão em relação à Polícia Militar:

Preço - segurança é prioridade nacional, na ótica do cidadão. Por isso, a Polícia Militar tem legitimidade para buscar mais recursos orçamentários e melhorar sua capacidade de prestação de serviços. É importante ressaltar que segurança, assim como educação e saúde, são processos permanentes na vida de uma comunidade ou país. Por isso, não se defendem aqui projetos ou planos eventuais, como o Plano Nacional recentemente lançado, mas uma permanente prioridade para a questão.

Qualidade de produto/serviço - diretamente relacionada ao item anterior, qualidade pressupõe investimento. A deficiência mais percebida pelo cidadão em relação à atuação da Polícia Militar é a precariedade de equipamentos, principalmente armamentos. Mas, além dessa, existem outras frentes de ação que podem ser atacadas.

Um princípio é fundamental na prestação de serviços: o prestador de serviço precisa ter perfil adequado. Você pode treinar uma pessoa sobre procedimentos e técnicas. Mas, não pode treinar uma pessoa a ter vontade e determinação em servir o cliente. Isso vem de dentro. Uma corporação com perfil e treinamento adequados pode superar as deficiências materiais e logísticas e, principalmente, surpreender o cliente. Essa é uma condição para a proposição seguinte de inovação.

Inovação - o espaço para inovação na ação da Polícia Militar parece pequeno, mas pode ser considerado amplo, dependendo da

### **Polícia Militar e Marketing - uma questão urgente**

estratégia. Para um cidadão comum, como o autor, um caminho que parece inovador e eficaz é a ação preventiva, como se recomenda para vários processos de evolução social, principalmente no campo da saúde pública. Este caminho, entretanto, pressupõe forte interação com a comunidade e o cidadão. E hoje falta confiança da população na polícia. É preciso, portanto, conquistar esta confiança. A melhoria da qualidade dos serviços, mediante maior disponibilidade de recursos e maior adequação do policial à função contribuem para isso. Um bom trabalho de melhoria de imagem complementa esta estratégia, conforme se comenta a seguir.

Imagem - Uma marca forte se constrói a partir de uma clara definição dos atributos pelos quais uma organização pretende se posicionar na mente de seus clientes e da comunidade em que atua. É preciso que a Polícia Militar defina com clareza os atributos positivos com que pretende ser reconhecida, legitimada e valorizada pelo cidadão e destrua os atributos negativos pelos quais atualmente costuma ser avaliada.

Exemplos de atributos positivos que poderiam ser trabalhados são a integridade do policial, a preparação do policial, a tolerância zero com a corrupção, a clara definição de áreas de atuação das polícias Militar e Civil (hoje confundidas), o compromisso do policial com a comunidade diretamente atendida por ele. Em síntese, a polícia precisa ser vista como apoio, e não ameaça.

Estas proposições provavelmente parecerão superficiais, para não dizer óbvias, aos Comandos Gerais das PMs. O que talvez tenham de novidade é estarem inseridas em um contexto de análise sob a perspectiva de marketing. Nossa intenção, com esse singelo artigo, é despolitizar a discussão sobre a imagem e atuação da Polícia Militar e colocá-la sob um crivo profissional de marketing e comunicação, como se faz com qualquer outro negócio na área de prestação de serviços. Nossa intenção é contribuir, como cidadão, para a melhoria de um serviço essencial a qualquer comunidade humana. E nossa motivação é o conhecimento e o respeito profissional que temos pela Polícia Militar de Minas Gerais, que sabemos ser aberta a críticas e sugestões e compromissada com todos os mineiros.

**Sérgio Esser**

**Abstract:** *The picture of the military police, the security guard and the population. The public and private security in the Brasil. The civil police and the military police: features for the security and quality of the server.*

**Key words:** *Picture, security, price, modernization.*

## AÇÃO E ESTRATÉGIA DAS ORGANIZAÇÕES POLICIAIS

**CLÁUDIO C. BEATO F.**

*Doutor em Sociologia pela IUPERJ e professor do departamento de Sociologia e Antropologia da UFMG.*

**Resumo:** *O objetivo deste artigo é discutir algumas estratégias comuns de atuação das polícias no sentido de subsidiar a discussão sobre possíveis direções de reestruturação e reforma das polícias no Brasil. Ao contrário das soluções maximalistas freqüentemente propostas que envolvem mudanças constitucionais, irei argumentar em favor de soluções minimalistas no âmbito do gerenciamento e das relações da polícia com o público.*

**Palavras-chave:** *Estratégias, atuação das Polícias, reestruturação, reforma, relacionamento.*

### 1 INTRODUÇÃO

Os últimos anos foram pródigos na exposição de eventos que colocaram as polícias brasileiras sob o foco da opinião pública. Aos episódios de Carandiru e Vigário Geral, vieram somar-se os da Favela Naval, em Diadema, e Cidade de Deus, no Rio, revelando um quadro de brutalidade policial cujas raízes parecem ser mais profundas que o ato de indivíduos isolados. Além disso, os recentes movimentos de reivindicação salarial envolvendo as polícias estaduais brasileiras terminaram por adicionar um ingrediente inédito na história das polícias brasileiras, e raro na história das polícias no mundo: uma greve. Em Minas Gerais, justamente uma das forças policiais mais respeitadas da Federação, o movimento teve componentes de violência que terminaram por propor dramaticamente uma velha questão de sociologia política: *Quis custodiet ipsos/Custodes?* (“Quem guardará os próprios guardas?”). Finalmente, mas não menos importante, o incremento das taxas de criminalidade violenta nos grandes centros urbanos tem colocado cada vez mais em questão a eficiência das organizações policiais em sua função de controle da criminalidade. A polícia, o segmento mais visível do sistema de justiça criminal, vê-se incapaz de lidar com o acelerado crescimento da criminalidade urbana violenta durante os anos 80 e 90

*O Alferes*, Belo Horizonte, (51): 37-62, abr./jun. 2000

### **Ação e Estratégia das Organizações Policiais**

(Beato et alii, 1998. Soares et alii, 1996. Adorno, 1998. Feiguin, D. e Lima, R.S.: 1995. Caldeira, T. 1992), bem como com a emergência do fenômeno complexo do crime organizado (Caldeira, 1998). O resultado desta crise traduz-se na crescente impunidade penal (Coelho, 1988), na desarticulação entre os segmentos que compõem o sistema de justiça criminal (Coelho, 1989. Paixão, 1993), na significativa desconfiança da população brasileira em relação às instituições policiais e no impacto que este conjunto de fatores tem sobre os profissionais na área de segurança pública (Vox Populi, 1998).

Esses eventos terminaram por descortinar ainda uma preocupante situação de natureza cognitiva: existe uma grande ignorância no Brasil em relação ao sistema de justiça criminal em geral, e sobre as organizações policiais em particular. Esta perplexidade tem se traduzido na incapacidade de pesquisadores e acadêmicos em formular soluções e propor agendas positivas de reformulação das polícias que vão além das sugestões de controle das polícias pela sociedade civil.

Diante desse quadro, algumas pessoas acreditam e propagam a necessidade de reformas de natureza institucional das polícias, sugerindo assim que o próprio modelo de polícia atualmente vigente é que estaria em crise (Pinheiro, 1998). Assim, propõe-se ora a unificação das polícias, ora a extinção pura e simples da Polícia Militar. Vou argumentar neste artigo em favor de soluções mais minimalistas, a partir de meu ceticismo em relação às soluções maximalistas freqüentemente propostas. Nesta matéria, a melhor maneira de não se mudar nada, é mudar tudo, conforme tem sido demonstrado nos sucessivos e dramáticos episódios envolvendo as nossas forças policiais. Acredito que modificações no âmbito do gerenciamento das atividades policiais, na introdução de inovações tecnológicas, nos mecanismos decisórios e de planejamento, nas estratégias em se encarar o problema da criminalidade e violência nos grandes centros urbanos, além de uma modificação na relação das organizações policiais com as outras agências do governo, podem vir a causar mudanças profundas, tanto do ponto de vista do relacionamento da organização policial com o público em uma sociedade democrática, bem como na eficiência no controle da criminalidade urbana violenta.

## **2 O QUE É UMA POLÍCIA DEMOCRÁTICA?**

Quando tratamos de polícia no Brasil, a primeira questão a ser enfrentada tem a ver com a crença na existência de um modelo ideal de

Cláudio C. Beato F.

organização policial. Qual é esse modelo a ser perseguido, entretanto, é algo que não fica claro. Uma das críticas recorrentes tem a ver com o fato de nossas polícias estarem submetidas aos governos estaduais<sup>1</sup>. Aparentemente, o pano de fundo dessa ordem de crítica repousa na idéia de que modelos descentralizados de comando e organização são condições necessárias para a transição a um modelo de polícia “orientado comunitariamente”, em contraposição a um modelo “orientado profissionalmente” (Moore, 1992) que parece ainda prevalecer na definição constitucional e como orientação doutrinária em muitas organizações policiais estaduais.

[CB1] Comentário:

Outro ponto de desconforto em relação à atual estrutura está na existência de uma força policial militar: uma polícia militar não se coaduna com a realidade democrática das sociedades modernas. Exposto dessa forma crua e sem qualificações, o argumento não tem respaldo empírico: a Itália ainda dispõe dos *Carabinieri*, a Espanha da *Guardia Civil*, a França da *Gendarmerie*, e a Holanda da *Rijkspolitie*. É verdade que o surgimento da polícia moderna se deu através da retirada dos exércitos no combate ao crime, dado que o combate a criminalidade exigia uma força repressiva mais especializada. Combater o crime não é o mesmo que ir à guerra. Contudo isto não significou a emergência de forças civis de manutenção da ordem pública que, aliás, já existiam, e eram extremamente permeáveis ao mandonismo local. O que ocorreu foi uma engenharia institucional de construção de um modelo quasi-militar de policiamento, ainda prevalecente em muitos países do mundo (Monkkonen, 1992. Lane, 1980), segundo o qual o controle social coercitivo passa a ser exercido por especialistas em tratar com os conflitos e desvios da ordem industrial e urbana (Silver, 1967). O que parece efetivamente estar em jogo é a oposição entre modelos distintos de policiamento: o anglo-saxão, que seria uma polícia descentralizada, apartidária, não militar e que exerce a coerção por consenso; e o modelo

---

<sup>1</sup> No Brasil a definição da estrutura e função das polícias é matéria constitucional: cabe à Polícia Federal a apuração de infrações com repercussão interestadual e a repressão e prevenção ao tráfico de entorpecentes; a Polícia Civil exerce as funções de polícia judiciária; e às polícias militares cabe a função de policiamento ostensivo (Constituição de 1988. Cap.III, art.144). Esta definição constitucional a respeito da estrutura das polícias é ressaltada por alguns autores como um dos problemas que dificultam processos de reforma das polícias, pois impõem a todos os estados da Federação o mesmo modelo estrutural de polícia. (Coelho, 1989. Paixão, 1993).

### **Ação e Estratégia das Organizações Policiais**

francês, que seria uma polícia de estado, centralizada, politizada, militarizada e com baixa aprovação pública. Contudo, evidências empíricas desses modelos raramente são encontrados em estado puro. (Horton, 1995. Lévi, 1997)

Mais recentemente, têm-se agregado as inovações tecnológicas como ingredientes deste modelo. Uma polícia mais bem aparelhada é também uma força mais capacitada a efetuar o policiamento ostensivo e as atividades de investigações sem recorrer à brutalidade como método de trabalho.

Mas em que consistiria um modelo de polícia democrática? Não existe apenas uma resposta para esta questão, mas várias possibilidades e formas através das quais a polícia organiza-se, que se referem às suas origens e tradições, bem como a estratégias mais ou menos bem sucedidas de contato com o público. Sabemos, pela literatura, que organizações policiais tendem a ser muito conservadoras em relação às suas estruturas tradicionais de operação, e quaisquer tentativas em reordená-las não se pode furtar ao confronto com esses elementos culturais das organizações policiais, bem como das comunidades em que elas atuam. O grau de centralização no comando dessas forças pode ter a ver com tradições estabelecidas no momento de criação da força policial pública. A observação da estrutura policial de outros países sugere que este componente de ordem genética é crucial (Bayley, 1985. Skolnick e Bayley, 1986). Neste sentido, os diversos debates que se travam no contexto brasileiro a respeito de formas mais “democráticas” de organização policial padecem de uma carência crucial que se refere ao não conhecimento das nossas forças policiais. Neste ponto, copiar modelos pode não ser uma estratégia eficiente, pois as experiências nesta direção sempre foram malogradas<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Mesmo em países ocupados após a segunda guerra, nos quais foram impostas modificações de âmbito jurisdicional e organizacional de suas polícias, assistiu-se, logo após a retirada das tropas de ocupação, à emergência de suas estruturas tradicionais. Na Alemanha, recriou-se o sistema de polícia existente no Segundo Reich (1872-1918) e na República de Weimar (1919-1933), (segundo o qual a responsabilidade pela polícia eram dos estados (*Länder*) e de algumas poucas grandes cidades). Os japoneses rejeitaram o sistema descentralizado imposto através de sucessivas votações nas comunidades, embora tenham não tenham retornado integralmente ao sistema anterior (v. Bayley, 1985).

**Cláudio C. Beato F.**

Um recente e influente artigo do prof. Bayley busca definir o que seria um “policimento democrático” através da identificação de dois elementos centrais: (a) responsiveness; (b) accountability (Bayley, 1999). O termo accountability é relativamente bem conhecido na literatura de políticas públicas, bem como nas discussões sobre organizações policiais e refere-se aos mecanismos e instituições de supervisão independentes. Refere-se, portanto, à adequação entre comportamento da polícia e objetivos da comunidade. Esses mecanismos de controle podem variar de formas exclusivamente externas de controle das polícias tais como os governantes e políticos, a mídia e movimentos de defesa de direitos humanos (Reiss, 1983. Sherman, 1983. Reiner, 1983), até mecanismos internos que variam de enquadramentos disciplinares, utilização de tecnologias de comunicação, treinamento e socialização em valores da corporação (Kenning, 1983. Manning, 1983. Chatterton, 1983).

Mas eu gostaria de discutir o primeiro elemento de uma polícia democrática que se refere à idéia do que é levado ao conhecimento da polícia como sendo “problemas de polícia” pelo público em geral, e de como a polícia trata desses problemas. Trata-se de uma definição que não é dada por um governo ou pelo estado, mas pelo público de uma forma geral. Esta é uma dimensão interessante e relativamente inusitada no que diz respeito à avaliação das polícias brasileiras, e que pode ser facilmente aferida pelos registros de Boletins de Ocorrência, pelo número de chamadas ao 190 de iniciativas de cidadãos ou pelas denúncias levadas à polícia civil, por exemplo. O público tende a procurar mais a polícia quanto mais ela é uma instituição confiável e percebida como estando a serviço das pessoas. Isto se traduz nas diversas formas pelas quais a polícia é acionada para resolver problemas que não são propriamente de polícia, mas que, por serem a face mais visível do estado para as populações, tendem a ser acionadas pelas pessoas:

*“A police force is democratic when it responds to the needs of individuals and private groups as well as the needs of government requires. Most police forces in the world are what I call ‘regime police’, concerned primarily with doing what the government requires. Democratic police, on the other hand, orient their activities primarily to the needs of disaggreate public. The clearest sign of this orientation is the emergency telephone numbers that citizens may use to call for police*

#### **Ação e Estratégia das Organizações Policiais**

*assistance, Through this device, individuals command the services of government in the form of a uniformed and often armed police officer who will attend to their immediate problems, whatever they may be". (Bayley, 1999: p.4).*

Estes dois elementos constituem o “núcleo duro” da organização de forças policiais democráticas. Isto significa dizer que muitas das fórmulas correntes no que diz respeito às reformas na polícia brasileira talvez partam justamente da falsa premissa da existência de uma estrutura ideal de polícia. No caso brasileiro, por exemplo, ela unificaria a PM com a PC; estabeleceria uma estrutura não estratificada de autoridade; introduziria inovações tecnológicas ou incorporaria o modelo de polícia comunitária como uma questão de princípios. O ponto que está sendo ressaltado é que nenhum destes elementos isoladamente, ou mesmo a soma de todos eles é garantia de grau maior de democratização das atividades de policiamento e, portanto, podem não ser a resposta que procuramos em relação às nossas organizações policiais. Não existem fórmulas prontas para a organização de forças policiais. Na verdade, nenhuma das características propagadas como centrais em um suposto modelo ideal de organização policial é garantia de uma polícia democrática. O descentralismo pode significar um retorno à subordinação da polícia aos poderes locais. O policiamento comunitário pode ser uma forma de controle indesejável em sociedades não democráticas. Da mesma forma, inovações tecnológicas podem ser auxiliares eficazes da arbitrariedade e violência policiais.

Eu gostaria de argumentar que muitas das modificações que gostaríamos que ocorressem nas polícias podem resultar não de macro soluções estruturais, mas de modificações no estilo habitual de trabalho de nossas organizações policiais. A meu favor tenho o fato de que passado já um largo período de tempo na identificação da crise das polícias, nenhum resultado significativo foi alcançado através das soluções grandiloqüentes. Pelo contrário, boa parte dos responsáveis pelas políticas de segurança pública no Brasil parecem ainda estar paralisados e perplexos com a ausência de soluções criativas para reformas conseqüentes e de natureza prática.

### 3 O QUE SE COBRA DA POLÍCIA E O QUE ELA REALMENTE FAZ

Uma das razões desse mal-estar tem a ver com o fato de que a polícia é uma das organizações mais desconhecidas neste país (Paixão e Beato, 1997), o que talvez explique parcialmente uma certa imagem mitificada das atividades policiais (Reiner, 1992). Uma boa parcela da população, bem como grupos políticos influentes na sociedade brasileira realmente acredita que a tarefa das organizações policiais é voltada exclusivamente para o controle da criminalidade. Se taxas de crimes aumentam ou diminuem, atribuem a isto estratégias corretas ou equivocadas adotadas pela polícia no combate ao crime. Esta crença traduz-se, por exemplo, nos anúncios oficiais de investimento na polícia na forma de um desfile de viaturas perfiladas em frente ao palácio dos governadores.

Toda esta mitologia encontra algum fundamento no cotidiano de alguns segmentos das organizações policiais. Contudo, existe uma longa produção de estudos empíricos que nos mostra que o trabalho policial é bastante diferente do que as pessoas acreditam. Uma utilização de tempo de policiais mostraria como eles estão frequentemente envolvidos em atividades absolutamente prosaicas e frequentemente tediosas:

*“Patrol officers spend a lot of time simply waiting for something to happen a summons from dispatch, a supervisor to show up, ambulances to arrive, detectives to finish with a crime scene, tow trucks to haul a car away, relatives to be summoned, and the fire department to flush gasoline off the street. When the public sees officers gathered in tight knots in the middle of what seems like a great excitement, with flashing lights and emergency vehicles, the police are probably discussing the promotion chart, their next leave, and where to eat lunch”. (Bayley, 1994:23)*

Mesmo quando estamos nos referindo às atividades criminosas propriamente ditas, a mistificação também ocorre. Muitas pessoas acreditam que crimes são grandes eventos, tais como assaltos à mão armada a bancos, guerra de traficantes ou seqüestros espetaculares. Na verdade, a imensa maioria dos delitos criminais são eventos sem qualquer interesse, tais como pequenos furtos, assaltos desajeitados e perigosos, *O Alferes*, Belo Horizonte, 15 (51): 37-62, abr./jun. 2000

### **Ação e Estratégia das Organizações Policiais**

batedores de carteira menores de idade. No entanto, comete-se frequentemente o que Felson, 1994, denominou como a “falácia dramática”, segundo a qual crimes são descritos como eventos espetaculares e cometidos por bandidos brilhantes de mente doentia.

Um estudo feito no Rio de Janeiro há alguns anos atrás causou um certo impacto justamente por mostrar em que exatamente consistia o cotidiano de trabalho de policiais em Copacabana (Muniz). Na verdade, veio corroborar um sem número de etnografias e enquetes já existentes em outros países sobre a atividade policial, as funções que ela cumpre e os problemas enfrentados (Bittner, 1990). Esta literatura destaca que, embora contextos sócio-culturais sejam muito distintos, a função das polícias permanece essencialmente a mesma. (1) Classicamente, a função policial distingue-se das atividades do exército por dirigir-se a dois aspectos centrais no sistema de segurança pública: o primeiro diz respeito às atividade de manutenção da ordem, e o segundo ao aspecto simbólico da justiça (Bayley, 1994. Bittner, 1990). A manutenção da ordem se dá mediante a presença visível do Estado e não se refere exclusivamente aos delitos criminais, que constituem menos de 15% do que é efetivamente realizado pelo policiamento ostensivo, mas a atividades de pacificação, mediações de conflitos, inclusive em âmbitos domésticos, patrulhamento e, em volume significativo, atividades assistenciais<sup>3</sup> (Banton, 1964. Muir, 1977. Fielding, 1984. Bittner, 1990). A presença simbólica da justiça, por outro lado, refere-se à implementação da lei, e à certeza de punição quando normas sociais são feridas. Trata-se de atividade que requer grande apego à legislação e aos procedimentos da legislação penal, ao passo que o policiamento ostensivo refere-se mais ao universo da “ordem social”, difusamente e vagamente concebido pelas pessoas em seu dia-a-dia<sup>4</sup>.

Eu gostaria de apresentar aqui alguns números a respeito do que uma organização policial faz através da organização das Boletins de Ocorrência. É importante ressaltar que muitas atividades policiais não

---

<sup>3</sup> O conhecimento deste universo de práticas e procedimentos de ordem prática é condição para implementação de políticas de inovação bem sucedidas (v. Reiner, 1992. Cap.7. Bayley, 1994).

<sup>4</sup> Sobre a impacto que esta concepção de ordem social de senso comum tem sobre o policiamento, ver Wilson, 1984, especialmente o capítulo 5: “Broken Windows: The Police and Neighborhood Safety”.

Cláudio C. Beato F.

chegam a se transformar em BOs: trata-se de atividades de manutenção da ordem efetuadas mediante a discricionariedade dos policiais nas ruas.

Grupos de Atividades	N. Abs.	%
A. Ações Polícia Comunitária	89.480	6,61%
B. Contra Pessoa	248.574	18,36%
C. Contra Patrimônio	186.457	13,77%
D. Contra Costumes e Paz	43.546	3,22%
E. Contra Incolumidade Pública	54.358	4,02%
F. Mineração	906	0,07%
G. Fauna	8.731	0,64%
H. Trânsito Urbano	149.619	11,05%
I. Trânsito Rodoviário	22.878	1,69%
K. Legislação Fauna Silvestre	6.142	0,45%
L. Legislação Flora	23.063	1,70%
M. Entorpecentes	7.633	0,56%
N. Administração Pública	8.622	0,64%
O. Incêndios	9.853	0,73%
P. Busca e Salvamento	8.773	0,65%
R. Prevenção	77.232	5,70%
S. Diversos Bombeiros	6.189	0,46%
T. Diversas Polícia	88.640	6,55%
W. Procedimentos Administrativos	62.857	4,64%
Y. Solicitações Comunidade	250.235	18,48%
<b>Total:</b>	<b>1.353.788</b>	<b>100,00%</b>

Atividades relacionadas ao atendimento de Crimes contra Pessoa foram de 18,4% das ocorrências da polícia, o que correspondeu a um total de 248.574 atendimentos. Os homicídios, neste ano de 1995, corresponderam a cerca de 0,5 % das ocorrências desta classe<sup>5</sup>. Deste total, 21% referem-se às lesões corporais.

<sup>5</sup> O número de homicídios na Polícia Militar é sempre menor do que os números registrados na Polícia Civil, devido à natureza das atividades de cada polícia. Assim, casos que são registrados como Tentativas de Homicídio pela Polícia Militar, passadas algumas horas ou dias pode tornar-se um homicídio, quando o caso já está sob a jurisdição da Polícia Civil.

### **Ação e Estratégia das Organizações Policiais**

As ocorrências relativas aos Crimes contra o Patrimônio totalizaram 13,77%, o que corresponde a 186.457 casos. 57% destes casos referem-se a furtos em estabelecimentos comerciais, em veículos e bicicletas, residências, sítios etc. Roubos à mão armada corresponderam a 8 % desse total. Estes tipos de pequenos delitos é que têm crescido a taxas elevadas, especialmente nos grandes centros urbanos do estado de Minas Gerais. A cada ano, eles abocanham parcela maior do total de crimes violentos. No início do período, em 1986, delitos contra a propriedade contabilizavam cerca de 41,7% do total de crimes violentos. Em 1997, passaram a contribuir com 71,7% do total.

A PM mineira dedicou 18,4% de suas atividades, no ano de 1995, a responder solicitações comunitárias e operações diversas, o que significa um total de 250.235 ocorrências. Menos de 5% dos atendimentos desta classe referiam-se a pedidos de policiamento feitos pela comunidade e a comunicações de veículo furtados e encontrados em vias públicas. A categoria mais importante desta classe de atendimentos refere-se aos diversos tipos de operações realizadas pela PMMG, tais como batidas, revistas de táxis, operações de férias, incursões em favelas, interceptações de cargas, buscas e revistas em presídios etc. Inserem-se ainda nesta classe de ocorrências as escoltas de presos, policiamento de eventos de massa, diversos tipos de fiscalização, além de solicitações de autoridades das mais diversas naturezas.

A classe seguinte em maior número de ocorrências refere-se aos eventos de trânsito, que correspondem a 11,05% dos atendimentos. Logo a seguir, temos os atendimentos relativos às ações de policiamento comunitário (6,6 %), que servem para designar genericamente diversos tipos de atendimentos assistenciais realizados pela PM, tais como o atendimento a pessoas feridas e enfermas, que correspondem a mais de 50% de um total de 89.480 operações nesta categoria. Daí que alguns autores já tenham chamado a polícia de o “serviço social secreto” da sociedade (Punch, 1979).O atendimento a ocorrências relativas a doentes mentais é bastante alto, correspondendo a 20% das ocorrências. A seguir, vêm operações que visam tranquilizar a população, atendimento a parturientes, reuniões com associações comunitárias, animais em vias públicas e etc. Esta categoria é de especial importância, pois refere-se a solicitações feitas em sua maioria pela própria comunidade, o que termina por garantir a inserção legítima da ação policial em ambientes

**Cláudio C. Beato F.**

com alto grau de conflito, tais como algumas favelas ou zonas com altas taxas de criminalidade. É este tipo de operações que garante o acesso da polícia aos diversos tipos de conglomerados urbanos com deficiência de infra-estrutura.

#### **4 DOS SISTEMAS DE INFORMAÇÕES POLICIAIS**

A análise agregada dos tipos de ocorrências registradas pela polícia oculta uma infinidade de situações de características bastante distintas. Tomemos o caso da categoria relativa às lesões corporais: a que exatamente refere-se esta categoria? Existiria algum padrão identificado nessas relações de conflito atendidas pela polícia? Para ilustrar, gostaria de tomar um sábado qualquer do ano de 1998, para analisar mais detalhadamente as ocorrências referentes a esta classe em Belo Horizonte. Neste dia, a polícia atendeu 42 casos de lesões corporais: 22 casos referiam-se a conflitos domésticos ocorridos no interior de residências, e envolviam maridos espancando mulheres, filhos ameaçando mães, ou namorados enciumados e perigosos. Outros 14 casos referiam-se a disputas entre vizinhos, em disputas classificadas pelos policiais como “fúteis”. O restante dos casos tratava de rixas em locais de trabalho ou em bares. Em apenas 02 casos não se identificou o relacionamento entre as vítimas<sup>6</sup>. Tratava-se, portanto, de eventos completamente distintos entre si, e que provavelmente exigiriam estratégias de ação distintas por parte da polícia.

O mesmo ocorre em relação aos homicídios. Dado que existem problemas sérios de sub-registros em relação aos crimes contra o patrimônio, alguns estudiosos tendem a adotar a taxa de homicídio como indicador de criminalidade em uma cidade, região, país, ou até mesmo como comparação entre países. Isto deve-se ao fato de que esta é uma modalidade de crime em que o sub-registro, ou problemas legais de classificação são menores. No entanto, podemos ter a mesma taxa de homicídios em duas cidades e, suas distribuições serem completamente diferentes (Lynch, 1995). No ano de 1996, a região metropolitana do Rio de Janeiro, segundo o SIM - Sistema de Informações de Mortalidade,

---

<sup>6</sup> Este número certamente é muito superior, tal como indicam as pesquisas de vitimização. Para uma discussão a respeito das razões de se acionar ou não a polícia, ver Beato e Paixão, 1997.

#### **Ação e Estratégia das Organizações Policiais**

teve uma taxa de homicídio de 59,35 homicídios por cem mil habitantes. A região metropolitana de São Paulo também teve um taxa parecida de 55,58. No entanto, as similaridades entre as taxas ocultam importantes diferenças. No Rio de Janeiro, a taxa de morte por homicídios entre os jovens na idade de 15 a 29 anos é 34% maior do que as taxas no mesmo grupo de idade em São Paulo. Além disso, as mortes por armas de fogo representaram 87% das mortes por homicídios no Rio de Janeiro, ao passo que em São Paulo elas representaram 47% (Battistuci, 1998). Estes números nos indicam que, embora as taxas sejam parecidas, do ponto de vista de sua composição, elas são bastante diferentes.

Embora a categoria utilizada seja a mesma, e possivelmente o tratamento dado pela polícia a estas ocorrências tenha sido padronizado, trata-se de acontecimentos com natureza bastante diversa. O sistema de informações da polícia não está apto a lidar com a diversidade oculta sob estes números. Um sistema de informações adequado para a ação policial deveria classificar adequadamente os diferentes tipos de conflitos interpessoais, avaliar motivação e o relacionamento entre agente e vítima e, em alguns casos, manter um arquivo de agressores reincidentes. A maioria dos homicídios ocorre entre pessoas conhecidas, em ambientes domésticos e em locais próximos às suas residências. Este é o caso de 66,5% das ocorrências em que se conseguiu averiguar as motivações. 25,4% referiam-se a mortes de envolvidos com drogas. Em ambos os casos, as estratégias de prevenção são bastante distintas. Muitos desses homicídios cometidos contra pessoas da família, ou decorrentes de conflitos entre vizinhos, têm antecedentes na forma de rixas, ameaças e lesões corporais nos quais se envolveu a polícia, mas cuja memória o sistema de informações da organização não está apto a recuperar. Uma estratégia proativa de operação certamente teria que contar com informações que possibilitassem à polícia tratar não com os diversos incidentes indistintamente, mas com a solução de problemas.

## **5 AÇÃO E ESTRATÉGIA DAS ORGANIZAÇÕES POLICIAIS**

Organizações policiais brasileiras não são diferentes das polícias de outros países, no que diz respeito à sua forma de atuação. São dominadas por um estilo de trabalho conhecido na literatura “orientada por incidentes” (Goldstein, 1989). Isto significa basicamente que o acionamento da polícia se dá por meio de chamadas feitas através do 190

**Cláudio C. Beato F.**

por cidadãos, outras instituições governamentais ou, em menor número de casos, mediante a própria iniciativa da polícia. O procedimento adotado pelos policiais nestes casos é exatamente o mesmo: tomam nota do incidente através dos boletins de ocorrência, comunicam-se com a Central de Operações sobre o que fazer, encaminham as partes aos canais competentes, encerram o incidente e vão embora.

Eu gostaria de começar a discutir este estilo de policiamento a partir de cinco dimensões que me parecem centrais do ponto de sua eficiência, bem como das relações entre polícia e sociedade: (a) a efetividade das ações; (b) as relações da polícia com a sociedade; (c) quais os problemas que dominam a atividade policial; (d) o grau de discricionariedade dos policiais que atuam nas ruas; (e) a questão do gerenciamento da atividade policial. A escolha dessas dimensões não é gratuita, e refere-se à discussão sobre novos estilos e estratégias de policiamento utilizados em outros países.

#### **a) A eficiência da ação policial: a alocação de recursos humanos e materiais**

O primeiro ponto a ser discutido é como este estilo de trabalho domina as ações das organizações policiais, e qual sua eficiência no controle da criminalidade. Para tal, tomarei alguns dados relativos a algumas das características básicas das operações realizadas pela PMMG durante o ano de 1998.

A cidade, para a polícia, é dividida em regiões conhecidas como áreas de policiamento, que se encontram sob a jurisdição de batalhões e companhias encarregadas do policiamento nessas áreas. A cada turno, são lançados às ruas viaturas e policiais, que gastam seu tempo rodando pela cidade na crença de que esta presença ostensiva previne delitos. Se ocorre algum chamado, ele é classificado segundo uma lista de prioridades pela central de operações, que acionará as viaturas mais próximas ao local do incidente, buscando assim responder mais rapidamente às ocorrências.

Um dos temas mais controversos na literatura sobre o efeito que a organização policial tem sobre as taxas de crimes tem a ver com a alocação de recursos humanos e materiais. Qual o efeito que o número de policiais por habitante tem na prevenção do crime? Existem três tipos de estratégias utilizadas para se avaliar essa questão. A primeira são os

### Ação e Estratégia das Organizações Policiais

estudos longitudinais avaliando o efeito que o incremento ou decréscimo que o número de policiais por habitante teve sobre as taxas de crime ao longo de um certo período de tempo (Loftin e McDowal, 1982). A segunda são os estudos *cross-section* que comparam diferentes regiões em sua razão de policiais por habitante e as taxas de criminalidade. Qualquer que seja o tipo de estratégia utilizado, existe um enorme consenso entre os pesquisadores a respeito do baixo efeito que o efetivo policial tem sobre as taxas de criminalidade. (Bayley, 1998).

Contudo, a estratégia dos administradores em segurança tem sido a de responder conservadoramente no que diz respeito à alocação de recursos humanos e materiais. Observemos a tabela abaixo, que correlaciona as taxas de crimes contra a pessoa e contra o patrimônio<sup>7</sup> e montada a partir dos dados referentes à distribuição de recursos humanos e materiais em cada uma das 26 áreas de policiamento da cidade de Belo Horizonte. Nela foram analisadas separadamente os homicídios e conflitos pessoais tais como rixas, lesões corporais e ameaças. Conforme vemos, a alocação de pessoal e equipamento da polícia concentra-se nas áreas em que prevalecem os delitos, especialmente contra o patrimônio e os conflitos pessoais. A correlação é menor quando se trata de crimes contra a pessoa e diminui mais ainda nos casos de homicídio. Isto ocorre porque os homicídios e os crimes contra a pessoa não têm a mesma dinâmica dos crimes contra o patrimônio, cujos alvos são mais previsíveis.

**Tabela 1: Distribuição de Recursos Humanos e Materiais correlacionado com Tipos de Delitos Criminais**

	<i>Crimes contra a pessoa</i>	<i>Crimes contra o patrimônio</i>	<i>Conflitos pessoais</i>	<i>Taxas de homicídio</i>
Efetivo por habitante	.464*	.833	.754	.314
Número de viaturas duas rodas	.623	.905	.828	.410
Número de viaturas de quatro rodas	.418	.850	.814	.230

\* Significante ao nível de 0.05 (2-tailed). O restante é significativo ao nível de 0.01 (2-tailed)

<sup>7</sup> Os delitos contra a pessoa constituem-se num somatório de homicídios, tentativas de homicídios e estupros em cada área de policiamento. Os delitos contra o patrimônio são o resultado da soma de furtos, assaltos, arrombamentos e latrocínios por área de policiamento.

**Cláudio C. Beato F.**

A racionalidade subjacente à distribuição de recursos obedece à fórmula de quanto mais delitos por habitante, maior a alocação de policiais e viaturas. Isto significa que o patrulhamento em áreas com maior incidência de criminalidade têm sido a estratégia dominante adotada pelas organizações policiais. Trata-se de estratégia de resultados duvidosos. Um dos mais famosos experimentos nesta área foi feito em Kansas City, nos anos 70, e produziu resultados que causaram grande surpresa nos administradores de polícia. As taxas de crime ou a satisfação do público permaneciam inalterados se as patrulhas dobrassem, triplicassem, ou fossem simplesmente suprimidas (Kelling et alii, 1974).

Uma das respostas para a ineficiência neste estilo de patrulhamento tem a ver com o fato dele ser alocado em acordo com a lógica da organização policial, e não com a dinâmica espacial e temporal dos delitos criminais. Recursos são alocados reativamente, em resposta ao número de eventos já ocorridos nas áreas de policiamento. Entretanto, uma análise mais detalhada a respeito da incidência desses delitos mostraria facilmente como existem dinâmicas distintas para cada tipo de ocorrência, com características padrões que podem ser identificadas. Eles não ocorrem aleatoriamente ou de forma difusa pela cidade. Assim, a concentração de delitos nas regiões centrais da cidade ocorre em horários e locais distintos do que nos bairros residenciais. Alguns tipos de delitos contra o patrimônio, tais como o assalto a casas lotéricas, ou mercearias e supermercados, ocorrem em horários e locais bastante previsíveis. A concentração de passageiros e, conseqüentemente, de maiores oportunidades para os furtos se dá em horários determinados.

#### **b) Polícia e comunidade**

Uma das conseqüências deste estilo de policiamento é que ele favorece o descolamento das atividades policiais em relação aos bairros, vizinhanças e comunidades em que atuam. Como estão constantemente às voltas com o atendimento de incidentes isolados, além de serem alocados de forma centralizada pelo centro de operações, pouco tempo resta para o envolvimento com as pessoas dos lugares em que atuam. Isto termina se refletindo na forma ambígua como a população em geral relaciona-se com a polícia. Vejamos alguns dados acerca de como a população de Belo Horizonte vê as suas polícias.

### **Ação e Estratégia das Organizações Policiais**

Polícia ou segurança pública são assuntos sobre os quais 83% das pessoas acreditam estar pouco ou nada informadas<sup>8</sup>, embora 64% acreditem que se trata de um problema grave ou muito grave<sup>9</sup>, e que acreditam estar crescendo (75%). As fontes de informações das pessoas sobre o assunto são a TV (60%), imprensa escrita (21%), e rádio (9%).

Muitas das soluções propostas para a reforma das polícias tratam de questões sobre as quais a população de Belo Horizonte não conhece ou nunca ouviu falar. Assim, 74% nunca ouviram falar sobre as propostas de autonomia para que o estado ou município decidam sobre como organizar seu sistema de segurança e 55% não conhecem as propostas sobre unificação das polícias. Os que conhecem manifestam-se favoravelmente à unificação e à descentralização da segurança (em torno de 60%).

A avaliação da população sobre as polícias está ilustrada na tabela abaixo.

	<b>PM</b>	<b>PC</b>
Avaliação positiva	41%	30%
Avaliação Regular	44%	40%
Avaliação Negativa	15%	24%

Nos últimos doze meses, 27% das pessoas entrevistadas ligaram para o 190; 11% procuraram algum tipo de ajuda da PM, e 12% procuraram alguma delegacia de polícia. Em geral, a avaliação dos que se utilizaram dos serviços da PM ou da PC é positiva (47% na PM e 57% na PC). Na verdade, tratava-se de uma imagem que já existia, pois a maioria dos que tiveram contato com a polícia continuou com a mesma avaliação de antes (65%).

Se a avaliação é positiva, os sentimentos em relação aos policiais ainda são ambíguos: 35% das pessoas dizem que respeitam a PM; 16% que se sentem inseguros em relação a eles; 14% demonstram

<sup>8</sup> Pesquisa Quantitativa sobre Segurança Pública. Vox Populi, agosto de 1998.

<sup>9</sup> Em uma escala de 1 (não existem problemas) a 5 (muito grave), a segurança obteve uma nota média de 3,89.

**Cláudio C. Beato F.**

desconfiança e 6% têm medo. Apenas 25% nutrem sentimentos positivos em relação a eles. Em termos de confiança, os índices da polícia também não são muito elevados. Apenas 37% da população do estado de Minas Gerais confia na polícia. Não são números elevados, mas bem melhores do que a proporção de pessoas que acreditam nos políticos (5%), banqueiros (24%) ou os pastores evangélicos (29%). A polícia está no mesmo patamar dos sindicatos de trabalhadores (36% de confiança) e associações de moradores (40%)<sup>10</sup>.

Não obstante, a grande maioria das pessoas em BH (57%) acredita que a PM é uma organização competente. Índices um pouco menores são alcançados pela PC: 49% das pessoas acreditam que ela é uma polícia competente. Apesar da crença na competência, os moradores da capital acreditam que a tanto a PM como a PC são organizações lentas no atendimento. Apenas 50% das pessoas acreditam que as polícias são organizações preocupadas com os direitos humanos.

### **c) Problemas e atividade policial**

Policiais enfrentam uma variedade cada vez mais complexa de situações e problemas a cada dia. Três características são marcantes na forma como lidam com esses problemas.

- O uso de informações por parte das organizações é bastante restrito, e, quando ocorre, limita-se à produção de dados agregados consolidados pelo setor de estatísticas, sem maior preocupação com a qualificação das informações, ou contextualização dos dados<sup>11</sup>. Nenhum esforço é feito no sentido de produzir outras fontes de informação que não os dados da própria corporação através de pesquisas e *surveys* para a identificação de problemas e vitimização.
- Conseqüentemente, as estratégias adotadas para a solução de problemas são de caráter reativo, norteadas pela resposta orientada para cada incidente tomado isoladamente. Sabemos que um grande número de incidentes tais como assaltos a ônibus ou caminhões de carga, por exemplo, são o resultado da ação de

---

<sup>10</sup> Pesquisa Vox Populi, publicada no Estado de Minas, Edição de Domingo, 06/06/99.

<sup>11</sup> A bem da verdade, estes setores de estatística, quando existem, encontram-se entre os menos equipados, e absolutamente carentes de pessoas qualificadas para a tarefa.

#### **Ação e Estratégia das Organizações Policiais**

poucas pessoas. Neste sentido específico, a não articulação das ações da Polícia Civil com a PM dificulta ainda mais o *scaneamento*, análise e o planejamento de respostas para esses problemas<sup>12</sup>.

- Finalmente, uma das carências recorrentes nas ações, não só das ações da polícia em particular, mas de políticas de segurança de uma forma geral, relaciona-se à total ausência de quaisquer mecanismos de avaliação, tanto da implementação, como dos resultados de ações, programas, estratégias ou políticas. Não se procura dimensionar o público atingido, o grau de mudanças de comportamento requerido tanto na polícia, como do público atingido, quais outras organizações que podem ser envolvidas na solução dos problemas, bem, como das fontes de recursos necessários. Além disso, não se tem noção exata dos resultados a serem alcançados: eliminação total ou parcial do problema, ou sua simples eliminação da agenda.

#### **d) O grau de discricionariedade dos policiais que atuam nas ruas**

Um dos aspectos mais difíceis no gerenciamento das atividades policiais é o grau de discricionariedade dos policiais nas ruas. Este problema adquire contornos dramáticos quando se trata de avaliar a necessidade ou não do uso de força letal pelos policiais (Fyfe, 1998). No dia-a-dia da atividade policial, esses extremos não são tão freqüentes. As decisões dos policiais acerca de quando se deve ou não acionar as leis para a manutenção da ordem determinam em larga medida os próprios limites da implementação da lei (Goldstein, 1998). Policiais detêm uma larga margem de decisão acerca de quando acionar ou não as leis. A visibilidade dessas decisões é freqüentemente baixa, e raramente são sujeitas a mecanismos de supervisão por parte de superiores.

Existe uma grande área de ações que podem ser enquadradas na lei, mas que não o são por uma série de problemas legais, tais como a decisão ou não em se apresentar queixas, os limites legais dentro dos quais a polícia deve atuar, direitos individuais etc. No interior dessa grande área, existe uma margem menor de eventos que poderiam ser

---

<sup>12</sup> Este é apenas um dos vários exemplos dos danos causados pela não articulação entre as duas polícias. Outros poderiam referir-se ao compartilhamento de informações em blitz de trânsito, ou a identificação de delinquentes reincidentes.

**Cláudio C. Beato F.**

classificados como ilegais pelos policiais, mas que não são enquadrados como tais por estarem no interior de uma margem de manobra utilizada pelos policiais como negociação para obtenção de informações, ou estão simplesmente submetidos ao arbítrio do policial. Os eventos classificados como delitos são, na verdade, apenas uma pequena área do total de ações potencialmente ilegais. É dentro desta pequena área que a justiça criminal atua (Goldstein, 1998).

Esta marca da atuação policial permanece oculta pela crença que muitas organizações têm no organograma organizacional. Muitos administradores acreditam que as ordens dadas nos escalões superiores da hierarquia são reproduzidas literalmente nos escalões inferiores. Qualquer margem interpretativa deve ser orientada por regras e normas acerca de como comportar-se em cada situação específica, como se normas e regras pudessem ser aplicadas de forma descontextualizada.

Alguns autores sustentam que esta característica das organizações policiais não deve ser combatida, mas incorporada em novo modelo de policiamento. A polícia japonesa desenvolveu experiências bem sucedidas de descentralização de comandos através da delegação de responsabilidades aos *ranks* inferiores da organização. Em contrapartida, obtiveram policiais com elevados graus de identidade com a profissão e comprometidos com ideais de justiça e cidadania. Vale lembrar que isto ocorreu não por alguma necessidade abstrata de renovação e adesão a “novos tempos”, mas sobretudo por uma questão de eficiência no combate ao crime (Bayley, 1995). A descentralização, portanto, pode se constituir numa forma eficiente de se estruturar a discricionariedade dos policiais, conferindo-lhes um maior grau de responsabilidade sobre suas ações. Alguns problemas ainda persistem para que se prossiga nesta direção e têm a ver com a forma como são gerenciadas as atividades policiais.

#### **e) A questão do gerenciamento da atividade policial**

Descentralização e estrutura militar. Uma das áreas dominadas pelo militarismo, ao contrário do que algumas pessoas acreditam, está na estratégia adotada pelas polícias para o combate à criminalidade. Este tipo de estratégia tem sido crescentemente abandonada pela grande maioria das polícias brasileiras, já há algum tempo. O predomínio do militarismo está na organização hierárquica e centralizada que ainda prevalece nas polícias, baseada em regras e procedimentos impessoais.

### **Ação e Estratégia das Organizações Policiais**

Os comandantes e gerentes das polícias acreditam que o organograma da organização traduz-se em ações cegamente obedecidas pelos escalões inferiores.

Isto reflete-se na cultura organizacional das polícias. Melhor seria dizer às várias culturas organizacionais existentes nas polícias civis ou militares. De um lado, temos a estrutura hierárquica e disciplinada idealizada pela concepção de seus membros mais graduados. Os *ranks* superiores da organização tendem a uma perspectiva mais gerencial e administrativa delas. Como tal, acreditam que o organograma traduz o sistema de hierarquia e o fluxo de comando organizacional. De outro, porém, temos uma atividade profissional que é altamente discricionária e que, para ser adequadamente realizada, exige um alto grau de autonomia e iniciativa (Ianni e Ianni, 1983).

Essa é uma das características mais marcantes da atividade policial em relação a organizações puramente militares, tais como o Exército. Disciplina, hierarquia e obediência cega às normas regimentais são atributos deste último, bem como de concepções idealizadas da organização policial. No entanto, esta característica das organizações policiais ainda não parece ter sido incorporada aos cursos de preparação de oficiais que tendem a ver seus subordinados como meros executores de ordens e estratégias. As mudanças na base de recrutamento dos policiais nos últimos anos tem solapado crescentemente esta concepção hierárquica e centralizada de polícia, sendo um dos elementos centrais na explicação da crise vivida pelas polícias em junho e julho de 97.

Talvez um dos grandes desafios gerenciais a ser enfrentado pelas polícias tenha a ver com o desenvolvimento de mecanismos de decisão descentralizados necessários a um novo modelo administrativo. Tanto mais que isto envolverá salários mais atraentes para trazer melhores pessoas para a carreira policial, bem como um treinamento mais prolongado e de nível elevado. A situação, hoje, em Minas, como de resto certamente ainda é o caso em vários outros estados brasileiros, é de policiais recrutados extremamente jovens e despreparados. Na PMMG, 50% deles têm menos de 30 anos, e 70 % têm até o 1º grau de escolaridade. Após um breve curso de 8 meses, eles saem às ruas com armamentos que têm 28 anos em média (revólveres 38), e viaturas com idade média de 8 anos, sendo que 25% dessas viaturas estão indisponíveis por falta de manutenção. As viaturas disponíveis estão

**Cláudio C. Beato F.**

equipadas com equipamentos de comunicação defasados e fáceis de serem interceptados. Diante desta garotada mal preparada e sub-equipada, as pessoas ainda estranham porque as coisas dão errado. Meu estranhamento é, ao contrário, porque erros não acontecem mais freqüentemente.

## **6 ALGUMAS CONCLUSÕES PRELIMINARES**

Existe uma difícil equação a ser resolvida pelas organizações policiais brasileiras que deverá levar em conta seu relacionamento com o público num contexto de democratização, das formas de atuação em comunidades específicas, das estratégias mais eficientes em se lidar com o problema da criminalidade, da reestruturação interna de suas linhas de autoridade, bem como da diversidade de recrutamento nas polícias nos últimos anos.

Gostaria de sugerir algumas linhas gerais de orientação que possam ser úteis na formulação dessa equação. A primeira delas tem a ver com:

a) Colaboração com universidades e centros de pesquisa para a construção, melhoria e análise de sistemas de informação adequados aos objetivos da atividade policial, e que sejam de interesse de pesquisadores.

- A formação de bases de dados mais compreensivas dos casos em que a polícia deve atuar pode ser um primeiro passo. Outro exemplo interessante deste tipo de colaboração é a confecção de mapas digitais de criminalidade, que visem a orientar espacial e temporalmente a ação policial

- Isto implica uma difícil tarefa, no caso brasileiro, de se estabelecer laços de confiança mútua entre pesquisadores, acadêmicos e policiais.

b) Estratégias descentralizadas de atuação que possibilitem lidar localmente com problemas e soluções.

- Vamos tomar como exemplo o caso das violências interpessoais. O desenvolvimento de instrumentos mais precisos para análise dos registros de ocorrência contribui para o desenvolvimento de estratégias mais compreensivas para casos específicos de violência. O ponto que procurei ressaltar, através da discussão

### **Ação e Estratégia das Organizações Policiais**

sobre a natureza dos atendimentos realizados pela PM, é que a maior parte dos casos de violência interpessoal atendida pela polícia refere-se a casos para os quais ela não está especificamente preparada para tratar, i.e., a casos de violência doméstica e mediação de conflitos entre vizinhos. A própria classificação deste tipo de evento na categoria única de “Lesões Corporais” reflete a dificuldade organizacional, pois termina por ocultar a especificidade de diversos tipos de eventos que, certamente, deveriam ser objetos de abordagens por profissionais preparados para lidar com este tipo de situação.

Finalmente, gostaria de reiterar que o alcance de modificações no âmbito gerencial, e do ponto de vista das estratégias operacionais da polícia podem ter como resultado modificações muito mais profundas do ponto de vista da cultura organizacional, do que as soluções efetuadas a golpes de caneta. Conforme já ressaltai anteriormente, a melhor forma que se encontrou para não se mudar absolutamente nada na questão policial no Brasil foi propor reformas radicais que buscavam mudar tudo.

***Abstract:** The objective of this article is to argue some common strategies of performance of the policies in the direction to subsidize the quarrel on possible routes of reorganization and the reformation of the policies of Brazil. In contrast of the maximalistic solutions frequent proposals that involve changes constitutional, i will go to argue in favor of minimalistic solutions in the scope of the management and the relations of the policy with the public.*

***Key words:** Strategies, performance of the policies, minimalistic boarding, reorganization, the reformation, relationship.*

**REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- ADORNO, Sérgio. 1998. “O gerenciamento público da violência urbana: a justiça em ação”. In *São Paulo sem Medo : um Diagnóstico da Violência Urbana*. ED. Garamond. S. Paulo.
- BANTON, Michael. 1964. *The Policeman in the Community*, London: Tavistock.
- BAYLEY, David H. 1985. *Patterns of Policing: A Comparative International Analysis*. Rutgers University Press. New Brunswick, N. J.
- \_\_\_\_\_. 1994. *Police for the Future*. Oxford University Press. New York/Oxford.
- \_\_\_\_\_. 1999. “The Contemporary Practices of Policing: A Comparative View”. In *Civilian Police and Multinational Peacekeeping: A Role for Democratic Policing*. National Institute of Justice: Research Forum. Whashington, D.C., October 6, 1997
- BITTNERr, Egon. 1990. *Aspects of Police Work*. Northeastern University Press. Boston.
- CALDEIRA, César (1998). Apresentação. Revista *Arché* n.19.
- CALDEIRA, T. 1989. “Ter Medo em São Paulo”. In Brant, V.C. (org.) *São Paulo. Trabalhar e Viver. São Paulo*. Brasiliense, pgs. 151-67.
- CHARTTERTON, Michael R. 1983. In Punch, Maurice (org.) 1983. *Control in the Police Organization*. The MIT Press. Cambridge/Massachusetts, London/England: 194-222.
- Cláudio C. Beato F.; Renato Assunção; Marcos C. Santos; Luiz Flávio Saporì; Eduardo Battitucci; Paulo César C. Moraes; Sérgio Luiz F. Silva; Cel. Lúcio Emílio Espírito Santo. 1998. *Evolução da Criminalidade Violenta em MG*. Artigo apresentado na ANPOCS.
- COELHO, Edmundo Campos.1988. “A Criminalidade Urbana Violenta”. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v.31, n.2, pp. 145-183.
- \_\_\_\_\_. 1989. “Constituição e Segurança Pública”. *Indicador*, 28:1003-1006.
- O Alferes*, Belo Horizonte, 15 (51): 37-62, abr./jun. 2000

#### **Ação e Estratégia das Organizações Policiais**

- FEIGUIN, D. e Lima, R.S. 1995. “Tempo de Violência: Medo e Insegurança em São Paulo”. In *São Paulo em Perspectiva*. Revista da Fundação SEADE. São Paulo, 9(2), abr./jun.
- FIELDING, N. 1984. “Police Socialisation and Police Competence”. *British Journal of Sociology*, 35:4.
- GOLDSTEIN, Joseph. 1998. “Police Discretion Not to Invoke the Criminal Process: Low-visibility Decisions in the Administration of Justice”. In Cole, George F. e gertz, Marc G. *The Criminal Justice System: Politics and Policies*. West/Wadsworth Publishing Company. Pp. 85-103.
- FYFE, James . 1998. “The Use of Deadly Force: Research and Reform”. In Cole, George F. e gertz, Marc G. *The Criminal Justice System: Politics and Policies*. West/Wadsworth Publishing Company. Pp. 134-150.
- HORTON, Christine. 1995. *Policing Policy in France*. Policy Studies Institute. London.
- IANNI, Elizabeth Reuss e Ianni, Francis A.J. 1983. “Street Cops and management Cops: The Two Cultures of Policing. In Punch, Maurice (org.) 1983. *Control in the Police Organization*. The MIT Press. Cambridge/ Massachusetts, London/England: 251-276.
- KELLING, George L. “On the Accomplishments of the Police”. In Punch, Maurice (org.) 1983. *Control in the Police Organization*. The MIT Press. Cambridge/ Massachusetts, London/England: 152-168.
- KELLING, George L. Pate, Tony, Dieckman, Duane e Brown, Charles. 1974. “The Kansas City Preventive Patrol Experiment: A Summary Report”. In Bayley, D. 1998. *What Works in Policing*. Oxford University Press. N. York/Oxford.
- LANE, Roger. 1992. “Urban Police and Crime in Nineteenth-Century America”. In Tonry, Michael e Morris, Norval (eds.) *Modern Policing. Crime and Justice, vol. 15*. The University of Chicago Press, Chicago/London: 1-50.
- LÉVI, René. 1997. “A Crise do Sistema Policial Francês Hoje”. *Tempo Social; Revista Sociologia da USP*, S.Paulo, 9(1), maio: 53-77.

Cláudio C. Beato F.

- LOFTIN, Colin e McDowall, David. 1982. "The Police, Crime, and Economic Theory: Na Assessment. In American Sociological Review, v. 47, june, pp. 393-401.
- LYNCH, James. "Crime in International Perspective". In Wilson, James Q. e Persilia, Joan. 1995. *Crime*. ICS Press. San Francisco/California.
- MANNING, Peter K. 1983. "Organizational Constraints and Semiotics. In Punch, Maurice (org.). *Control in the Police Organization*. The MIT Press. Cambridge/Massachusetts, London/England.: 169-193.
- MONKKONEN, Eric H. 1992. "History of Urban Police". In Tonry, Michael e Morris, Norval (eds.) *Modern Policing. Crime and Justice, vol. 15*. The University of Chicago Press, Chicago/London: 547-580.
- MUIR, Jr., K. W. 1977. *Police: Streetcorner Politicians*. Chicago: Chicago University Press.
- PAIXÃO, Antônio L. 1993. *A Política da Polícia*. Estudos Implementares FJP. Mimeo.
- PAIXÃO A L., e Beato, Cláudio C. 1997. "Crimes, Vítimas e Policiais". In *Tempo Social. Revista de Sociologia da USP*, n.9 (1), maio de 1997:233-248.
- PINHEIRO, Paulo Sérgio. 1998. "Polícia e Consolidação Democrática: o caso brasileiro". In *São Paulo sem Medo : um Diagnóstico da Violência Urbana*. ED. Garamond. S. Paulo.
- REINER, Robert. 1992. *The Politics of the Police*. University of Toronto Press. Toronto/Buffalo
- SILVER, Allan. 1967. "The Demand for Order in Civil Society: A Review of some Themes in the History of Urban Crime, Police, and Riot". In Bordua, David J. *The Police: Six Sociological Essays*. John Wiley & Sons. New York/London/Sydney: 1-25.
- SKOLNICK, Jerome H. e Bayley, David H. 1986. *The New Blue Line: Police Innovation in Six American Cities*. The Free Press. London/N.york.

**Ação e Estratégia das Organizações Policiais**

SOARES, Luís Eduardo. Soares, Barbara Musumeci. Ribeiro, Carlos Antônio. Silva, Hélio R. S. Muniz, Jacqueline. Sé, João Trajano. Rodrigues, José Augusto de Souza. Carneiro, Leandro Piquet. 1996. *Violência e Política no Rio de Janeiro*. Iserê/ Relume Dumará. Rio de Janeiro.

VOX POPULI. - Pesquisa Quantitativa sobre Segurança Pública. agosto de 1998

WILSON, James Q. 1985. *Thinking about Crime*. New York: Vintage Books.

## LEI N.º 9.807, DE 13 DE JULHO DE 1999

*Estabelece normas para a organização e a manutenção de programas especiais de proteção a vítimas e a testemunhas ameaçadas, institui o Programa Federal de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas e dispõe sobre a proteção de acusados ou condenados que tenham voluntariamente prestado efetiva colaboração à investigação policial e ao processo criminal.*

### **O Presidente da República**

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte lei:

### **CAPÍTULO I**

#### **DA PROTEÇÃO ESPECIAL A VÍTIMAS E A TESTEMUNHAS**

**Art. 1.º** As medidas de proteção requeridas por vítimas ou por testemunhas de crimes que estejam coagidas ou expostas à grave ameaça em razão de colaborarem com a investigação ou processo criminal serão prestadas pela União, pelos Estados e pelo Distrito Federal, no âmbito das respectivas competências, na forma de programas especiais organizados com base nas disposições desta lei.

**§ 1.º** A União, os Estados e o Distrito Federal poderão celebrar convênios, acordos, ajustes ou termos de parceria entre si ou com entidades não-governamentais objetivando a realização dos programas.

**§ 2.º** A supervisão e a fiscalização dos convênios, acordos, ajustes e termos de parceria de interesse da União ficarão a cargo do órgão do Ministério da Justiça com atribuições para a execução da política de direitos humanos.

**Art. 2.º** A proteção concedida pelos programas e as medidas dela decorrentes levarão em conta a gravidade da coação ou da ameaça à integridade física ou psicológica, a dificuldade de preveni-las ou reprimi-las pelos meios convencionais e a sua importância para a produção da prova.

**Lei n.º 9.807, de 13 de julho de 1999**

§ 1.º A proteção poderá ser dirigida ou estendida ao cônjuge ou companheiro, ascendentes, descendentes e dependentes que tenham convivência habitual com a vítima ou testemunha, conforme o especificamente necessário em cada caso.

§ 2.º Estão excluídos da proteção os indivíduos cuja personalidade ou conduta seja incompatível com as restrições de comportamento exigidas pelo programa, os condenados que estejam cumprindo pena e os indiciados ou acusados sob prisão cautelar em qualquer de suas modalidades. Tal exclusão não trará prejuízo a eventual prestação de medidas de preservação da integridade física desses indivíduos por parte dos órgãos de segurança pública.

§ 3.º O ingresso no programa, as restrições de segurança e demais medidas por ele adotadas terão sempre a anuência da pessoa protegida, ou de seu representante legal.

§ 4.º Após ingressar no programa, o protegido ficará obrigado ao cumprimento das normas por ele prescritas.

§ 5.º As medidas e providências relacionadas com os programas serão adotadas, executadas e mantidas em sigilo pelos protegidos e pelos agentes envolvidos em sua execução.

**Art. 3.º** Toda admissão no programa ou exclusão dele será precedida de consulta ao Ministério Público sobre o disposto no art. 2.º e deverá ser subseqüentemente comunicada à autoridade policial ou ao juiz competente.

**Art. 4.º** Cada programa será dirigido por um conselho deliberativo em cuja composição haverá representantes do Ministério Público, do Poder Judiciário e de órgãos públicos e privados relacionados com a segurança pública e a defesa dos direitos humanos.

§ 1.º A execução das atividades necessárias ao programa ficará a cargo de um dos órgãos representados no conselho deliberativo, devendo os agentes dela incumbidos ter formação e capacitação profissional compatíveis com suas tarefas.

§ 2.º Os órgãos policiais prestarão a colaboração e o apoio necessários à execução de cada programa.

**Art. 5.º** A solicitação objetivando ingresso no programa poderá ser encaminhada ao órgão executor:

I- pelo interessado;

**Lei n.º 9.807, de 13 de julho de 1999**

- II- por representante do Ministério Público;
- III- pela autoridade policial que conduz a investigação criminal;
- IV- pelo juiz competente para a instrução do processo criminal;
- V- por órgãos públicos e entidades com atribuições de defesa dos direitos humanos.

§ 1.º A solicitação será instruída com a qualificação da pessoa a ser protegida e com informações sobre a sua vida pregressa, o fato delituoso e a coação ou ameaça que a motiva.

§ 2.º Para fins de instrução do pedido, o órgão executor poderá solicitar, com a aquiescência do interessado:

I- documentos ou informações comprobatórios de sua identidade, estado civil, situação profissional, patrimônio e grau de instrução, e da pendência de obrigações civis, administrativas, fiscais, financeiras ou penais;

II- exames ou pareceres técnicos sobre a sua personalidade, estado físico ou psicológico.

§ 3.º Em caso de urgência e levando em consideração a procedência, gravidade e a iminência da coação ou ameaça, a vítima ou testemunha poderá ser colocada provisoriamente sob a custódia de órgão policial, pelo órgão executor, no aguardo de decisão do conselho deliberativo, com comunicação imediata a seus membros e ao Ministério Público.

**Art. 6.º** O conselho deliberativo decidirá sobre:

- I- ingresso do protegido no programa ou a sua exclusão;
- II- as providências necessárias ao cumprimento do programa.

**Parágrafo único** - As deliberações do conselho serão tomadas por maioria absoluta de seus membros e sua execução ficará sujeita à disponibilidade orçamentária.

**Art. 7.º** Os programas compreendem, dentre outras, as seguintes medidas, aplicáveis isolada ou cumulativamente em benefício da pessoa protegida, segundo a gravidade e as circunstâncias de cada caso:

I- segurança na residência, incluindo o controle de telecomunicações;

**Lei n.º 9.807, de 13 de julho de 1999**

II- escolta e segurança nos deslocamentos da residência, inclusive para fins de trabalho ou para a prestação de depoimentos;

III- transferência de residência ou acomodação provisória em local compatível com a proteção;

IV- preservação da identidade, imagem e dados pessoais;

V- ajuda financeira mensal para prover as despesas necessárias à subsistência individual ou familiar, no caso de a pessoa protegida estar impossibilitada de desenvolver trabalho regular ou de inexistência de qualquer fonte de renda;

VI- suspensão temporária das atividades funcionais, sem prejuízo dos respectivos vencimentos ou vantagens, quando servidor público ou militar;

VII- apoio e assistência social, médica e psicológica;

VIII- sigilo em relação aos atos praticados em virtude da proteção concedida;

IX- apoio do órgão executor do programa para o cumprimento de obrigações civis e administrativas que exijam o comparecimento pessoal.

**Parágrafo único** - A ajuda financeira mensal terá um teto fixado pelo conselho deliberativo no início de cada exercício financeiro.

**Art. 8.º** Quando entender necessário, poderá o conselho deliberativo solicitar ao Ministério Público que requeira ao juiz a concessão de medidas cautelares direta ou indiretamente relacionadas com a eficácia da proteção.

**Art. 9.º** Em casos excepcionais e considerando as características e gravidade da coação ou ameaça, poderá o conselho deliberativo encaminhar requerimento da pessoa protegida ao juiz competente para registros públicos objetivando a alteração de nome completo.

§ 1.º A alteração de nome completo poderá estender-se às pessoas mencionadas no § 1.º do art. 2.º desta lei, inclusive aos filhos menores, e será precedida das providências necessárias ao resguardo de direitos de terceiros.

§ 2.º O requerimento será sempre fundamentado e o juiz ouvirá previamente o Ministério Público, determinando, em seguida, que o procedimento tenha rito sumaríssimo e corra em segredo de justiça.

**Lei n.º 9.807, de 13 de julho de 1999**

§ 3.º Concedida a alteração pretendida, o juiz determinará na sentença, observando o sigilo indispensável à proteção do interessado:

I- a averbação no registro original de nascimento da menção de que houve alteração de nome completo em conformidade com o estabelecido nesta lei, com expressa referência à sentença autorizatória e ao juiz que a exarou e sem a aposição do nome alterado;

II- a determinação aos órgãos competentes para o fornecimento dos documentos decorrentes da alteração;

III- a remessa da sentença ao órgão nacional competente para o registro único de identificação civil, cujo procedimento obedecerá às necessárias restrições de sigilo.

§ 4.º O conselho deliberativo, resguardado o sigilo das informações, manterá controle sobre a localização do protegido cujo nome tenha sido alterado.

§ 5.º Cessada a coação ou ameaça que deu causa à alteração, ficará facultado ao protegido solicitar ao juiz competente o retorno à situação anterior, com a alteração para o nome original, em petição que será encaminhada pelo conselho deliberativo e terá manifestação prévia do Ministério Público.

**Art. 10** A exclusão da pessoa protegida do programa de proteção a vítimas e a testemunhas poderá ocorrer a qualquer tempo:

I- por solicitação do próprio interessado;

II- por decisão do conselho deliberativo, em consequência de:

a) cessação dos motivos que ensejaram a proteção;

b) conduta incompatível do protegido.

**Art. 11** A proteção oferecida pelo programa terá a duração máxima de dois anos.

**Parágrafo único** - Em circunstâncias excepcionais, perdurando os motivos que autorizam a admissão, a permanência poderá ser prorrogada.

**Art. 12** Fica instituído, no âmbito do órgão do Ministério da Justiça com atribuições para a execução da política de direitos humanos, o Programa Federal de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas, a ser regulamentado por decreto do Poder Executivo.

## CAPÍTULO II

### DA PROTEÇÃO AOS RÉUS COLABORADORES

**Art. 13** Poderá o juiz, de ofício ou a requerimento das partes, conceder o perdão judicial e a conseqüente extinção da punibilidade ao acusado que, sendo primário, tenha colaborado efetiva e voluntariamente com a investigação e o processo criminal, desde que dessa colaboração tenha resultado:

I- a identificação dos demais co-autores ou partícipes da ação criminosa;

II- a localização da vítima com a sua integridade física preservada;

III- a recuperação total ou parcial do produto do crime.

Parágrafo único. A concessão do perdão judicial levará em conta a personalidade do beneficiado e a natureza, circunstâncias, gravidade e repercussão social do fato criminoso.

**Art. 14** O indiciado ou acusado que colaborar voluntariamente com a investigação policial e o processo criminal na identificação dos demais co-autores ou partícipes do crime, na localização da vítima com vida e na recuperação total ou parcial do produto do crime, no caso de condenação, terá pena reduzida de um a dois terços.

**Art. 15** Serão aplicadas em benefício do colaborador, na prisão ou fora dela, medidas especiais de segurança e proteção a sua integridade física, considerando ameaça ou coação eventual ou efetiva.

§ 1.º Estando sob prisão temporária, preventiva ou em decorrência de flagrante delito, o colaborador será custodiado em dependência separada dos demais presos.

§ 2.º Durante a instrução criminal, poderá o juiz competente determinar em favor do colaborador qualquer das medidas previstas no art. 8.º desta lei.

§ 3.º No caso de cumprimento da pena em regime fechado, poderá o juiz criminal determinar medidas especiais que proporcionem a segurança do colaborador em relação aos demais apenados.

**DISPOSIÇÕES GERAIS**

**Art. 16** O art. 57 da Lei n.º 6.015, de 31 de dezembro de 1973, fica acrescido do seguinte § 7.º:

*"§ 7.º Quando a alteração de nome for concedida em razão de fundada coação ou ameaça decorrente de colaboração com a apuração de crime, o juiz competente determinará que haja a averbação no registro de origem de menção da existência de sentença concessiva da alteração, sem a averbação do nome alterado, que somente poderá ser procedida mediante determinação posterior, que levará em consideração a cessação da coação ou ameaça que deu causa à alteração."*

**Art. 17** O parágrafo único do art. 58 da Lei n.º 6.015, de 31 de dezembro de 1973, com a redação dada pela Lei n.º 9.708, de 18 de novembro de 1998, passa a ter a seguinte redação:

*"Parágrafo único - A substituição do prenome será ainda admitida em razão de fundada coação ou ameaça decorrente da colaboração com a apuração de crime, por determinação, em sentença, de juiz competente, ouvido o Ministério Público." (NR)*

**Art. 18** O art. 18 da Lei n.º 6.015, de 31 de dezembro de 1973, passa a ter a seguinte redação:

*"Art. 18 - Ressalvado o disposto nos arts. 45, 57, § 7.º, e 95, parágrafo único, a certidão será lavrada independentemente de despacho judicial, devendo mencionar o livro de registro ou o documento arquivado no cartório." (NR)*

**Art. 19** A União poderá utilizar estabelecimentos especialmente destinados ao cumprimento de pena de condenados que tenham prévia e voluntariamente prestado a colaboração de que trata esta lei.

**Parágrafo único** - Para fins de utilização desses estabelecimentos, poderá a União celebrar convênios com os Estados e o Distrito Federal.

**Art. 20** As despesas decorrentes da aplicação desta lei, pela União, correrão à conta de dotação consignada no orçamento.

**Art. 21** Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

**Lei n.º 9.807, de 13 de julho de 1999**

Brasília, 13 de julho de 1999; 178.º da Independência e 111.º da República.

**FERNANDO HENRIQUE CARDOSO**

Renan Calheiros

## **APELAÇÃO N.º 2.139 (PROC. 14.639/1.ª AJME-CEJ)**

**Relator:** Juiz Cel PM Jair Cançado Coutinho

**Revisor:** Juiz Dr. José Joaquim Benfica

**Apelante:** Ministério Público

**Apelada:** Sentença do CEJ da 1ª AJME

**Acusados:** Cap PM Hotam Fernandes Pereira (1.º acusado)

1.º Ten PM Antonellini Gonçalves Rio (2.º acusado)

3.º Sgt PM Emir da Silva Coelho (3.º acusado)

Cb PM José Fernandes Farias (4.º acusado)

Sd PM Benedito Olavo da Silva (5.º acusado)

**Advogada:** Dra. Helena Vieira

### **SUMÁRIO**

Crime de violência arbitrária - Recolhimento de civis nus à cela do destacamento - caracterização.

### **EMENTA**

Recolher-se três rapazes, completamente nus, em noite fria de junho, em uma cela úmida do destacamento, constitui violência arbitrária, que caracteriza o tipo do art. 333 do Código Penal Militar.

### **ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos da Apelação n.º 2.139, em que figuram como apelante o Ministério Público, apelada a sentença do CEJ da 1.ª AJME, acusados o Cap PM Hotam Fernandes Pereira, 1.º Ten PM Antonellini Gonçalves Rio, 3.º Sgt PM Emir da Silva Coelho, Cb PM José Fernandes Farias, Sd PM Benedito Olavo da Silva, advogada a Dra. Helena Vieira, acordam os Juízes do Tribunal de Justiça Militar do estado de Minas Gerais, por unanimidade de votos, em dar provimento parcial ao apelo do Ministério Público para:

- absolver o Cap PM Hotam Fernandes Pereira pelo crime do art. 319 do CPM, por ausência de dolo e por estar cumprindo ordem direta do Comandante, em matéria de serviço;

- absolver o 3.º Sgt PM Emir da Silva Coelho e o Sd PM Benedito Olavo da Silva por não existir prova de terem concorrido para a infração penal (art. 439, letra “c”, do CPPM);

*O Alferes*, Belo Horizonte, **15** (51): 75-86 abr./jun. 2000

### **Jurisprudência**

- absolver o 1.º Ten PM Antonelli Gonçalves Rio e o Cb PM José Fernandes Farias por insuficiência de provas para a condenação (art. 439, letra “e”, do CPPM);

- condenar o Cap PM Hotam Fernandes Pereira como incurso nas sanções do art. 333 do CPM, desconsiderando as agravantes das letras “g” e “i” do art. 70 do CPM, por entendê-las, no caso, fazerem parte integrante do tipo.

Por se tratar de réu primário, bons antecedentes e levando-se em conta, ainda, a intensidade do dolo, a personalidade do agente, a extensão da lesão, que não foi grave, e outras circunstâncias do fato, fixaram a pena-base abaixo da média legal, ou seja, em 8 meses de detenção, que na ausência de atenuantes e agravantes - não consideradas - torna-se em definitiva. Tendo em vista que a denúncia foi recebida em 03/05/96 e o tempo decorrido, foi declarada, nos termos dos arts. 123, inciso IV, 125, inciso VII, do CPM, extinta a punibilidade pela prescrição.

Vencido, nesse particular, o Juiz Dr. José Joaquim Benfica, que fixava a pena em 01(um) ano de detenção, concedendo-lhe o benefício do “sursis”.

O Juiz Cel PM Laurentino de Andrade Filocre não participou do julgamento por haver alegado suspeição por motivo de foro íntimo.

### **RELATÓRIO**

Os policiais militares, Cap PM Hotam Fernandes Pereira, 1.º Ten PM Antonellini Gonçalves Rio, 3.º Sgt PM Emir da Silva, Cb PM José Fernandes Farias, Sd PM Benedito Olavo da Silva e Sd PM José Pedro Pereira Gandra, foram denunciados pelo Ministério Público, junto à 1.ª AJME, como incurso nas sanções do art. 333 c/c art. 29, § 2.º, do Código Penal Militar (violência arbitrária, com relação de causalidade por ação e omissão).

O Cap PM Hotam Fernandes Pereira foi também denunciado no art. 319 do CPM (prevaricação).

### **Narra a denúncia:**

*“Os denunciados Sgt PM Emir da Silva Coelho, Sd PM Benedito Olavo da Silva e Sd PM José Pereira Gandra prenderam e conduziram para o Destacamento PM de Morro Alto, cidade de Vespasiano,*  
76 *O Alferes, Belo Horizonte, 15 (51): 75-86, abr./jun. 2000*

## **Jurisprudência**

*Maurício de Araújo Damiano, Alisson Campos de Freitas e Eurico Pereira Rosa Filho.*

*No Destacamento, o Sgt PM Emir da Silva Coelho, o Sd PM Benedito Olavo da Silva, o Sd PM José Pedro Pereira Gandra e, agora o Sd PM José Fernandes Farias, passaram a submeter os civis a sofrimento e constrangimento, determinando que os mesmos retirassem suas vestes e, após, deitassem no solo, para em seguida ser lançado sobre eles um balde d'água, sendo certo que as vítimas foram obrigadas a permanecer nuas e molhadas sobre o piso úmido durante vários minutos.*

*As vítimas permaneceram no Destacamento cerca de duas horas, período em que estiveram presentes no local, e a tudo assistiram complacentes, o Ten PM Antonellini Gonçalves Rio e o Cap PM Hotam Fernandes Pereira. Antes de serem as vítimas conduzidas à delegacia de polícia, ainda tiveram de submeter-se a novos maus-tratos, uma vez que foram obrigadas a passar entre as praças acusadas, ocasião em que eram vergastadas.*

*O denunciado, Cap PM Hotam Fernandes Pereira, depois de participar das cenas de violência no Destacamento, assumiu a condução do IPM e, em vez de dar-se por suspeito, conduziu a apuração de modo a inocentar o Sgt PM Emir da Silva Coelho e o Sd PM Benedito Olavo da Silva, únicos militares identificados por sua investigação, deixando à margem de qualquer envolvimento na ocorrência os demais denunciados, inclusive ele próprio.*

*Assim agindo, os denunciados praticaram violência, em repartição militar, no exercício da função, sendo certo que os oficiais denunciados omitiram-se quando lhes era dever agir para impedir o resultados ilícito.*

*O denunciado, Cap PM Hotam, praticou ato de ofício contra expressa disposição de lei (art. 142 do CPPM), ou seja, assumir a condução de uma investigação para a qual era suspeito, para satisfazer interesse pessoal. qual seja, inocentar a si e a seus subordinados de responsabilidade penal.”*

A denúncia foi recebida em 03/05/96.

Inicialmente, foi instaurada uma sindicância regular, cujo encarregado foi o próprio Cap PM Hotam Fernandes Pereira, designado que foi pelo Ten Cel PM Romário Aurélio Pereira da Silva, então *O Alferes*, Belo Horizonte, **15** (51): 75-86, abr./jun. 2000

### **Jurisprudência**

Comandante da 6ª Cia Ind (Companhia Independente) de Vespasiano. Essa sindicância transformou-se, logo após, em IPM, continuando a presidi-lo o próprio capitão Hotam. O IPM teve a finalidade inicial de apurar a participação do 3º Sgt PM Emir da Silva Coelho, do Sd PM Benedito Olavo da Silva e do Sd José Pedro Pereira Gandra, então de serviço de policiamento na festa junina realizada na Escola Estadual Renato Azeredo, Bairro Morro Alto, em Vespasiano.

O encarregado concluiu que não teria havido crime militar por parte dos militares “por insuficiência de provas testemunhais”.

Encaminhados os autos à auditoria competente, o Ministério Público, verificando que o capitão Hotam, então encarregado do IPM, estaria também envolvido nos fatos, colocou a investigação por ele realizada sob suspeita. Assim, requereu a baixa dos autos ao Comandante da 6ª Cia Ind, para que fosse designado um outro oficial para presidir o IPM e prosseguir nas apurações.

Foi então designado, como novo encarregado, o Cap PM Solimar Rodrigues Pereira.

Retornando os autos à auditoria, foi oferecida a denúncia, retro transcrita.

Quanto às lesões corporais propriamente ditas, face à Lei 9.099/95, as vítimas não quiseram assinar termo de representação. Quanto ao outro crime, o Ministério público deixou de propor a suspensão condicional do processo.

Submetidos a julgamento, decidiu o Conselho:

- Por unanimidade, absolver o Cap PM Hotam Fernandes Pereira pelo crime do art. 319 do CPM, por ter ele agido em obediência à ordem superior e com ausência de dolo;

- Também, por unanimidade, absolver o Sgt PM Emir da Silva Coelho, por insuficiência de provas, e o Sd PM José Pedro Pereira Gandra por ter restado provado não ter ele participado dos fatos ocorridos no interior do PPO;

- Por maioria de 3 x 2 votos, absolver os demais acusados pelo crime previsto no art. 333 do CPM, por insuficiência de provas. Nesse particular, votaram vencidos a Juíza Auditora e o Juiz Presidente, que

### **Jurisprudência**

condenavam os acusados pelo crime do art. 333 do CPM, com extinção da punibilidade pela prescrição.

Inconformado, apela o Ministério Público para ver todos os denunciados condenados nos termos da inicial, com exceção do Sd PM José Pedro Pereira Gandra, com cuja absolvição se conformou. Requer, ainda, sejam reconhecidas as agravantes previstas no art. 70, inc. II, alíneas “e”, “g”, “i” e “l” do CPM.

Em suas razões, o douto Promotor de Justiça, analisando depoimento de testemunhas e declarações das vítimas, conclui que todos eles participaram, de alguma forma, da violência dentro do Destacamento. Entende ainda o representante do Ministério Público que o capitão não foi isento em conduzir as investigações no primeiro IPM, agindo, deliberadamente, para beneficiar seus companheiros, inclusive, não se declarando suspeito, como manda o art. 142 do CPPM.

Já a defesa, em contra-razões, rebate o Ministério Público. Argumenta a defesa que o capitão Hotam, ao presidir o inquérito, estava apenas cumprindo ordem do seu Comandante; que as provas por ele coligadas foram as mesmas produzidas pelo outro encarregado e que não agiu com o dolo exigido. Quanto ao crime do art. 333 do CPM, analisa a participação de cada um, através de declarações dos acusados, vítimas e testemunhas, para concluir que não houve a violência. Alega ainda a contradição nas afirmações das vítimas de que foram chicoteadas com fios elétricos, lesões essas que não apareceram no ACD. Requer, enfim, seja mantida a sentença absolutória, por total insuficiência de provas.

A douta Procuradora de Justiça é pelo total provimento do apelo.

Entende que as razões de apelação, apresentadas fora do prazo, a que faz alusão a defesa, é mera irregularidade.

Argumenta que é bastante lúcido o voto vencido da Juíza Auditora, que condenou os acusados, por considerar provada a agressão; que a omissão é relevante como causa, quando o omitente devia e podia agir para evitar o resultado; que as vítimas foram obrigadas a ficar nuas e se deitarem na cela úmida.

Quanto ao crime de prevaricação do capitão Hotam, entende que a conduta do oficial, como encarregado do IPM, foi tendenciosa, indevida, *O Alferes*, Belo Horizonte, **15** (51): 75-86, abr./jun. 2000

**Jurisprudência**

injusta e ilegal e, portanto, antijurídica, ficando evidente a intenção de interesse ou sentimento pessoal em favorecer seus subordinados.

Opina, enfim, pelo provimento do recurso.

Este processo já tinha sido distribuído ao Juiz Cel PM Laurentino de Andrade Filocre como relator, o qual, entretanto, alegou suspeição por motivo de foro íntimo (fls. 593). Foram os autos, então, redistribuídos a este Juiz.

É o relatório.

**VOTOS****Juiz Cel PM Jair Cançado Coutinho, relator**

Quanto ao fato de as razões de apelação do Ministério Público terem sido apresentados fora do prazo, alusão apenas, e não preliminar, feita pela defesa, trata-se, é sabido, de mera irregularidade, pelo que, sem mais delonga, passemos por ela.

Inicialmente, tenho a considerar que a fase investigatória não foi das melhores.

Primeiramente, foi aberta uma sindicância, de que foi encarregado o capitão Hotam, apenas para apurar os fatos acontecidos na escola estadual e que depois se transformou em IPM presidido pelo mesmo oficial. Com requisição do Ministério Público, para ampliação das apurações dos fatos acontecidos no PPO, em que o capitão Hotam estava envolvido, o trabalho foi atribuído a outro oficial. É de salientar-se que toda a investigação levada a efeito, por outro oficial, deixou muito a desejar, pecando pela falta de objetividade e clareza. Isso traz, como consequência, um processo tumultuado, longo, complexo, com visíveis contradições, acarretando, naturalmente, reflexos negativos para a aplicação da melhor justiça.

Os fatos, objetos deste processo, desenrolam-se em duas fases distintas. A primeira, na escola Estadual Renato Azeredo, no Bairro Morro Alto Vespasiano. Estava havendo uma festa junina nessa escola. Morro Alto em Vespasino, é considerado, na avaliação policial, lugar perigoso, com elementos não muito afeitos aos limites impostos pela vida em sociedade e pela própria lei. Presentes à festa umas seiscentas pessoas ou pouco mais. A bebida corria solta.

### **Jurisprudência**

Foram destacados para fazer o policiamento e a segurança da festa três policiais militares, apenas três: o Sgt Emir da Silva Coelho, o Sd Benedito Olavo da Silva e o Sd José Pedro Gandra. Em dado momento, o que não era difícil de se prever, houve um tumulto generalizado, em que se envolveram muitas pessoas, algumas já bem altas, com a bebida alcoólica. O depoimento é da própria Diretora da Escola, Prof.<sup>a</sup> Tânia Aparecida Silveira.

Os três militares intervieram para controlar a situação retirando os mais exaltados, entre eles Maurício de Araújo Damião e Alisson Campos de Freitas, ambos menores, de 17 anos, mas, no nosso convencimento, desses menores parrudos, pois um deles, Alisson, declara, garbosamente, - e há um atestado nos autos - que freqüentava uma academia de Kick Boxing. Tanto assim, que houve necessidade do emprego da força para dominá-los, apresentando Alisson escoriações no corpo, como também as teve o sargento Emir, que ainda sofreu uma fratura de um dedo da mão direita.

O sargento Emir, então, pediu reforço, comparecendo uma rádio-patrolha, com o sargento Gilson Alves da Costa e o cabo José Fernandes Farias, a quem foram entregues os dois menores, que foram levados para o destacamento (PPO).

Um outro civil, Eurico Pereira Rosa Filho, este, maior, que não tinha sido detido, acompanhou os outros dois, por solidariedade.

Os três militares permaneceram na escola.

Na segunda fase, os fatos desenrolaram dentro do PPO.

Tomando conhecimento do que estava acontecendo, o capitão Hotam, que era o supervisor de dia, rumou para o PPO, chegando, logo após, o tenente Antonellini Gonçalves Rio, onde já estavam os três civis. Lá, os rapazes receberam determinação de ficarem nus, e foram colocados baldes de água fria e, ao saírem, Alisson e Maurício disseram que foram chicoteados com fio elétrico. A viatura do sargento Gilson, cujo motorista era o cabo Fernandes, voltou à escola para apanhar o sargento Emir, que estava com fratura no dedo, passaram na casa da mãe de Maurício, Maria de Fátima Araújo, passaram pelo PPO e seguiram com os civis para Delegacia, de onde foram encaminhados ao hospital. Essa a história, em duas fases, dos autos.

### **Jurisprudência**

Pelos fatos ocorridos na escola, não respondem os acusados: uma, porque agiram dentro dos limites da lei e se não fosse a prudente atuação deles as conseqüências poderiam ser graves; a duas, porque não houve, quanto às lesões, a devida representação das vítimas; a três, porque não foram denunciadas.

Pelos fatos da segunda fase, e somente por esses, respondem, já que foram denunciadas no art. 333 do CPM, violência arbitrária, ou seja, praticar violência em estabelecimento ou repartição militar.

O capitão Hotam, como vimos, é claro, responde também pelo crime de prevaricação.

Passemos, então, a analisar a conduta e a participação de cada um, ao nosso convencimento, para embasar a nossa decisão.

Primeiramente, quanto à violência arbitrária:

O capitão Hotam, ao chegar ao PPO, encontrou já os três civis, assumindo, naturalmente, o comando das ações. Admite que foi dada a ordem para os três rapazes ficarem nus e serem recolhidos à cela. Nega que algum militar tenha jogado água neles, mas admite que a cela não estava molhada, mas úmida;

O tenente Antonellini teve participação discreta, pois quando chegou ao PPO já lá se encontrava o capitão Hotam, presenciando, apenas, a busca e os rapazes se despirem. Não me pareceu omissivo, já que havia a presença de um capitão, sendo nula a sua participação;

Quanto ao sargento Emir, está bem provado nos autos que sua participação foi nos episódios da escola e que ele não acompanhou os civis ao PPO, só lá chegando quando os civis já estavam de saída, tendo ficado do lado de fora, esperando para ser levado ao hospital, pois estava com o dedo quebrado. A vítima Alisson, quando declara em juízo que o sargento Emir estava no PPO, mente, claramente, como mentiu, em outras vezes como veremos. Vê-se, pois, que a afirmação é mais uma vingança, pois foi com o sargento o problema dele lá na escola. Tanto que o Conselho, à unanimidade o absolveu, mesmo a Juíza Auditora e o Presidente, que foram votos vencidos.

Quanto ao soldado Benedito Olavo da Silva, ficou também provado sobejamente nos autos que ele não foi ao PPO. Permaneceu o

### **Jurisprudência**

tempo todo no policiamento da escola, junto com o Sd Gandra, indo depois direto para casa. Isso é confirmado por todos os militares envolvidos. Maurício (fls. 101) não confirma a presença do soldado Olavo no PPO, mas sim, na escola, o que é óbvio. Já Alisson, ao dizer que o soldado Olavo estava no PPO, é mais uma de suas muitas mentiras. O capitão Hotam, em momento algum, afirma que o soldado Olavo estava no PPO. O soldado Senilo afirma, no IPM, que viu o sargento Emir e o soldado Olavo chegarem com os detidos, mas vê-se logo que foi um equívoco, pois os que chegaram foram o sargento Gilson e o cabo Fernandes, equívoco esse que ele reparou em juízo (fls. 189). Igualmente, não teve participação.

Quanto ao cabo José Fernandes Farias, vê-se, nos autos, que era o motorista do sargento Gilson e, portanto, motorista da viatura que levou os civis para o PPO. Estava, pois, lá, quando o capitão Hotam chegou. Depois, saiu novamente com o sargento Gilson para buscar o sargento Emir e a mãe de Maurício, passando novamente pelo PPO. É possível que tenha entrado no PPO quando os civis estavam saindo. O sargento disse que o policial militar gordo e de óculos que estava no PPO era o cabo Fernandes, pois, inclusive, estavam juntos, mas em nenhum momento disse de sua participação. Os dois menores o reconheceriam bem, já que era o motorista da viatura que os levou ao PPO.

Não me convenci das ditas chicotadas que os menores teriam levado, segundo eles dadas pelo cabo Fernandes ao saírem da cela. A uma, porque as lesões não aparecem no ACD de Alisson. Esse ACD só apresentou escoriações feitas por instrumento contundente, e as lesões por chicote ou fio elétrico são por demais típicas, conhecidas por qualquer perito ou qualquer leigo; a duas, porque é o próprio Eurico, companheiro de cela dos outros dois, que diz em Juízo, que, ao sair da cela, viu o cabo Fernandes com um fio na mão, mas não foi agredido, nem viu os outros sendo agredidos, e que foram eles que lhe falaram depois, que tinham sido chicoteados.

Como não poderia ele ter visto os outros dois serem chicoteados, se saíram juntos? Ficou-me, no mínimo, a impressão de que os menores, mais uma vez mentiram.

### **Jurisprudência**

Assim, para mim não houve essas chicotadas, ou, pelo menos, ficou-me uma forte dúvida. Daí a concluir que me ficou também forte dúvida sobre a participação do cabo Fernandes.

Sempre levei muito em conta, para o meu convencimento, nesse tipo de crime, o depoimento das vítimas, pois, em geral, não há testemunhas. Mas, para isso, é necessário que esse depoimento seja coerente e concordante com as demais provas e circunstâncias do processo e, sobretudo, com o auto de corpo de delito. Se temos de ser rigorosos para evitar a violência arbitrária dos policiais militares, por outro lado, não podemos deixá-los e o próprio serviço aos caprichos de outras pessoas.

Quanto ao soldado José Pedro Pereira Gandra, este não fez parte da apelação do Ministério Público, tendo sua absolvição já transitado em julgado.

De tudo o que disse e expus, neste longo voto, foi-me forçoso concluir, dentro do meu convencimento que, dentro do PPO, houve sim uma violência arbitrária provocada: o fato de terem ordenado que os rapazes ficassem nus e, dessa forma, serem recolhidos a uma cela úmida. O próprio capitão o admite. É possível até que tenha jogado água na cela, o que não ficou provado, mas se a cela estava úmida, não há dúvida. Ora, recolher-se três rapazes nus, em noite fria de junho, em uma cela úmida, constitui uma violência arbitrária, que caracteriza o tipo do art. 333 do CPM.

Ainda, diante dessa minha longa exposição, foi-me forçoso concluir que o único responsável por essa violência foi o Cap PM Hotam Fernandes Pereira, que admitiu Ter ordenado que os rapazes ficassem nus “para se acalmarem”, e fossem recolhidos `a cela úmida. Quanto à participação dos demais, quer por ação, quer por omissão, não me convenci dela, pois alguns dos denunciados não concorreram para o crime, quanto a outros, a prova, para mim, foi insuficiente.

Esse, a nosso ver, um dos ônus de ser oficial, de ter posto hierárquico mais alto: na vida militar, o comandante da operação, da ocorrência, é responsável direto por ela.

Quanto à incursão do capitão Hotam na sanções do crime de prevaricação, previsto no art. 319 do CPM, entendo com razão o

### **Jurisprudência**

Conselho. Diz o capitão que, quando foi designado para apurar os fatos, ponderou ao Comandante que não poderia ser ele o encarregado, pois estava envolvido nos mesmos fatos. O Comandante não aceitou suas ponderações e determinou que ele os apurasse, pois a unidade estava com falta de oficial. Na vida militar, sabe-se que ponderar com o Comandante é natural, mas retrucar e descumprir a ordem é problemático.

Como o Conselho, não cheguei a vislumbrar na conduta do oficial o dolo específico em beneficiar seus subordinados para satisfação ou interesse pessoal. Além do mais, estava cumprindo ordem direta de seu Comandante, o que foi confirmado por ele. E se faltou maior discernimento, foi ao próprio Comandante, não a ele.

Nesses termos, dou provimento parcial ao apelo do Ministério Público, para:

- Absolver o Cap PM Hotam Fernandes Pereira pelo crime do art. 319, por ausência de dolo e por estar cumprindo ordem direta do Comandante, em matéria de serviço;

- Absolver o 3.º Sgt PM Emir da Silva Coelho e o Sd PM Benedito Olavo da Silva por não existir prova de terem concorrido para a infração penal (art. 439, letra “c”, CPPM);

- Absolver o 1.º Ten Antonellini Gonçalves Rio e o Cb PM José Fernandes Farias por insuficiência de provas para a condenação (art.439, letra “e”, CPPM);

- Condenar o Cap PM Hotam Fernandes Pereira, como incurso nas sanções do art. 333 do Código Penal Militar. Desconsidero as agravantes das letras “g” e “i” do art. 70 do CPM, por entendê-las, no caso, fazerem parte integrante do tipo, coerente com decisões anteriores já tomadas.

Por se tratar de réu primário e levando-se, ainda, em conta a intensidade do dolo, que não foi grande, a personalidade do agente, a extensão da lesão que não foi grave e outras circunstâncias do fato, fixo a pena-base abaixo da média legal, ou seja em 08 (oito) meses de detenção, que na ausência de atenuantes e agravantes (não consideradas), torna-se definitiva. Tendo em vista que a denúncia foi recebida em 03/05/96 e o tempo decorrido, declaro, nos termos dos art. 123, inc. IV, e 125, inc. VII, do CPM, extinta a punibilidade pela prescrição.

**Jurisprudência**

**Juiz Dr. José Joaquim Benfica, revisor**

Acompanho o eminente Juiz relator

**Juiz Dr. Décio de Carvalho Mitre**

Acompanho integralmente o eminente Juiz Relator

**Juiz Cel PM Paulo Duarte Pereira**

Acompanho o eminente Juiz Relator

Belo Horizonte, sala das sessões do Tribunal de Justiça Militar do Estado de Minas Gerais, aos 25 de novembro de 1999

**Juiz Cel PM Jair Cançado Coutinho**

Presidente e Relator

**Juiz Dr. José Joaquim Benfica**

Revisor

**Juiz Cel Paulo Duarte Pereira**

**Juiz Dr. Décio de Carvalho Mitre**

Ciente

**Dr. Epaminondas Fulgêncio Neto**

Procurador de Justiça