



POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS

O ALFERES

VOLUME 26 - NÚMERO 68 - JANEIRO/JUNHO 2016







ISSN 0103-8125

O ALFERES

Revista da Polícia Militar de Minas Gerais

Volume: 26

Número: 68

Janeiro/Junho: 2016

Periodicidade: semestral

ADMINISTRAÇÃO

Centro de Pesquisa e Pós-Graduação da Polícia Militar

Rua Diábase, 320 - Prado

Belo Horizonte - MG

CEP 30.411-060

Tel: (0xx31) 2123-9513

Fax: (0xx31) 2123-9512

E-MAIL: cpp@pmmg.mg.gov.br

O Alferes	Belo Horizonte	v. 26	n. 68	p. 01-174	Janeiro/Junho 2016
-----------	----------------	-------	-------	-----------	--------------------





Os artigos publicados são de responsabilidade dos autores, não traduzindo, necessariamente, a opinião do Comando da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais.

A reprodução total ou parcial dos artigos poderá ser feita, salvo disposição em contrário, desde que citada a fonte.

Aceita-se intercâmbio com publicações nacionais e estrangeiras.

Pidese canje.

On demande l'échange.

We ask for exchange.

Si richieri lo scambio.

O Alferes, nº 1

1983-

Belo Horizonte: Centro de Pesquisa e Pós-Graduação da PMMG.

Semestral

Quadrimestral (1983 - 1985) trimestral (1986 - Jun./2000)
semestral (jul./2000 -)

Publicação interrompida de jan./95 a dez./96, jul./98 a dez./99, jul./01 a jun./02, jan. a dez./03, jul./08 a dez./09, e de jan./12 a dez./15.

ISSN 0103-8125

1. Polícia Militar - Periódico I. Polícia Militar do Estado de Minas Gerais

CDD 352.205

CDU 351.11 (05)





SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO 7

INFORMAÇÃO

A EVOLUÇÃO DO PODER DE POLÍCIA NO ESTADO DE DIREITO

Adelí Sílvio Luiz 11-48

O ALFERES: exploração bibliométrica e análise de conteúdo do acervo de 1983 a 2010

Antônio Hot Pereira de Faria..... 49-64

A POSSIBILIDADE DA APLICAÇÃO DAS MEDIDAS CAUTELARES PESSOAIS DIVERSAS DA PRISÃO, INSTITUÍDAS PELA LEI 12.403/11, NO PROCESSO PENAL MILITAR

Rafael Jesus Curcino de Faria 65-84

CONSTITUCIONALIDADE DA DETENÇÃO DO MILITAR DURANTE AS INVESTIGAÇÕES DO INQUÉRITO POLICIAL MILITAR EM RELAÇÃO AOS CRIMES MILITARES PRÓPRIOS

Flávia Adriana Ferreira de Azevedo.....85-109

CULTURA E MUDANÇA ORGANIZACIONAL NA PMMG APÓS PROCESSO DE REDEMOCRATIZAÇÃO E PROMULGAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Marlon Wallace Alves Simões.....111-135





LETALIDADE POLICIAL: histórico, monitoramento e avanços em Minas Gerais

Edmilson Antonio Pereira Júnior

Carlos Gonsalves da Silva Júnior

Donizetti Silva de Oliveira

José Francisco da Silva137-168

NORMAS EDITORIAIS..... 169-172



APRESENTAÇÃO.

O Conselho Editorial da Revista “O Alferes”, com a edição do volume 26, número 68 – Janeiro/Julho 2016, oferece, à Comunidade Acadêmica, trabalhos de cunho científico voltados para a Segurança Pública.

Nesse exercício de produzir reflexões acerca do saber teórico e prático que envolvem modelos de policiamento, atividades de defesa social e práticas de instituições de segurança pública, o Centro de Pesquisa e Pós-graduação, integrante da estrutura da Academia de Polícia Militar, apresenta nesta Edição seis contribuições intelectuais, a saber:

1. A EVOLUÇÃO DO PODER DE POLÍCIA NO ESTADO DE DIREITO, por ADELÍ SÍLVIO LUIZ, que busca compreender a evolução do poder de polícia no decorrer da evolução do Estado, a fim de avaliar seus elementos essenciais, a sua sujeição ao princípio da legalidade e a discricionariedade da Administração Pública na sua aplicação, como forma de condicionar o exercício dos direitos e liberdades ao bem-estar coletivo.

2. O ALFERES: EXPLORAÇÃO BIBLIOMÉTRICA E ANÁLISE DE CONTEÚDO DO ACERVO DE 1983 A 2010, por ANTÔNIO HOT PEREIRA DE FARIA, que explora o acervo completo da Revista “O Alferes”, periódico institucional da Polícia Militar de Minas Gerais, composto por 24 volumes, 64 números, 3 edições especiais, com 471 itens, de 1983 a 2010. A análise é feita por meio do uso de técnicas de bibliometria, que tem sua aplicação destacada como ferramenta básica para a gestão da informação e do conhecimento científico e tecnológico. Analisa-se o conteúdo, envolvendo títulos, palavras-chave, resumo e corpo dos textos. Concluiu-se que o acervo de “O Alferes” reflete, em parte, as características do universo da produção acadêmica da Polícia Militar de Minas Gerais. O uso combinado das técnicas utilizadas neste artigo potencializa a sua apropriação a outros conjuntos de artigos e campos da produção científica.

3. A POSSIBILIDADE DA APLICAÇÃO DAS MEDIDAS CAUTELARES PESSOAIS DIVERSAS DA PRISÃO INSTITUÍDAS PELA LEI 12.403/11 NO PROCESSO PENAL MILITAR, por RAFAEL JESUS CURCINO DE FARIA, que estuda a dogmática relativa às medidas cautelares pessoais presentes no Código de Processo Penal que sofreu grande alteração recentemente. No entanto, como já era previsto, nosso legislador não as estenderam ao Processo Penal Militar. Surge, assim, o questionamento sobre a aplicação das medidas cautelares diversas da prisão no sistema processual penal castrense. Pretende-se neste trabalho entender o sistema adotado pelos diplomas processuais, comum e especial, bem como analisar a possibilidade da utilização da analogia como mecanismo de integração para suprir omissões legislativas.

4. CONSTITUCIONALIDADE DA DETENÇÃO DO MILITAR DURANTE AS INVESTIGAÇÕES DO INQUÉRITO POLICIAL MILITAR EM RELAÇÃO AOS CRIMES

MILITARES PRÓPRIOS, por FLÁVIA ADRIANA FERREIRA DE AZEVEDO, que analisa a constitucionalidade do dispositivo do Código de Processo Penal Militar que autoriza a detenção do indiciado fora dos casos de flagrante delito e ordem judicial fundamentada, durante o inquérito policial militar.

5. CULTURA E MUDANÇA ORGANIZACIONAL NA PMMG APÓS REDEMOCRATIZAÇÃO BRASILEIRA DE 1988, por MARLON WALLACE ALVES SIMÕES, que é parte do trabalho de dissertação de mestrado do autor e que aborda o tema “cultura e mudança em instituições policiais militares”. O objetivo geral foi analisar, a partir do discurso do comando, se ocorreram mudanças na cultura organizacional da Polícia Militar de Minas Gerais após a constituição de 1988, mais especificamente nos anos de 1988/89, 1997 e 2002/2003. A escolha dos períodos se justifica pelo fato destes representarem momentos significativos para a organização (1988/89, promulgação das Constituições Federal e Estadual; 1997, eclosão do movimento grevista dos policiais militares mineiros; e 2002/03, implantação do modelo de planejamento estratégico). Os sujeitos da pesquisa foram policiais militares que vivenciaram os períodos mencionados e os resultados permitiram concluir que houve uma intenção por parte do comando da Polícia Militar de Minas Gerais de promover mudança na cultura organizacional da corporação, principalmente a partir dos períodos mencionados.

6. LETALIDADE POLICIAL: HISTÓRICO, MONITORAMENTO E AVANÇOS EM MINAS GERAIS, por EDMILSON ANTÔNIO PEREIRA JÚNIOR, CARLOS GONSALVES DA SILVA JÚNIOR, DONIZETTI SILVA DE OLIVEIRA e JOSÉ FRANCISCO DA SILVA, cujo artigo reforça a importância do monitoramento pelos Estados sobre o emprego da força pelos agentes públicos responsáveis pela aplicação da lei que possuem autorização para utilizar da força no exercício de suas funções, inclusive de armas de fogo. Contudo, existem limites e parâmetros legalmente estabelecidos e que não devem ser extrapolados. Desse modo é mostrado o contexto histórico do acompanhamento interinstitucional da letalidade dentro do Sistema de Defesa Social de Minas Gerais, bem como a delimitação de indicadores para avaliação da adequação desse uso da força. Esse monitoramento da letalidade dos agentes públicos constitui estratégia tanto de controle quanto de prevenção de episódios dessa natureza, estabelecendo padrões que visam diminuir as chances de ocorrência de novos fatos. Por fim, são apresentadas ações, algumas já implementadas e outras em fase de implementação, estabelecidas pela Comissão de Acompanhamento da Letalidade do Sistema de Defesa Social ou diretamente pelas instituições de defesa social.

A todos os autores, sem os quais não seria possível esta Edição, o respeito e o agradecimento da Revista “O Alferes”.

Belo Horizonte-MG, 9 de Junho de 2016.

O Conselho Editorial.



INFORMAÇÃO







A EVOLUÇÃO DO PODER DE POLÍCIA NO ESTADO DE DIREITO

ADELÍ SÍLVIO LUIZ

Coronel da PMMG. Mestrado em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro (2004).

***Resumo:** Compreender a evolução do poder de polícia no decorrer da evolução do Estado, a fim de avaliar seus elementos essenciais, a sua sujeição ao princípio da legalidade e a discricionariedade da Administração Pública na sua aplicação, como forma de condicionar o exercício dos direitos e liberdades ao bem-estar coletivo.*

***Palavras-chave:** poder de polícia, direitos fundamentais, liberdades individuais, princípio da legalidade, Administração, Estado.*

1 INTRODUÇÃO

O *poder de polícia* é atividade essencial do Estado para o alcance do bem comum. No Estado moderno, objetiva restringir os direitos fundamentais, principalmente o direito à propriedade e ao exercício das liberdades individuais, no intuito de beneficiar, ou não prejudicar, a coletividade, na defesa do interesse público.

No Estado Democrático de Direito, o *poder de polícia* ganhou tal relevo que diversos autores consideram que o condicionamento do uso da propriedade imobiliária, para que atenda a função social, está inserido neste poder. Assim, o Estado age de forma positiva ou negativa para ajustar o uso da propriedade à função social, conforme previsto no art. 5º, XXIII, § 4º, do art. 182 da Constituição





A Evolução do Poder de Polícia no Estado de Direito

Federal, além da Lei nº 10.257/2001, que dispõe sobre o Estatuto da Cidade.

Diante da complexidade em se definir Poder de Polícia, será realizada uma avaliação à trajetória desta prerrogativa da Administração Pública, em consonância com a evolução do Estado de Direito.

Neste sentido, o objetivo central deste artigo é compreender a evolução do *poder de polícia* no decorrer da evolução do Estado, a fim de avaliar seus elementos essenciais, a sua sujeição ao princípio da legalidade e a discricionariedade da Administração Pública na sua aplicação, como forma de condicionar o exercício dos direitos e liberdades ao bem-estar coletivo.

2 EVOLUÇÃO DO ESTADO

2.1 Estado Liberal de Direito

Todo o homem deve ser soldado para defender sua liberdade, nenhum o deve ser para invadir a liberdade de outrem (...)

Rousseau

Para compreender o Estado Liberal de Direito, é fundamental entender o papel da burguesia na consolidação deste. A burguesia era pequena classe de comerciantes que vivia nos “burgos”, pequenos povoados comerciais que se desenvolviam fora dos muros dos castelos do senhor feudal, na Idade Média. Essa nova classe social cresceu economicamente e, mesmo a despeito de sua representatividade econômica, não participava da vida política e principalmente da definição dos impostos.

As decisões ou eram tomadas pelo Monarca, dentro do seu poder





absoluto, ou pelo Senhor Feudal, que julgavam, governavam, administravam, exerciam todos os direitos da soberania sem oposição.

Locke, no Tratado Sobre o Governo Civil, contesta o poder absoluto do monarca, enfatizando que dentro do estado de natureza, ou seja, do direito natural, existe uma perfeita igualdade entre as pessoas, não existindo superioridade ou jurisdição de um sobre o outro. Estabelece que as leis devem ser estabelecidas através do poder soberano, cuja soberania advém do povo:

A liberdade do homem na sociedade não deve ficar sob qualquer outro poder legislativo senão o que se estabelece por consentimento na comunidade, nem sob o domínio de qualquer vontade ou restrição de qualquer lei senão o que esse poder legislativo promulgar de acordo com o crédito que lhe concedem. (Locke, 1978, p. 43).

Veem-se, assim, as bases do princípio da legalidade, segundo o qual a Administração Pública se submete às leis criadas pelo Estado, e o princípio da separação das funções estatais. Por estes pressupostos, que visam assegurar as liberdades individuais, estabeleceu-se que não cumpre ao monarca legislar, cabendo essa função a representantes eleitos por consentimento da comunidade.

Outro princípio largamente defendido por Locke, que se tornou também sustentáculo do Estado Liberal, é o direito à propriedade. Locke entende que todo patrimônio conseguido pelo homem através do seu trabalho lhe pertence, e nenhum outro homem tem direito ao que se juntou, “O trabalho que era meu, retirando-os do estado comum em que se encontravam, fixou a minha propriedade sobre eles” (Locke, 1978, p.45). Essa regra vai de encontro ao pensamento dominante na época de que todas as coisas tinham de ser partilhadas em comum pelos homens, por terem sido criadas por Deus.





A Evolução do Poder de Polícia no Estado de Direito

Nesse sentido, o autor condena o confisco de propriedade pelo Estado e defende que os impostos, necessários para a sustentação do Estado, sejam aprovados através de leis votadas pelos representantes do povo, com o seu consentimento, não podendo ocorrer mediante arbítrio do governante (Locke, 1978).

Segundo Locke, o que leva o homem a deixar o estado de natureza para se agregar em sociedade é principalmente a proteção da propriedade “(...) e não é sem razão que procura de boa vontade juntar-se em sociedade com outros que estão já unidos, ou pretendem unir-se, para a mútua conservação da vida, da liberdade e dos bens a que chamo de ‘propriedade’” (Locke, 1978, p. 83). Dentro desse raciocínio, conclui a respeito dos fins da sociedade política e do governo que:

(...) quem tiver o poder legislativo ou o poder supremo de qualquer comunidade obriga-se a governá-la mediante leis estabelecidas, promulgadas e conhecidas do povo, e não por meio de decretos extemporâneos; por juízes indiferentes e corretos, que terão de resolver as controvérsias conforme essas leis; e a empregar a força da comunidade no seu território somente na execução de tais leis, e fora dele para prevenir ou remediar malefícios estrangeiros e garantir a sociedade contra incursões ou invasões. E tudo isso tendo em vista nenhum outro objetivo senão a paz, a segurança e o bem público do povo. (Locke, 1978, p. 83)

Locke lança os ditames que nortearão o Estado de Direito, quais sejam, o princípio da legalidade; a separação dos poderes — as leis devem ser feitas com o consentimento do povo, através de representantes específicos —; e a supremacia do interesse público sobre o privado — pois preconiza que os governantes devem objetivar o bem comum. Enfatiza que “O poder absoluto arbitrário ou o governo sem leis fixas estabelecidas não se podem harmonizar





Adelí Sílvio Luiz

com os fins da sociedade e do governo (...)” (LOCKE, 1978, p.88). Assim sendo, chega à conclusão de que o poder legislativo deve ser soberano, consistindo na preservação da sociedade e que as leis devem ser feitas em razão do consentimento e autoridade recebidos da sociedade, entendendo que cabem quatro obrigações ao governante, a saber:

Primeiro, têm de governar por meio de leis estabelecidas e promulgadas, que não poderão variar em casos particulares, instituindo a mesma regra para ricos e pobres, para favoritos na corte ou camponeses no arado;

Segundo, tais leis não devem ser destinadas a qualquer outro fim senão o bem do povo;

Terceiro, não devem lançar impostos sobre a propriedade do povo sem o consentimento deste, dado diretamente ou por intermédio dos seus deputados.

Quarto, o legislativo não deve nem pode transferir o poder de elaborar leis a quem quer que seja, ou colocá-lo em qualquer lugar que não o indicado pelo povo. (Locke, 1978, p.88)

Observam-se nesses preceitos os fundamentos e princípios do Estado e da Administração Pública, como isonomia, legalidade, impessoalidade, publicidade, limitações ao poder de tributar e independência dos poderes, inseridos nos art. 2º, 5º, 37, 150 da Constituição Federal (1988).

Em decorrência desses pensamentos, adveio a Revolução Gloriosa, que resultou em 1689 na “*Bill off Rights*”, Declaração de Direitos do Cidadão, primeiro documento a reconhecer as liberdades políticas e individuais dos cidadãos, a fazer previsão do princípio da legalidade, e, por conseguinte, limitar o poder absoluto do Monarca. Em razão da sua reestruturação política, a Inglaterra criou condições para o respeito à propriedade, aos contratos, à segurança jurídica, limitou os poderes do Monarca e instituiu limitações ao poder de tributar,





A Evolução do Poder de Polícia no Estado de Direito

estruturando as bases para a Revolução Industrial e para tornar-se um dos países mais prósperos na Idade Moderna e início da Idade Contemporânea.

O grande marco da transição do Estado Absolutista para o Estado de Direito foi a Revolução Francesa. Esta teve como antecedentes causas políticas e econômicas. Dentre essas, ressalta-se o grande déficit fiscal do Estado Francês, resultante, principalmente, da participação na Guerra de Independência dos Estados Unidos e nos grandes gastos da corte do Rei Luiz XVI. No intuito de aumentar a arrecadação, o Monarca decide cobrar impostos do Clero e dos Nobres, que eram o Primeiro e Segundo Estado. Estes para tentar impedir solicitam a convocação da Assembleia dos Estados Gerais, da qual deveria participar o Terceiro Estado, composto pela burguesia e camponeses.

Na Assembleia, cada Estado tinha direito a um voto. Esse sistema era considerado injusto pela burguesia, pois individualmente o 3º Estado contaria com a maioria dos votos, principalmente se fossem somados os dissidentes do 1º e 2º Estado. Esta situação levou a vários desdobramentos resultando na Revolução Francesa que marca a transição do Estado Absolutista para o Estado de Direito.

Dentre os pensadores iluministas, as ideias defendidas por Montesquieu tiveram papel preponderante no estabelecimento dos fatos que resultaram na revolução. Esse estudioso, partindo dos ensinamentos de Locke, desenvolveu sua teoria em torno da igualdade e liberdade individual e da separação dos poderes. Enfatiza que a sociedade faz com que os homens percam a igualdade e estes apenas retornam a ela pelas leis (Montesquieu, 1982, p. 147). Proclama que “(...) a liberdade não pode consistir senão em poder fazer o que se deve querer e em não ser constrangido a fazer o que não se deve desejar.” (Montesquieu, 1982, p. 186).

Compulsando a Constituição Federal/88, encontramos no art. 5º,





Adelí Sílvio Luiz

II: “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude lei”. Verifica-se aí, sedimentado no princípio da legalidade, o pensamento de Montesquieu, fundamental para o pleno exercício da liberdade individual e para proteger o cidadão contra os arbítrios do Estado.

Preconizando a necessidade de se limitar o Poder do Estado para que não ocorra abuso de poder, a fim de assegurar as liberdades individuais Montesquieu demonstra que:

(...) a experiência eterna mostra que todo homem que tem poder é tentado a abusar dele; vai até onde encontra limites. Quem diria! A própria virtude tem necessidade de limites.

Para que não se possa abusar do poder é preciso que, pela disposição das coisas, o poder freie o poder. Uma constituição pode ser de tal modo que ninguém será constrangido a fazer coisas que a lei não obriga e a não fazer as que a lei permite. (MONTESQUIEU, 1982, p. 186)

No que tange a submissão do Estado ao império da lei, Locke (1978, p. 99) já discorria sobre o ato discricionário, salientando que o Poder Legislativo, embora soberano e representante do povo, não tinha condições de prever todas as situações ordinárias através de leis. Assim, caberia ao Poder Executivo a prerrogativa de decidir os casos não previstos em lei, de acordo com a conveniência, conforme exigisse o bem público e a vontade geral. Ressalta que o Poder Executivo não poderia utilizar dessa prerrogativa de forma indiscriminada. Havendo dúvida entre o povo e o governo a respeito de uma questão, ela se resolveria de forma favorável ao povo.

Montesquieu, analisando a Constituição da Inglaterra, chega à conclusão de que o ideal é que ocorra a divisão dos poderes, porque entende que se todas as funções do Estado (elaborar leis,





A Evolução do Poder de Polícia no Estado de Direito

executar as resoluções públicas e julgar os crimes ou as divergências dos cidadãos) estiverem reunidas nas mãos de um monarca ou de uma assembleia, estes tenderiam ao despotismo e desrespeito à liberdade (Montesquieu, 1982, p.187). Preconiza que o poder legislativo deve ser composto por representantes eleitos pelos cidadãos, o poder executivo deve ficar a cargo de um monarca e o poder judiciário deve ser transitório, composto de acordo com as necessidades de julgamento, exercido por pessoas extraídas do corpo do povo, num certo período do ano, de modo prescrito pela lei.

Desta tese, surge o primado da divisão dos poderes, já defendido por Locke, e que encontra em Montesquieu um grande apologista. Este preceito passa a ser um dos fundamentos do Estado de Direito, sendo inserido nas diversas constituições modernas. Sua principal importância reside no fato de limitar o poder do monarca, e na atualidade dos governantes, que no Estado de Direito deixam de ser senhores do destino dos súditos, elaborando leis, instituindo impostos, governando, administrando e julgando. Por conseguinte, ao invés de súditos, passamos a ter cidadãos, sujeitos de direitos e deveres na ordem jurídica, destacando-se os direitos e liberdades individuais e os direitos políticos.

Rousseau, em sua obra O Contrato Social, enfatiza a necessidade da transição legítima da liberdade natural à liberdade convencional. Preconiza que “(...) a força não faz o direito e que só se é obrigado a obedecer aos poderes legítimos” (Rousseau, 1999, p. 60). Dessa forma conclui que o verdadeiro poder é soberano, ou seja, concedido pelo povo decorrente da vontade geral, sendo dirigido para a edificação do bem comum. Dessa forma, entende que as leis decorrem da vontade geral, e nem os governantes estão acima das leis, visto que é membro do Estado *“Quando digo que o objeto das leis é sempre geral, por isso entendo que a Lei considera os súditos como corpo e as ações como abstratas, e jamais um homem*





Adelí Sílvio Luiz

como um indivíduo ou uma ação particular.” Esse pensamento encontra ressonância em Locke, ao afirmar que os regulamentos serão os mesmos para o rico e para o pobre, para o favorito e para o cortesão, para o burguês e para o trabalhador. É a legítima expressão da igualdade perante a lei e do princípio da impessoalidade da Administração Pública.

Há de se ressaltar que, contrariando Montesquieu, Rousseau entende que não há tripartição dos poderes no Estado, pois a soberania é inalienável e indivisível. Nesse sentido, considera que a soberania é representada pela vontade popular e que os governantes não exerciam senão uma comissão, um emprego, no qual como simples funcionários do soberano (o povo) exercem em seu nome o poder de que ele os fez depositários, e que pode limitar, modificar e retomar quando lhe aprouver (1999, p. 137). Nesse ponto, realizando um paralelo com a realidade biológica afirma:

O princípio da vida política reside na autoridade soberana. O poder legislativo é o coração do Estado: o poder executivo, o cérebro que dá movimento a todas as partes. O cérebro pode paralisar-se e o indivíduo continuar a viver. Um homem torna-se imbecil e vive, mas, desde que o coração deixa de funcionar, o animal morre. (ROUSSEAU, 1999, p. 178)

Outro ponto em que Rousseau diverge de Montesquieu é quando analisa a monarquia, deixando clara a falta de competência (funcional) para o exercício da atividade de governo por parte dos monarcas e dos ministros, por ausência de maturidade, coerência, inconstância e preparo dos governantes. Alega que estes não defendem os interesses do povo, por considerar conveniente que este seja fraco, miserável, e que nunca possa oferecer-lhes resistência (ROUSSEAU, 1999). Criticou o poder absoluto e divino dos monarcas, principalmente em relação àqueles que defendiam o argumento que o povo deveria suportar os maus reis sem murmurar,





A Evolução do Poder de Polícia no Estado de Direito

uma vez que foram dados aos homens em razão da cólera de Deus, como castigo dos céus, concluindo: “Sabemos muito bem que devemos aguentar um mau Governo quando o temos; a questão está em encontrar um bom” (ROUSSEAU, 1999, p. 157).

Dentre as inúmeras ideias que traz a respeito da liberdade e igualdade, desponta na obra de Rousseau o que para muitos intérpretes teria sido a inspiração para a Revolução Francesa, quando afirma:

Isso não significa que, a exemplo de algumas doenças que transtornam a cabeça dos homens e lhes arrancam a recordação do passado, não haja certas vezes, no decurso da vida dos Estados, épocas violentas nas quais as revoluções ocasionam nos povos o que algumas crises determinam nos indivíduos, fazendo com que o horror do passado substitua o esquecimento – o Estado, abrasado por guerras civis, por assim dizer renasce das cinzas e retoma o vigor da juventude, escapando aos braços da morte. (ROUSSEAU, 1999, p.116)

Ressalte-se que os princípios exaltados pela Revolução Francesa foram: liberdade, igualdade e fraternidade. Em sua obra, Rousseau deixa claro que o maior de todos os bens é que a finalidade de todos os sistemas de legislação se resume em dois objetivos principais a *liberdade e a igualdade*. “A liberdade, porque qualquer dependência particular corresponde a outro tanto de força tomada ao corpo do Estado, e a igualdade, porque a liberdade não pode subsistir sem ela.” (1999, p.127).

O Estado Liberal de Direito estatuiu as características centrais do Estado moderno, a separação dos poderes e a submissão do Estado ao Império da lei (princípio da legalidade) a o respeito aos direitos e liberdades individuais.





Adelí Sílvio Luiz

Em relação à separação dos poderes, há divergências quando se analisa esse conceito do ponto de vista jurídico, e mesmo político, conforme salientado por Rousseau. No Direito Administrativo pátrio, Bandeira de Mello (2004), sustenta que no mundo ocidental prevalece esmagadoramente na doutrina a afirmação de que há uma trilogia de funções no Estado. Considera isso certo, embora possam ser invocadas algumas raras, conquanto respeitáveis, vozes discrepantes. Cita Kelsen, que sustenta que as funções estatais na verdade são duas: a de *criar* o Direito, legislação, e a de *executar* o Direito, o que tanto é feito pela Administração como pela Jurisdição. No Brasil, ensina-se que Bandeira de Mello também considera que só há duas funções no Estado: a administrativa e a jurisdicional. A Administrativa visa integrar a ordem jurídico-social, mediante suas atividades: a de legislar e a de executar, possuindo portanto caráter político de programação e realização dos objetivos públicos. A jurisdicional tem por objetivo o próprio Direito, possuindo, portanto, um caráter manifestamente jurídico. (BANDEIRA DE MELLO, 2004, p. 27 – 28).

Bandeira de Mello (2004, p. 30) conclui que este artifício jurídico visa assegurar o sistema de “freios e contrapesos”, para promover um equilíbrio melhor articulado entre os “poderes” “(...) isto é, entre os órgãos do Poder, pois, na verdade, o Poder é uno”.

Di Pietro (2010, p. 63) ensina que o princípio da legalidade

(...) juntamente com o de controle da Administração pelo Poder Judiciário, nasceu com o Estado de Direito e constitui uma das principais garantias de respeito aos direitos individuais. Isto porque a lei, ao mesmo tempo em que os define, estabelece também os limites da atuação administrativa que tenha por objeto a restrição ao exercício de tais direitos em benefício da coletividade.

Bandeira de Mello enfatiza que o princípio da legalidade é capital para





A Evolução do Poder de Polícia no Estado de Direito

a configuração do regime jurídico administrativo, sendo específico do Estado de Direito. Ensina que esse princípio “(...) é a tradução jurídica de um propósito político: o de submeter os exercentes do poder em concreto – o administrativo – a um quadro normativo que embargue favoritismos, perseguições ou desmandos” (BANDEIRA DE MELLO, 2004, p. 90 – 91). Esse autor esclarece que:

Forstholf encarece as relações entre o princípio da legalidade e liberdade individual ao considerar que na lei se assenta a garantia da liberdade individual, o que se verifica por uma dupla maneira: por um lado através da legislação ordinária; por outro lado graças ao princípio da *legalidade da Administração*, “que não admite maiores intervenções na liberdade e propriedade além das que se acham legalmente permitidas. Este princípio se baseia na divisão dos poderes e pressupõe que a Administração age embasada na lei (...)” (BANDEIRA DE MELLO, 2004, p. 91).

A defesa dos direitos e liberdades individuais pelo Estado Liberal de Direito cria uma controvérsia, pois o Estado passa a atender ao individualismo, segundo os interesses da burguesia. Para a classe dominante, quanto menos o Estado interferisse nas questões econômicas e sociais, melhor, porque lhe propiciaria liberdade de ação. Daí defenderem o princípio da não intervenção estatal. Embora a igualdade tenha figurado como um dos pressupostos da Revolução Francesa, esta não ocorreu na prática, ou seja, não se materializou. Assim, surge um paradoxo em torno das liberdades individuais e a supremacia do interesse público. Até que ponto o Estado estaria cumprindo o seu papel de propiciar o bem público para atender às necessidades de todos os cidadãos de forma universal? Isso porque o princípio da legalidade contrapõe-se, conforme ressaltado, a qualquer tendência personalista ou a favoritismos.

Ressalte-se que a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão,





de 1789, explicitava no seu art. 4º:

A liberdade consiste em fazer tudo aquilo que não prejudica a outrem; assim, o exercício dos direitos naturais de cada homem não tem outros limites que os que asseguram aos membros da sociedade o gozo desses mesmos direitos. Esses limites somente podem ser estabelecidos em lei.

Bandeira de Mello ensina que:

Através da Constituição e das leis, os cidadãos recebem uma série de direitos. Cumpre, todavia, que o seu exercício seja compatível com o bem-estar social. Em suma, é necessário que o uso da *liberdade* e da *propriedade* esteja entrosado com a utilidade coletiva, de tal modo que não implique uma barreira capaz de obstar à realização dos objetivos públicos” (BANDEIRA DE MELLO , 2004, p.714).

Esse autor salienta a necessidade de limitações administrativas à liberdade e à propriedade, qual seja o “poder de polícia”.

Ainda no entendimento de Bandeira de Mello, o poder de polícia tem um *sentido amplo*, que consiste na atividade estatal que abrange o complexo de atos do Legislativo e do Executivo para condicionar a liberdade e a propriedade, enquanto no *sentido restrito* relaciona-se às intervenções gerais ou abstratas, como os regulamentos, ou concretas e específicas como as autorizações, e as licenças. Nesse sentido, esse doutrinador contesta o rótulo “poder de polícia” por considerar que sua concepção trata de coisas distintas, leis e atos administrativos, ensina que isso pode levar a entender que a Administração dispõe de poderes que são inconcebíveis no Estado de Direito.

Cretella Júnior (1968, p. 41 – 47) traz importantes considerações sobre a definição do poder de polícia. Também advoga que essa expressão é imperfeita. De acordo com esse doutrinador, a ideia





A Evolução do Poder de Polícia no Estado de Direito

de Estado é inseparável da de polícia, pois o poder de polícia sempre existiu no Estado, quer seja em caráter amplo de política interna, quer como instituição essencialmente administrativa, ou como administração jurídica ou administração social do Estado. No entanto, “a expressão técnica ‘poder de polícia’ é bastante moderna, tendo nascido em país da língua inglesa e, logo depois, acolhida pelos cultores do Direito Público de todo mundo” (CRETELLA JÚNIOR, 1968, p.42).

Nesse sentido, o autor cita jurisprudências do Direito norte-americano da primeira metade do século XIX, mais precisamente de 1824 a 1853, em que juízes daquele país passam a utilizar esses termos, sedimentando essa terminologia. Conclui que “*da jurisprudência norte-americana a denominação police power passa aos trabalhos doutrinários, americanos e ingleses, tendo sido aceita, logo, pelos juristas de todos os países em que se cultiva o Direito Público*” (CRETELLA JÚNIOR, 1968, p.44).

Acrescenta que a grande dificuldade em torno das definições do poder de polícia advém do fato de que, na França (seguida de perto pela Itália), a defesa da ordem pública, da segurança, da salubridade, é o objetivo máximo do poder de polícia. Na jurisprudência e doutrina norte-americanas, transcende aquele poder às formas constrictivas de direitos individuais promanadas da Administração para estender-se, principalmente, até o exercício da função legislativa (CRETELLA JÚNIOR, 1968, p.45).

É importante frisar que o exercício do poder de polícia encontra-se subordinado ao princípio da legalidade, ou seja, as limitações constitucionais e legais para o exercício da atividade administrativa. Não pode a Administração adotar nenhuma medida que não esteja embasada em lei. Nesse sentido, têm-se as atividades vinculadas, previstas expressamente na lei, e as atividades discricionárias, uma vez que não há como o legislador prever todas as situações,





Adelí Sílvio Luiz

deixam uma margem para que a Administração atue de acordo com a conveniência e oportunidade, mas sem se desviar do dever de alcançar a finalidade pública. Ressalte-se que Locke já defendia em sua obra *O Contrato Social* a necessidade da discricionariedade da Administração Pública.

Embora às vezes se diga “poder discricionário”, é importante ressaltar que a Administração Pública não dispõe desse poder. Segundo ensinamento de Azambuja (1996, p. 5), “poder é a força por meio da qual se obriga alguém a obedecer”. Quando o Estado atua delimitando as atividades do particular e impondo sanções, em conformidade com a lei, no uso da *supremacia geral*, utiliza-se do poder de polícia. Já quando atua delimitando e disciplinando as atividades dos servidores públicos ou daqueles com os quais detém relações específicas, como alunos de escolas, pacientes de um hospital, ou presidiários, no uso da *supremacia especial* (BANDEIRA DE MELLO, 2004), utiliza-se do poder disciplinar. Ou seja, dispõe da força através da qual obriga os administrados a obedecerem, isso porque a Supremacia do Estado lhe confere autoridade que é “(...) o direito de mandar e dirigir, de ser ouvido e obedecido” (AZAMBUJA, 1996, p. 5).

Ocorre que, tanto no exercício do poder de polícia, quanto no exercício do poder disciplinar, a Administração Pública pratica atos discricionários, pois o legislador não tem condições de estabelecer em lei todas as situações. No entanto, a atividade discricionária não pode ser denominada poder, uma vez que não é manifestação concreta da força, não subsistindo por si só como poder, mas como substrato do poder de polícia e do poder disciplinar.

Bandeira de Mello acentua que o poder de polícia em sua essência tem um sentido positivo ou negativo, podendo a Administração Pública, através dele, evitar um dano ou construir uma utilidade. Cita como exemplo de sentido positivo as limitações ao direito de





A Evolução do Poder de Polícia no Estado de Direito

construir firmadas em favor de um objetivo urbanístico estético, que favorece o embelezamento da cidade, e o sentido negativo que objetiva a abstenção dos particulares em realizar determinada atividade, como o condicionamento do uso da propriedade imobiliária a fim de que se conforme ao atendimento de sua função social. Enfatiza “(...) *que a utilidade pública é, no mais das vezes, conseguida de modo indireto pelo poder de polícia, em contraposição à obtenção direta de tal utilidade, obtida através dos serviços públicos*” (BANDEIRA DE MELLO, 2004, p.726 – 727).

Desta forma, é possível analisar a contraposição entre o princípio da legalidade e a supremacia do interesse público sobre o privado no Estado Liberal de Direito, através da avaliação do poder de polícia. Cretella Júnior (1968, p.15) demonstra que na Idade Média ocorreu uma ampliação do conceito de polícia, a partir da França e Alemanha “*a police e polizei passaram a designar o direito do soberano e do senhor feudal para zelar, de todos os modos possíveis, pelo bem-estar daqueles que estavam sob suas ordens.*” Assim, segundo esse autor, o conceito passou a abranger todas as atividades da administração, envolvendo o bem-estar físico, econômico e intelectual da população.

É a época pretérita ao Estado de Direito, que Bandeira de Mello (2004, p. 717) denomina de Estado de Polícia, que traz consigo a suposição de prerrogativas dantes existentes em prol do “príncipe”. Cretella Júnior continua a lecionar que nos Estados absolutistas, *o poder de polícia é ilimitado, conferindo, por isso, à polícia, a faculdade de investir contra as liberdades públicas. Nos regimes de legalidade, o poder de polícia é limitado, exercendo-se em esfera que o direito assinala* (CRETELLA JÚNIOR, 1968).

No Estado Liberal de Direito, o poder de polícia impunha obrigações apenas negativas (não fazer) visando resguardar a ordem pública, atuando de forma passiva, como acentua Di Pietro:





Adelí Sílvio Luiz

Num primeiro momento, o Estado de Direito desenvolveu-se baseado nos princípios do **liberalismo**, em que a preocupação era a de assegurar ao indivíduo uma série de direitos subjetivos, dentre os quais a **liberdade**. Em conseqüência, tudo o que significasse uma interferência nessa liberdade deveria ter um caráter excepcional. A regra era o livre exercício dos direitos individuais amplamente assegurados nas Declarações Universais de Direitos, depois transpostos para as Constituições; a atuação estatal constituía exceção, só podendo limitar o exercício dos direitos individuais para assegurar a **ordem pública**. A polícia administrativa era essencialmente uma **polícia de segurança**. (DI PIETRO, 2010, p. 115 -116)

É patente que o Estado Liberal de Direito foi pródigo em atender aos anseios da burguesia, manteve o fosso entre o povo e o poder público, não atendendo aos preceitos de igualdade e participação política do cidadão, para que se alcançasse a democracia e maior atenção às necessidades sociais da coletividade. Nesse sentido, Silva acentua que

o individualismo e o abstencionismo ou neutralismo do Estado Liberal provocaram imensas injustiças, e os movimentos sociais do século passado, e deste especialmente, desvelando a insuficiência das liberdades burguesas, permitiram que se tivesse consciência da necessidade de justiça social (SILVA, 1998, p. 119).

Esta situação fez recrudescer os problemas sociais, a despeito do crescimento econômico da burguesia, em razão da não intervenção do Estado, do controle político do Estado por esta classe, da segurança jurídica e da proteção à propriedade. Porém, os problemas de degradação ambiental, exploração do trabalho dos homens, mulheres e crianças, a ausência de políticas públicas de saúde, educação, habitação e segurança aviltaram-se, agravando situação social do trabalhador, em virtude das condições desumanas





A Evolução do Poder de Polícia no Estado de Direito

de moradia, saúde, segurança, alimentação. Esta situação indica o paradoxo entre a garantia às liberdades individuais e a supremacia do interesse público que norteou o Estado Liberal de Direito. Esses fatores levaram ao Estado Social de Direito.

2.2 Estado Social de Direito

Quereis dar consistência ao Estado? – aproximai tanto quanto possível os graus extremos, não suportai nem os opulentos nem os mendigos. Esses dois estados, naturalmente inseparáveis, são igualmente funestos ao bem comum – de um saem os fautores da tirania e de outro os tiranos. É sempre entre eles que se faz o tráfico da liberdade pública; um a compra e o outro a vende. **Rousseau**

O pensamento de Rousseau teve grande importância na definição dos rumos da Revolução Francesa e implantação do estado burguês. A influência desse pensamento se vê na Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão cujo art. 1º estatui que “os homens nascem e são livres e iguais em direitos” (Rousseau inicia sua obra “O contrato social” afirmando que “O homem nasce livre”), e em outros fundamentos do Estado Liberal. Porém, no momento em que a burguesia assume o controle do Estado, passando de classe dominada a classe dominante, esta não tem interesse em materializar e universalizar esses ideais a todos os componentes do corpo social, como apanágio de todos os homens, conforme salienta Bonavides (1993).

Contudo, Rousseau (1999) foi precursor das ideias em torno da função social da propriedade e do Estado Social, princípios negligenciados pelos fundadores do Estado Burguês, por não estarem correlacionados com seus objetivos.





Discutindo sobre o direito de propriedade, Rousseau afirma:

Em geral, são necessárias as seguintes condições para autorizar o direito do primeiro ocupante de qualquer pedaço de chão: primeiro que esse terreno não esteja ainda habitado por ninguém; segundo, que dele só se ocupe a porção de que se tem necessidade para subsistir; terceiro, que dele se tome posse não por uma cerimônia vã, mas pelo trabalho e pela cultura, únicos sinais de propriedade que devem ser respeitados pelos outros, na ausência de títulos jurídicos (ROUSSEAU, 1999, p. 80).

Observam-se nesses ditames os postulados da função social da propriedade, a limitação da posse as necessidades e o uso produtivo da terra. Ademais, verifica-se o respeito à propriedade privada. Rousseau encerra o capítulo salientando que o pacto social ao invés de destruir a igualdade natural, “(...) pelo contrário, substitui por uma igualdade moral e legítima aquilo que a natureza poderia trazer de desigualdade física entre os homens, que, podendo ser desiguais na força ou no gênio, todos se tornam igual por convenção e direito” (1999, p. 81). Ou seja, o pacto social faz com que todos sejam iguais perante a lei, favorecendo neste caso os desiguais, seja por força física ou deficiência na inteligência, que passam a merecer proteção especial do Estado. Contudo, o próprio Rousseau reconhece que

Sob os maus governos essa igualdade é somente aparente e ilusória; serve só para manter o pobre na sua miséria e o rico na sua usurpação. Na realidade, as leis são sempre úteis aos que possuem e prejudiciais aos que nada têm, donde se segue que o estado social só é vantajoso aos homens quando todos eles têm alguma coisa e nenhum tem demais (ROUSSEAU, 1999, p. 81).

Nesse ponto, é importante observar que Rousseau não considerava igualdade como sendo absolutamente os mesmos graus de poder e riqueza para todos, mas que não houvesse um fosso entre os mais





A Evolução do Poder de Polícia no Estado de Direito

ricos e os mais pobres, de forma que a desigualdade provoque a degeneração da sociedade. Foi justamente a desigualdade dos interesses em conflito que causou a derrocada do Estado Liberal, por não conseguir solucionar o problema de ordem econômica das camadas proletárias da sociedade, por ser um Estado inoperante, aumentando a crise social.

A despeito dessas considerações, o Estado Liberal de Direito caracterizou-se por ser um estado individualista, marcado pela defesa dos interesses da burguesia. Dessa atitude neutra e passiva do Estado frente aos problemas sociais, que se avultaram, diversos intelectuais passam a combater essa situação, levando a diversos movimentos sociais nos séculos XIX e XX. Lucas Verdú, citado por Silva (1998), enfatiza:

Mas o Estado de, que já não poderia justificar-se como liberal, necessitou, para enfrentar a maré social, despojar-se de sua neutralidade, integrar, em seu seio, a sociedade, sem renunciar aos primados do Direito. O Estado de Direito, na atualidade, deixou de ser formal, neutro e individualista, para transformar-se em Estado material de Direito, enquanto adota uma dogmática e pretende realizar a justiça social. (SILVA, 1998).

Bonavides (1993) considera que há uma imprecisão de ordem semântica em relação a “Estado Social”, contudo, entende que uma constante a qual explica o aparecimento do Estado Social é a intervenção ideológica do socialismo (1993, p. 179).

Enfatiza, ainda, que o Estado Social representa uma transformação superestrutural por que passou o antigo Estado Liberal, conservando no Ocidente sua adesão à ordem capitalista “*Daí compadecer-se o Estado social no capitalismo com os mais variados sistemas de organização política, cujo programa não importe em modificações fundamentais de certos postulados econômicos e sociais*” (BONAVIDES, 1993, p. 180). Conclui que o Estado social se





Adelí Sílvio Luiz

compadece com regimes políticos antagônicos, como a democracia, o fascismo e o nacional-socialismo.

O Estado social, segundo Bonavides, significa intervencionismo, patronagem, paternalismo:

O Estado social, por sua própria natureza, é um Estado intervencionista, que requer sempre a presença militante do poder político na esfera social, onde cresceu a dependência do indivíduo, pela impossibilidade em que este se acha, perante fatores alheios a sua vontade, de prover certas necessidades existenciais mínimas (BONAVIDES, 1993, p. 196).

Para atender a seus pressupostos, ocorre o fortalecimento do papel do Estado. O Estado passa a ditar as regras, deixa de ser neutro, substitui a atitude passiva por uma atitude ativa. Com isso, observa-se a presença do Estado na economia – intervenção estatal – de forma direta, com o Estado empresário, atuando em áreas consideradas estratégicas – ou, indireta – através da regulamentação da economia. Dessa forma, o Estado Social passa a intervir nos cânones do *liberalismo*: a livre iniciativa e a livre concorrência.

Dentro dessa vertente, crescem a máquina estatal e a burocracia administrativa. Além de atuar através da prestação de serviços públicos, o Estado passa a fomentar a economia e o desenvolvimento social. O poder de polícia assume nova vertente na proteção do interesse público. Di Pietro acentua que:

A preocupação com a proteção do interesse público nasceu com o Estado Social. E não nasceu para proteger um interesse público único, indeterminado, difícil ou impossível de definir-se. Ele nasceu para proteger os vários interesses das várias camadas sociais. Ele não afetou os direitos individuais, mas passou a conviver com eles. Tanto assim é que, paralelamente ao princípio do interesse público, nasceram os direitos sociais e econômicos (DI PIETRO, 2010, p. 37).





A Evolução do Poder de Polícia no Estado de Direito

Essa doutrinadora conclui que em nome do primado do interesse público inúmeras transformações ocorreram, dentre elas em relação ao poder de polícia do Estado, que deixa de impor obrigações meramente negativas (não fazer) para resguardar a ordem pública, e passa a impor obrigações positivas, “além de ampliar o seu campo de atuação, que passou a abranger, além da ordem pública, também a ordem econômica e social” (DI PIETRO, 2010, p. 65).

Com a ampliação do conceito de poder de polícia, decorrente do primado do interesse público, os doutrinadores passam a dar nova conotação a essa função estatal. Laubadère frisa que

O poder de polícia define-se pelo fim que se tem em mira e que é o de assegurar a tranquilidade (ausência de riscos de desordem) a segurança (ausência de riscos de acidentes) ou a salubridade pública (ausência de riscos de moléstias). (LAUBADÉRE, citado por CRETELLA JÚNIOR, 1968, p. 46).

Cretella Júnior (1968, p. 22) enfatiza que a polícia exerce ação tendente a manutenção da ordem pública, englobando em seu conteúdo a segurança de pessoas e bens, tranquilidade pública e salubridade pública. Conclui que o conceito reveste aspectos econômicos e até estéticos. Nesse sentido, divide a polícia administrativa (tem por escopo impedir as infrações das leis, sendo preventiva) em dois ramos: a geral e a especial.

Polícia administrativa geral é a que tem por objetivo a consecução direta de certos fins preventivos, que não estão ligados a nenhum outro serviço público. Divide-se em dois ramos: polícia de segurança e polícia de costumes. A polícia de segurança tem por objetivo prevenir a criminalidade em relação à incolumidade pessoal, à propriedade, à tranquilidade pública e social. A de costumes abrange modalidades relativas a jogos, a diversões, ao lenocínio, à prostituição, ao alcoolismo, aos entorpecentes, à mendicância (CRETELLA JÚNIOR, 1968, p. 62).





Polícia administrativa especial é a que aparece como acessória a outros serviços públicos, apresentando inúmeras modalidades, que se desdobram de acordo com o desenvolvimento dos serviços. Como exemplos, pode se citar: a ferroviária, de cemitérios, a do trânsito, a portuária, a ambiental, a sanitária, a aduaneira e a edilícia (1968, p. 62).

Bandeira de Mello contesta a divisão em geral e especial, sob dois argumentos:

- 1) Primeiro, na França, as atividades de polícia incidiam sobre as matérias próprias da polícia geral: segurança, tranquilidade e salubridade pública, as quais perfaziam a noção de ordem pública. Cita os textos legais autorizadores das intervenções do poder de polícia, Lei de 22.12.1789 - 8.1.1790, segundo o qual compete aos administradores dos Departamentos a “manutenção da salubridade, da segurança e da tranquilidade públicas”; e art. 97 da Lei 5.4.1884, segundo o qual “a polícia municipal tem por objetivo assegurar a boa ordem, a segurança e a tranquilidade públicas”. Posteriormente em razão de legislações específicas a Administração veio a agir em outras áreas.
- 2) A Administração Pública na França, em matéria de segurança, tranquilidade e salubridade públicas interfere através de regulamentos autônomos, que inovam na ordem jurídica e tem cunho materialmente legislativo. Esta situação é inaplicável no Direito brasileiro, uma vez que a Administração Pública não pode inovar na ordem jurídica. (BANDEIRA DE MELLO, 2004, p. 733 -734)

Cretella Junior não emprega os termos tranquilidade, segurança e salubridade em relação à noção de polícia, que mostra ser menos ampla, mas em relação ao de poder de polícia. Chega a uma





A Evolução do Poder de Polícia no Estado de Direito

definição, que propõe ser universal do poder de polícia, “mediante o qual os Estados de Direito de nossos dias satisfazem a tríplice objetivo, qual seja, o de assegurar a tranquilidade, a segurança, a salubridade, mediante uma série de medidas traduzidas, na prática, pela ação policial, que se propõe a atingir tal *desideratum*” (CRETELLA JÚNIOR, 1968, p. 46). Continua acentuando que:

O poder de polícia é a causa, o fundamento; a polícia é conseqüência. O poder de polícia é algo *in potentia*, traduzido *in actu*, pela ação policial.

Poder de polícia é a faculdade discricionária da administração de limitar a liberdade individual em prol do interesse coletivo (CRETELLA JÚNIOR, 1968, p. 56).

Dessa forma, Cretella Junior (1968) utiliza o tríplice objetivo tranquilidade, segurança e salubridade, em relação a poder de polícia. Ao propor a divisão da polícia administrativa em geral e especial, não o faz segundo esses objetivos que são gerais, mas segundo objetivos específicos, quais sejam, Polícia administrativa geral é a que **tem por objetivo a consecução direta de certos fins preventivos**, que **não estão ligados a nenhum outro serviço público**, e Polícia administrativa especial é a que **aparece como acessória a outros serviços públicos**, mas ambas atuam buscando satisfazer o tríplice objetivo do Estado de Direito.

Bandeira de Mello (2004) leciona que a polícia administrativa propõe-se a salvaguardar os seguintes valores: de segurança pública, de ordem pública, de tranquilidade pública, de higiene e saúde públicas, estéticos e artísticos, históricos e paisagísticos, riquezas naturais, moralidade pública e economia popular.

Analisando os ensinamentos desses insígnies mestres, é possível concluir que carece de necessidade a divisão da polícia administrativa em geral e especial, pois, dentro do poder de polícia





Adelí Sílvia Luiz

do Estado, a atividade de polícia deve se manifestar para atingir o tríptico objetivo de segurança, tranquilidade e salubridade. Contudo, não cabe refutar a divisão da polícia administrativa com base nos argumentos defendidos por Bandeira de Mello, primeiro em razão dos ensinamentos de Cretella Junior, segundo porque, em consonância com o princípio da legalidade, o Estado se submete às leis por ele mesmo postas, sendo defeso ao Poder Executivo inovar a ordem jurídica e impor obrigações ou proibições senão em virtude de lei.

Por outro lado, cumpre trazer a lume o entendimento de Di Pietro sobre a matéria, que entende que o emprego do termo polícia geral é relativo à segurança pública e polícias especiais é relativo às que atuam nos mais variados setores da atividade dos particulares. Enfatiza que o crescimento do poder de polícia deu-se em dois sentidos:

1. de um lado, passou a atuar em setores não relacionados com a segurança, atingindo as relações entre particulares, anteriormente fora do alcance do Estado; o próprio conceito de ordem pública, antes concernente apenas à segurança, passou a abranger a ordem econômica e social, com medidas relativas às relações de emprego, ao mercado dos produtos de primeira necessidade, ao exercício das profissões, às comunicações, aos espetáculos públicos, ao meio ambiente, ao patrimônio histórico e artístico nacional, à saúde e tantas outras;
2. de outro lado, passou a possibilitar a imposição de obrigações de fazer, como o cultivo da terra, o aproveitamento do solo, a venda de produtos; a polícia tradicional limitava-se a impor obrigações de não fazer. Para alguns autores, essas medidas escapam ao poder de polícia e se apresentam como novo instrumento de que o Estado dispõe para intervir na propriedade, com





A Evolução do Poder de Polícia no Estado de Direito

vista em assegurar o bem comum, com base no princípio da função social da propriedade. (DI PIETRO, 2010.)

Em sua crítica ao Estado Social, Bonavides entende como grande risco a politização da função social pelo Estado como meio de agravar a dependência do indivíduo, desvirtuar a democracia ou consolidar o poder totalitário. Neste sentido, enxerga o risco de governantes destituídos de escrúpulos atentarem contra a liberdade humana, o que exploraria a dependência básica do indivíduo, transformado em mero instrumento dos fins estatais. Assegura que “Com a democracia, diz Forsthoff, existe a mesma tendência, mas ela aqui só vinga quando o regime político se torna uma farsa, no momento crítico de formação da vontade estatal” (BONAVIDES, 1993, p. 196 – 198).

Dentro dessa assertiva, observa-se que em alguns estados totalitários, a polícia não era vista como uma atividade de Estado, dentro do tríplice objetivo de assegurar a tranquilidade, segurança e salubridade, na defesa e proteção do cidadão, mas como um instrumento de proteção e defesa da Administração, ou melhor, dos administradores, indo contra preceitos de cidadania e respeito à dignidade da pessoa humana. Esses fatores levaram, após a 2ª Guerra Mundial, ao surgimento do Estado Democrático de Direito, em substituição ao Estado Social de Direito.

2.3 Estado Democrático de Direito

(...) a força não faz o direito e só se é obrigado a obedecer aos poderes legítimos

Rousseau

Silva (1998) demonstra que o Estado de Direito, quer como Estado Liberal de Direito, quer como Estado Social de Direito, nem sempre





Adelí Sílvio Luiz

caracteriza Estado Democrático, pois este se funda no princípio da soberania popular que:

(...) impõe a participação efetiva e operante do povo na coisa pública, participação que não se exaure, na simples formação das instituições representativas, que constituem um estágio da evolução do Estado Democrático, mas não o seu completo desenvolvimento (CROSA, citado por SILVA, 1998, p. 121).

Esse autor discorre que, no Estado Liberal de Direito, a concepção de igualdade foi puramente formal e abstrata, na generalidade da lei e que o Estado Social de Direito não conseguiu promover a justiça social nem a autêntica participação democrática.

Onde a concepção mais recente do Estado Democrático de Direito, como Estado de legitimidade justa (ou Estado de Justiça material), fundante de uma sociedade democrática, qual seja a que instaure um processo de efetiva *incorporação* de todo o povo nos mecanismos do *controle das decisões*, e de sua *real participação* nos *rendimentos da produção* (SILVA, 1998, p. 122).

Desta forma, observa-se que um dos objetivos centrais do Estado Democrático de Direito é promover a igualdade material, dar condição efetiva aos cidadãos para se incorporarem na sociedade, usufruindo da educação, saúde, habitação, trabalho, lazer e outros direitos sociais. E, acima de tudo, assegurar a participação política. Observa-se que, no Estado Liberal, a burguesia passou a ser a classe dominante, excluindo a participação popular, mantendo apenas a igualdade formal, não possibilitando a real participação nos rendimentos da produção, outro objetivo central do Estado Democrático de Direito.

Silva (1998) acentua que a nossa Constituição emprega a expressão “democrático” qualificando o Estado, “o que irradia os valores da





A Evolução do Poder de Polícia no Estado de Direito

democracia sobre todos os elementos constitutivos do Estado e, pois, também sobre a ordem jurídica”. Conclui que o Estado Democrático de Direito se subordina ao império da lei, mas da lei que realize o princípio da igualdade e da justiça, pela busca da igualização das condições dos socialmente desiguais (SILVA, 1998, p.125). Por fim, este autor entende que os princípios e tarefas do Estado Democrático de Direito são: princípio da constitucionalidade, princípio democrático, sistema de direitos fundamentais, princípio da justiça social, princípio da igualdade, princípios da divisão de poderes e da independência do juiz, princípio da legalidade e princípio da segurança jurídica.

Analisando as tendências atuais do Direito Administrativo Brasileiro, Di Pietro (2010, p.29 – 30) faz importante inferência em relação ao alargamento do princípio da legalidade. Afirma que a Administração no Estado democrático de Direito não se acha vinculada apenas à lei, mas aos princípios e valores, que foram inseridos no texto constitucional não apenas do art. 1º ao 4º, mas em vários dispositivos esparsos. Essa ampliação objetiva materializar o Direito, de forma que à Administração não basta a sujeição à lei, mas a busca do Direito como ideário de justiça.

Surge aí uma divergência, pois o alargamento do princípio da legalidade, pela adoção dos princípios do Estado Democrático de Direito, traz como consequência maior limitação à discricionariedade administrativa, em decorrência da submissão da Administração a princípios e valores. Ocorre que, por outro lado, a insigne doutrinadora demonstra a pressão no sentido da ampliação da discricionariedade administrativa. A divergência surge, pois à medida que se amplia o princípio da legalidade, reduz-se a discricionariedade, dando menor margem para que a Administração atue de conformidade com a conveniência e oportunidade.

Neste sentido, Di Pietro (2010) demonstra que no Estado Liberal de





Adelí Sílvia Luiz

Direito havia maior discricionariedade, uma vez que a legalidade somente se restringia ao que dissesse respeito aos direitos individuais. Com o Estado Social de Direito, houve ampliação da competência normativa do Poder Executivo e a legalidade passou a abranger toda a esfera de atuação da Administração Pública. Por fim, com o Estado Democrático de Direito, houve nova ampliação com a sujeição ao Direito (lei, valores e princípios) além da ampliação da função normativa da Administração Pública, com a função reguladora exercida pelas Agências.

Assim sendo, surgiram duas tendências opostas. Primeiro, os neoliberais tencionam substituir a Administração burocrática pela Administração gerencial. Para isso, requerem maior liberdade decisória, sendo necessário, por conseguinte, a ampliação da discricionariedade. Por outro lado, os chamados “conservadores” se dirigem no sentido de ampliar a legalidade, defendendo o argumento, conforme enfatizado, de que o Estado não se submete apenas à lei, mas ao **Direito**. Daí a divergência.

Bandeira de Mello (2004) leciona que:

Uma vez que a atividade administrativa é subordinada à lei, e firmado que a administração assim como as pessoas administrativas não têm disponibilidade sobre os interesses públicos, mas apenas o dever de curá-los nos termos das finalidades predeterminadas legalmente (...), compreende que esteja submetida a vários princípios, dentre estes o princípio da legalidade, com suas implicações e decorrências: princípio da finalidade, da razoabilidade, da proporcionalidade, da motivação e da responsabilidade do Estado (BANDEIRA DE MELLO, 2004, p. 65).





A Evolução do Poder de Polícia no Estado de Direito

A Jurisprudência deixa clara a aplicação ampla dos princípios com a decorrente ampliação do princípio da legalidade. Neste sentido, colacionamos o REsp. 625337RS, Relator Ministro Luiz Fux, de 15/12/2008:

(...) E, por envolver restrição a princípios fundamentais da ordem econômica e da ordem social, tem o Estado o dever de fundamentar essa intervenção. Trata-se do exercício do poder de polícia. (...) Portanto, a análise da legitimidade do ato administrativo, deve ser feita sob o prisma da razoabilidade, ou seja, do sopesamento da proporcionalidade e da adequação da medida para os fins pretendidos (...). (Grifo nosso).

É importante salientar que o uso da discricionariedade pela Administração decorre da impossibilidade de se prever em lei todas as situações, sendo, portanto, não apenas uma faculdade, mas também um dever para implementar a finalidade legal a que está jungida pelo princípio da legalidade, conforme salienta Bandeira de Mello (2004). Assim sendo, ainda que no uso da discricionariedade, a Administração não se afasta do princípio da legalidade, em virtude da indisponibilidade dos interesses públicos, devendo, por conseguinte atingir a finalidade pública em todos os atos administrativos, sob pena de sua correção pelo Poder Judiciário, nos termos do inciso XXXV, do art. 5º da CF.

Considerando os princípios que fundamentam o Estado Democrático de Direito, Di Pietro (2010) ressalta a tendência no Direito Administrativo Brasileiro de fortalecimento da democracia participativa, com inúmeros instrumentos de controle e participação do cidadão na gestão das atividades da Administração Pública.

Para avaliar a inserção da participação e controle do cidadão na gestão das atividades de polícia administrativa, cumpre reportar ao sentido inicial da palavra polícia, que apesar de ter significado





diferente do hoje empregado, transmite noção da origem da palavra, a fim de buscar a sua assimilação. Cretella Júnior (1968, p. 14 - 15) demonstra que a palavra *polícia* origina-se do grego *politeia*, que tem o sentido implícito de cidade, polis, governo. Destaca entre os diversos sentidos de *politeia* em textos de autores da literatura clássica grega: qualidade e direitos de cidadão; direito de cidadania; modo de vida do cidadão.

Vê-se assim que a *polícia* está intrinsecamente vinculada à proteção e garantia dos direitos de cidadania. Assim, quando se fala em uma “*polícia cidadã*” pode-se considerar que, em sua essência esse é o sentido da palavra *polícia*.

Di Pietro (2010, p. 116 - 117) mostra a evolução do conceito de poder de polícia, da concepção liberal que compreendia “(...) a atividade estatal que limitava o exercício dos direitos individuais em benefício da segurança.” Ao conceito moderno adotado no direito brasileiro “(...) a atividade do Estado consistente em limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público”. Observa-se que o poder de polícia no Estado Democrático de Direito não fica adstrito à segurança: ocorre ampliação do conceito de ordem pública, que passa a abranger questões de ordem econômica e social, de forma a garantir e assegurar o interesse público, na busca da igualização das condições dos socialmente desiguais.

Neste sentido, cumpre trazer a lume o conceito legal de poder de polícia, apresentado no art. 78 do Código Tributário Nacional - CTN:

Considera-se poder de polícia a atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes





A Evolução do Poder de Polícia no Estado de Direito

de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos. (BRASIL, 2016)

Nesse ponto, atendendo aos preceitos de alargamento do princípio da legalidade e fortalecimento da democracia participativa, a polícia administrativa torna-se instrumento de defesa e proteção do cidadão, e não mais em instrumento do Estado para manter os interesses da Administração, como se verificou no Estado Social de Direito. Ou seja, a Administração condiciona o exercício dos direitos e liberdades individuais, mas sempre visando ao bem-estar coletivo, dentro do princípio da predominância do interesse público sobre o particular.

Dentro dessa premissa, recrudescer no Brasil entre organizações de polícia administrativa de segurança pública a crescente participação popular, através da polícia comunitária. A título de exemplo, cita-se que na Polícia Militar de Minas Gerais – PMMG foi inserida a filosofia de Polícia Comunitária, que busca a participação e controle social na gestão das atividades de polícia preventiva através de Conselhos Comunitários de Segurança Pública – CONSEP.

Embora não exista um conceito exclusivo de Polícia Comunitária no Brasil, o mais recorrente entre as instituições policiais é de que é

[...] uma filosofia e uma estratégia organizacional que proporciona uma nova parceria entre a população e a polícia. Tal parceria se baseia na premissa de que tanto a polícia quanto a comunidade devem trabalhar juntas para identificar, priorizar e resolver problemas contemporâneos tais como crime, drogas, medo do crime, desordens físicas e morais, e em geral a decadência do bairro, com o objetivo de melhorar a qualidade geral de vida da área (TROJANOWICZ; BUCQUEROUX, 1994, citado por MINAS GERAIS, 2011a, p. 19).





Adelí Sílvio Luiz

Percebe-se que a ideia central de Polícia Comunitária está na possibilidade de oportunizar uma aproximação dos policiais junto à comunidade onde atuam e que esta não é uma atividade especializada, devendo tornar-se uma prática comum a todos os policiais militares, durante sua atuação preventiva.

A doutrina de emprego da PMMG tem por pressuposto os Direitos Humanos, no intuito de assegurar o respeito à cidadania, aos direitos e liberdades individuais, e aos princípios constitucionais, mormente o princípio da dignidade da pessoa humana. Nesse sentido, a diretriz de Direitos Humanos da Instituição estatui: “É primordial, pois, que os policiais militares [...] demonstrem sensibilidade em relação aos direitos e liberdades individuais, assim como tomem consciência de sua capacidade (individual) para promover e proteger tais direitos e liberdades.” (MINAS GERAIS, 2003).

Ressalte-se que no final do ano de 2011 a Polícia Militar de Minas Gerais lançou o “**Programa Polícia para a Cidadania**”, objetivando estabelecer no Estado uma rede de proteção à família, o que reforça o exercício do *poder de polícia* em conformidade com os ditames do Estado Democrático de Direito, e por sua vez atesta a evolução desta atividade estatal.

O Programa Polícia para a Cidadania foi estruturado e alinhado com os eixos da política governamental de Minas Gerais – participação social e gestão em rede – tendo como diretivas a estruturação em eixos: Polícia Comunitária; Direitos Humanos; Transparência; e, Qualidade de atendimento ao Cidadão. As ações inseridas no programa são as seguintes: prevenção ao uso de drogas; prevenção à violência escolar; proteção à criança, ao adolescente e ao idoso; prevenção à violência doméstica; e, polícia e família. (MINAS GERAIS, 2011b, p. 13)



3 CONCLUSÃO

(...) a liberdade não pode subsistir sem a igualdade.

Rousseau

O estudo da evolução do Estado de Direito e do poder de polícia proporciona diversos ensinamentos àqueles que vivenciam o Direito Público. O primeiro ensinamento de relevância é o vínculo do Estado de Direito ao princípio da legalidade, significando que este Estado está subordinado às leis que cria e pode atuar na limitação dos direitos e liberdades individuais apenas fundamentado em lei e objetivando o bem comum.

Neste propósito, verifica-se que o princípio da legalidade evoluiu acompanhando o progresso do Estado. No Estado absolutista, o governante não atuava segundo os limites constitucionais e legais, ditava as normas de acordo com o seu alvedrio, julgava, governava, administrava e exercia todos os direitos da soberania sem oposição. No Estado Liberal de Direito, que estabeleceu como fundamentos a separação dos poderes, o princípio da legalidade e a garantia aos direitos e liberdades fundamentais, o princípio da legalidade se restringia a garantia dos direitos e liberdades individuais, prevalecendo à discricionariedade da Administração Pública.

No Estado Social de Direito, o princípio da legalidade evoluiu porque passou a considerar as normas expedidas pelo Poder Executivo, havendo, por conseguinte redução da discricionariedade. Por fim, o Estado Democrático de Direito amplia ainda mais o princípio da legalidade, ao considerar não apenas a lei, mas o Direito, abrangendo os princípios e valores constitucionais no intuito de alcançar a materialização dos direitos fundamentais, dos quais se ressalta a igualdade.

Neste sentido, observa-se que os princípios que nortearam a criação



do Estado de Direito, negligenciados em sua origem pela burguesia, que alijou a presença do elemento popular na formação da vontade estatal e, ainda a igualdade e a liberdade para exercício dos direitos, foram retomados em sua essência pelo Estado Democrático de Direito. Foi necessário amadurecimento político e social para que se entendesse a profundidade dos princípios da liberdade, igualdade e fraternidade, e, sobretudo dos direitos sociais. Importante considerar o alcance da visão social de Rousseau, cujos ensinamentos já delineavam os caminhos para se chegar ao Estado Social de Direito e ao Estado Democrático de Direito.

Partindo desse desiderato, observa-se que o poder de polícia acompanhou a mesma trajetória do Estado. Dessa forma, o **poder de polícia**, que cresce de abrangência a partir do Estado Social de Direito, veio a ter o seu auge no Estado Democrático de Direito, a partir do seu emprego na restrição dos direitos individuais no benefício do interesse público. Transmuta-se de uma visão individualista, baseada na segurança pública, interesse imediato da burguesia, para abranger a ordem econômica e social e todas as atividades que propiciem o bem comum. Isso ocorre porque à burguesia não interessava a intervenção estatal: quanto menor a interferência do Estado na economia e na vida social melhor. Desta forma, saiu-se de um “Estado Policial”, em que ao “Príncipe” cabia regular a vida social, para um estado “Liberal”, tolerante, indulgente. Se essa situação por um lado propiciou o crescimento econômico e político da burguesia, por outro lado aprofundou o abismo social e econômico entre a classe dominante e o povo.

O Estado Democrático vem suprir essa demanda do povo, ao estabelecer como princípios a constitucionalidade, a democracia, o sistema de direitos fundamentais, a justiça social, a igualdade, a divisão de poderes e da independência do juiz, a legalidade e a segurança jurídica. Todos esses princípios passam a ser fundamento





A Evolução do Poder de Polícia no Estado de Direito

para o exercício do **poder de polícia**, além dos demais valores constitucionais e princípios que regem a Administração Pública.

Certifica-nos esta evolução do poder de polícia no Estado de Direito a atividade de polícia administrativa da Polícia Militar de Minas Gerais, em cuja essência doutrinária, que norteia o emprego operacional, observa-se o respeito aos Direitos Humanos, a Polícia Comunitária e, mais recentemente a ênfase à cidadania, através Programa Polícia e Família.

Abstract: *Understanding the evolution of police power during the evolution of the State in order to assess its essential elements, their subjection to the rule of law and the discretion of the Public Administration in its application as a way to condition the exercise of rights and freedoms collective well-being.*

Key words: *police power, fundamental rights, individual freedoms, the principle of legality, Administration, State*





REFERÊNCIAS

AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**. 35.ed. São Paulo: Globo, 1996. 397p.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 17.ed. São Paulo: Malheiros, 2004. 960p.

BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. 5.ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1993. 209p.

BRASIL. Congresso Nacional. **Código Tributário Nacional**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172Compilado.htm>. Acesso em 13 abr. 2016.

CRETELLA JUNIOR, José. **Tratado de Direito Administrativo**; Volume V; Polícia Administrativa. Rio de Janeiro: Forense, 1968.

Declaração dos direitos do homem e do Cidadão de 1789. Acessado em < http://pfdc.pgr.mpf.gov.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/direitos-humanos/declar_dir_homem_cidadao.pdf>. Acesso em 31 dez. 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 23.ed. São Paulo: Atlas, 2010. 873p.

LOCKE, John. Carta acerca da tolerância: Segundo tratado sobre o governo; **Ensaio acerca do entendimento humano**. 2.ed. São Paulo: Abril Cultural, 1978. 344p. (Os Pensadores)

MINAS GERAIS. Polícia Militar. Comando-Geral. **Diretriz para a produção de serviços de Segurança Pública nº 3.01.05/2010-CG**: Regula a atuação da Polícia Militar de Minas Gerais segundo a filosofia dos Direitos Humanos. Belo Horizonte: PMMG – Comando-Geral, 2010.





A Evolução do Poder de Polícia no Estado de Direito

MINAS GERAIS. Polícia Militar. Comando-Geral. **Diretriz para a produção de serviços de Segurança Pública nº 3.01.06/2011-CG:** Regula a aplicação da filosofia de polícia comunitária pela Polícia Militar de Minas Gerais. Belo Horizonte: PMMG – Comando-Geral, 2011a.

MINAS GERAIS - b. Polícia Militar. Comando-Geral. **Diretriz para a produção de serviços de Segurança Pública nº 3.02.03/2011-CG:** Define a estratégia e o processo de gestão do programa polícia para a cidadania e a prestação do serviço polícia e família da Polícia Militar de Minas Gerais. Belo Horizonte: PMMG – Comando-Geral, 2011b.

MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat. **O Espírito das Leis.** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982. 712p.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. Do contrato social; **Ensaio sobre a origem das línguas.** V. I. São Paulo: Nova Cultura, 1999. 336p. (Os Pensadores).

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 15.ed. São Paulo: Malheiros, 1998. 863p.





O ALFERES: exploração bibliométrica e análise de conteúdo do acervo de 1983 a 2010

ANTÔNIO HOT PEREIRA DE FARIA

Primeiro Tenente da PMMG, Mestre em Administração, Graduado em Ciências Militares pela Academia de Polícia Militar de Minas Gerais (2007) e Graduado em Química pela Universidade Federal de Minas Gerais (2009).

Resumo: *Este estudo explora o acervo completo da Revista “O Alferes”, periódico institucional da Polícia Militar de Minas Gerais, composto por 24 volumes, 64 números, 3 edições especiais, com 471 itens, de 1983 a 2010, por meio do uso de técnicas de bibliometria, que tem sua aplicação destacada como ferramenta básica para a gestão da informação e do conhecimento científico e tecnológico. Analisa-se o conteúdo, envolvendo títulos, palavras-chave, resumo e corpo dos textos. Concluiu-se que o acervo de “O Alferes” reflete, em parte, as características do universo da produção acadêmica da Polícia Militar de Minas Gerais. O uso combinado das técnicas utilizadas neste artigo potencializa a sua apropriação a outros conjuntos de artigos e campos da produção científica.*

Palavras-chave: *bibliometria, conhecimento científico, conhecimento policial.*

1 INTRODUÇÃO

A revista “O Alferes” representa uma importante ferramenta da Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG) na disseminação de conhecimento sobre a polícia ostensiva de preservação da ordem pública, em especial, de difusão de doutrina policial e de informação





O Alferes: Exploração bibliométrica e análise de conteúdo do acervo de 1983 a 2010 científica sobre segurança pública. O periódico tem como objetivo estimular a reflexão e o debate acerca da temática defesa social não somente no âmbito institucional, mas de toda a comunidade acadêmica.

Desta forma, torna-se imperioso o estudo da revista. Trabalho este que, apesar de honrado, é ao mesmo tempo desprezioso enquanto afirmação conclusiva e exauriente, tendo em vista que a pesquisa ora apresentada é mero alento para um aprofundamento de estudos futuros, uma vez que o objeto de estudo está em constante renovação.

A revista “**O Alferes**” foi criada a título experimental com a Resolução 628 de 10 de janeiro de 1979. Entretanto, o periódico veio efetivamente a público em 1983, como fruto da iniciativa de um grupo de oficiais que discutia ao longo da década de 70 a inexistência de uma literatura profissional voltada para a doutrina policial (MAGALHÃES, 2003).

Somente em 14 de maio de 1986, por meio da Resolução 1550, é que o periódico passou a ser instituído em caráter permanente e definitivo na PMMG. A responsabilidade pela edição de “O Alferes”, segundo o mesmo documento normativo, ficou a cargo da Academia de Polícia Militar, devendo circular trimestralmente (MINAS GERAIS, 1986).

Os objetivos da revista eram despertar na oficialidade o interesse pela pesquisa de assuntos relacionados com a profissão policial militar; difundir artigos de caráter estritamente doutrinários, leis, decretos, decisões jurisprudenciais e outras informações que digam respeito à PM e constituir-se em foro de debate sobre temas doutrinários da PM (MINAS GERAIS, 1986).

Após o ano de 1983, a revista “O Alferes”, destinada a suprir a lacuna existente na produção doutrinária de emprego da PMMG



nas atividades de manutenção da ordem pública, trouxe profunda e significativa alteração no campo do conhecimento (SOUZA, 2003). A sistematização da doutrina e pesquisa técnico-profissional foi implementada pela PMMG por meio das Resoluções 1418 e 1419 de 11 de julho de 1985 que instituíram, respectivamente, os parâmetros para a produção de trabalhos técnico-profissionais e a criação na APM da Divisão de Pesquisas.

2 ANÁLISE BIBLIOMÉTRICA E TÉCNICAS CORRELATAS

A análise bibliométrica é uma das diversas formas de avaliação do conhecimento científico e de medição de fluxos de informação. Além dela, citam-se a cienciometria, a informetria e a webometria (VANTI, 2002). A bibliometria é o estudo dos aspectos quantitativos da produção, disseminação e uso da informação registrada com emprego de métodos matemáticos e estatísticos (SPINAK, 1996; TAGUE-SUTCKIFFE, 1992). São quatro os principais tipos de metodologia utilizados pela bibliometria: análise de citações, análise de cocitações, agrupamentos bibliográficos e co-word analysis (CALDAS, TINOCO, CHU, 2003).

A cienciometria, por sua vez, é definida como “a medição do processo informático”, em que o termo “informático” significa “a disciplina do conhecimento que estuda a estrutura e as propriedades da informação científica e as leis do processo de comunicação” (SPINAK, 1996, p. 142). Por fim, a informetria é o estudo dos aspectos quantitativos da informação em qualquer formato e não apenas registros catalográficos ou bibliográficos; seu alcance está além das publicações científicas. De certa maneira, engloba a bibliometria e a cienciometria e pode ser utilizada para a análise de difusão de assuntos abordados em comunidades acadêmicas e não acadêmicas (WORMELL, 1998).



O Alferes: Exploração bibliométrica e análise de conteúdo do acervo de 1983 a 2010

Algumas possibilidades de aplicação das técnicas bibliométricas, cientiométricas e informétricas (VANTI, 2002; KOSTOFF¹, 1998, 1994 *apud* FRANCISCO, 2011, P. 281-282) são:

- (i) identificar as tendências e o crescimento do conhecimento em uma área; (ii) identificar as revistas e periódicos do núcleo de uma disciplina; (iii) identificar os principais usuários, pesquisadores, grupos e instituições de uma disciplina; (iv) estudar a dispersão e a obsolescência da literatura científica; (v) prever a produtividade de autores individuais, organizações e países; (vi) medir o grau e padrões de colaboração entre autores; (vii) analisar os processos de citação e cocitação; (viii) avaliar os aspectos estatísticos da linguagem, das palavras e das frases; e (ix) medir o crescimento de determinadas áreas e o surgimento de novos temas.

3 METODOLOGIA EMPREGADA

Este estudo consistiu na análise bibliométrica do acervo de “O Alferes”, de natureza descritiva e explicativa. Para tal, foi realizada a marcação dos textos dos artigos da revista. Identificados os elementos de interesse para a análise (título, autoria, edição, volume, número, data) construiu-se uma estrutura de tabelas e matrizes que caracterizaram os artigos. Para a análise de conteúdo, foram categorizados os artigos da revista “O Alferes” pelo critério “semântico”, ou seja, através da separação em categorias temáticas. Os passos percorridos na pesquisa foram baseados nos conceitos e etapas propostos por Bardin (1977). Adicionalmente, foi utilizada a ferramenta Wordle™ para a construção das nuvens de palavras, conceito que será oportunamente definido no decorrer deste artigo.

1 KOSTOFF, R. N. The use and misuse of citation analysis in research evaluation. *Scientometrics*, v. 43, n. 1, p. 27-43, mai. 1998.



4 O ACERVO DE “O ALFERES”

4.1 Análise bibliométrica

O universo da pesquisa compreendeu a revista “O Alferes”. Foram analisadas todas as publicações desde sua criação em 1983 até 2010, somando um total de 24 volumes, 64 números, 3 edições especiais, com 471 itens. Deste total de itens publicados, há uma organização do periódico que o divide entre doutrina, informação, jurisprudência, legislação, documentos e informação bibliográfica, que representa, em termos quantitativos, produção conforme tabela a seguir:

Tabela 1 – Número de artigos por seção de O Alferes de 1983 a 2010

Categoria temática	Artigos (Frequência)	
	Absoluta	Relativa (%)
Informação	226	48
Doutrina	97	21
Jurisprudência	78	17
Legislação	37	8
Documentos	21	4
Informação bibliográfica	12	3
Total	471	100

Fonte: Artigos publicados na revista “O Alferes” números 01 a 64 (Elaborado pelo autor).

A tabela apresenta um grande número de artigos de informação (48% do total) que, juntamente com a doutrina (21%) representam os trabalhos referentes à doutrina e à pesquisa na PMMG. Assim, do total de publicações do periódico, somente 69% é dedicado à difusão do conhecimento científico e doutrinário na PMMG, sendo que estes compreendem todos os artigos, não havendo nestas categorias transcrições de normas doutrinárias. Os demais itens publicados são de jurisprudências (17%) e legislação (8%) afetas às

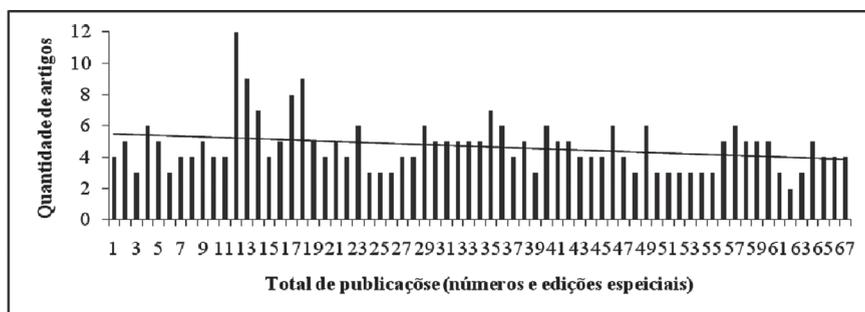
O Alferes: Exploração bibliométrica e análise de conteúdo do acervo de 1983 a 2010

atividades de polícia, documentos (4%), os quais compreendem a doutrina policial transcrita e de informação bibliográfica (3%), que corresponde a resenhas de textos.

Para o interesse específico desta pesquisa, do total de doutrina e informação, 323 artigos (69% das publicações da revista), deduziu-se os artigos referentes à atividade de bombeiro que até o ano de 1999 pertencia à PMMG, os quais totalizavam 9 trabalhos. Sendo assim, foram considerados 314 artigos para análise. Os demais itens (jurisprudência, legislação, documentos e informação bibliográfica) compreendem as publicações de documentos institucionais, legislações e jurisprudências em geral, além de resumos e resenhas, os quais encontravam no periódico meio para difusão e informação dos componentes da Instituição. Como o foco desta pesquisa reside na produção/disseminação do conhecimento científico, estes itens estão dissociados do objetivo e, por isso, foram desprezados para análise.

O número médio de artigos por edição diminuiu ao longo do tempo, por conseguinte, o número de autores por edição também caiu, conforme se vê no Gráfico 1:

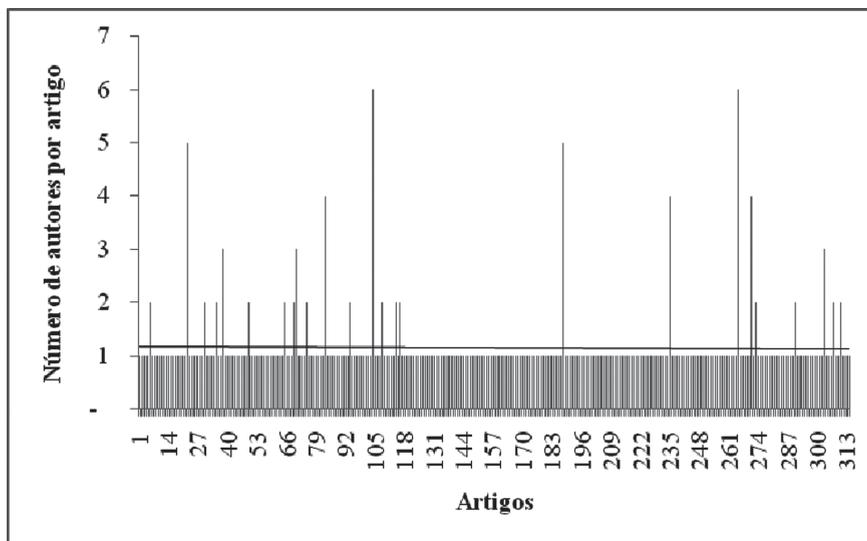
Gráfico 1 – Número e artigos por edição de O Alferes de 1983 a 2010



Fonte: Artigos publicados na revista “O Alferes” números 01 a 64 (Elaborado pelo autor).

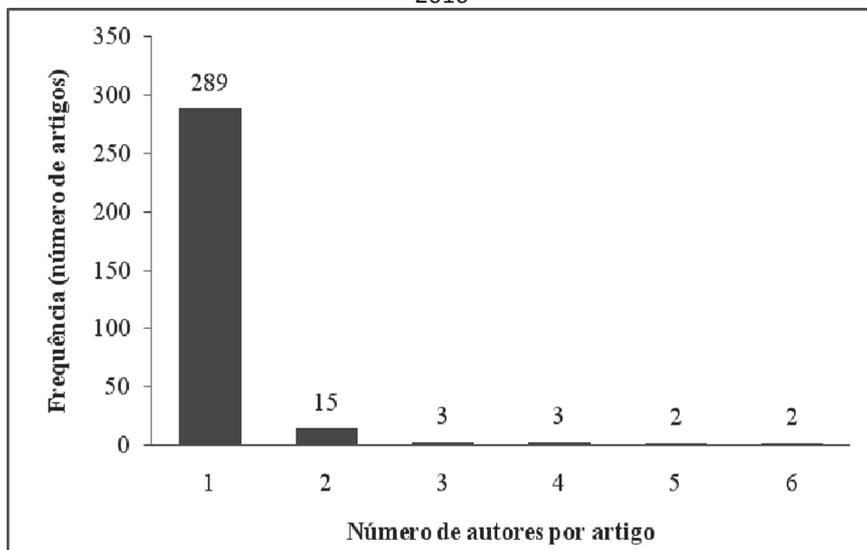
O número de autores por artigo manteve-se praticamente inalterado ao longo do tempo, havendo uma predominância de artigos escritos por um único autor, conforme se vê nos Gráficos 2 e 3.

Gráfico 2 - Número de autores por artigo de O Alferes de 1983 a 2010



Fonte: Artigos publicados na revista “O Alferes” números 01 a 64 (Elaborado pelo autor).

Gráfico 3 – Frequência de número de autores por artigo de O Alferes de 1983 a 2010



Fonte: Artigos publicados na revista “O Alferes” números 01 a 64 (Elaborado pelo autor).



O Alferes: Exploração bibliométrica e análise de conteúdo do acervo de 1983 a 2010

Observa-se que há uma média no período de 1,15 autores por artigo, sendo que dos 314 artigos analisados 289, ou 92,04%, foram escritos por um único autor, 15 artigos (4,78%) em coautoria de dois autores e somente 10 artigos (3,18%) foram escritos por três ou mais autores.

Na pesquisa de autoria dos artigos da revista “O Alferes”, foi possível verificar que 215 autores escreveram os 314 artigos pesquisados, num total de 360 autorias e coautorias. Destes 215 autores, 45 escreveram mais de um artigo e 12 escreveram mais de 5 artigos, este último grupo de autores, juntos, são responsáveis por 36% do total de publicações e estão presentes na tabela a seguir:

Tabela 2 - Autores com maior número de artigos em O Alferes – 1983-2010

Nome do autor	Artigos escritos	Participação total
Álvaro Lazzarini	27	8,6%
Oscar Vieira da Silva	11	3,5%
José do Espírito Santo	10	3,2%
Amauri Meireles	9	2,9%
Gilberto Protásio dos Reis	9	2,9%
Lúcio Emílio do Espírito Santo	9	2,9%
Klinger Sobreira de Almeida	8	2,5%
César Barros Leal	7	2,2%
Alcino Lagares Côrtes Costa	6	1,9%
Francis Albert Cotta	6	1,9%
Sebastião Moreira de Castro	6	1,9%
Euro Magalhães	5	1,6%
TOTAL	113	36,0%

Fonte: Elaborado pelo autor.

4.2 Análise de conteúdo

Para os artigos considerados (314 artigos) foram feitas análises



de forma a identificar o objeto empírico de que tratavam, *locus*, de maneira que permitisse sua compilação em categorias que identificassem o que se publica na Polícia Militar via “O Alferes”.

Tabela 3 - Participação das categorias no total de publicações da revista “O Alferes” – 1983-2010

Locus	Frequência	
	Absoluta	Relativa (%)
Estudos jurídicos	59	19
Ação policial	37	12
Estudos organizacionais	36	11
História	34	11
Teoria de Polícia	32	10
Segurança Pública	27	9
Educação	18	6
Estado e Democracia	15	5
Experiências de Polícia	14	4
Criminologia	14	4
Direitos Humanos e cidadania	13	4
Violência	7	2
Outros	8	3
Total	314	100

Fonte: Artigos publicados na revista “O Alferes” números 01 a 64 (Elaborado pelo autor).

Os trabalhos analisados foram concatenados em 13 categorias. Na tabela construída, pode-se verificar que os estudos jurídicos apresentam grande relevância em termos quantitativos do total de publicações. 59 artigos (19%) referem-se a investigações de temas afetos a área jurídica. Estes trabalhos são estudos sobre a legalidade das ações da polícia militar, a competência legal para

O Alferes: Exploração bibliométrica e análise de conteúdo do acervo de 1983 a 2010

exercer determinadas atividades, a indagação e exploração de novas legislações e sua efetivação na ação policial. Apesar do trabalho policial estar sob a égide da lei, e, portanto, serem as pesquisas da área jurídica, de suma importância para a atividade policial, o grande número de artigos nesta categoria apresenta a excessiva representatividade da área jurídica na instituição, haja vista que também escrevem sobre o direito diversos estudiosos fora da instituição como doutrinadores, além das jurisprudências, casos julgados, etc., que servem de base para a atividade policial. Também estão presentes no alto número destes artigos, pesquisadores de fora da instituição que muito contribuíram com seus trabalhos e que, predominantemente escreviam sobre a categoria analisada. Este fato é corroborado pela pesquisa dos autores que mais produziram na revista, conforme já apresentado na Tabela 2, na qual se vê que o autor com maior produtividade de todo o periódico não pertence à instituição, PMMG, e escreve principalmente sobre a temática de estudos jurídicos. Logo, nenhuma de suas publicações é decorrente de estudos realizados internamente.

Na sequência, há o *locus* “Ação Policial”, com 37 artigos, que representa 12% do total. Esta gama de trabalhos refere-se aos trabalhos de análise sobre a atividade policial, permitindo inferir que há uma preocupação com a reflexão da prática. Esta é uma área de estudo que merece ser fomentada, pois desta forma representaria um grande potencial para a evolução doutrinária no campo da atividade-fim na instituição, caso haja a interlocução entre pesquisa-doutrina num ciclo de conhecimento organizacional.

Depois tem-se os “Estudos Organizacionais”, com 36 artigos (11%), que representam as pesquisas sobre a organização policial, suas formas de gestão, articulação, desdobramento. Nestes trabalhos, pode-se perceber as áreas de resultado que a PMMG se organiza (recursos humanos, inteligência, planejamento e operações, logística, comunicação organizacional e orçamento e finanças).

Apresentam, portanto, o olhar para dentro da instituição, ou seja, a perspectiva “estadocêntrica”. Estes trabalhos devem ser orientados para as necessidades de reengenharia, de propostas de mudanças, de verificação da qualidade, etc., de forma que permitam a transformação institucional orientada por bases científicas.

Publicações sobre a “história” da PMMG contam 34 artigos (11%). A “teoria de polícia”, que trata do papel da polícia na sociedade, suas formas de intervenção em relação as mudanças ambientais, sua gênese, cenários e prospecções apresentaram 32 artigos (10%). A “segurança pública”, que contempla as ações dos diversos órgãos do sistema de defesa social totalizou 27 artigos (9%). A educação na polícia militar foi tratada em 18 artigos (6%) e os trabalhos sobre “Estado e Democracia”, que compreendem o papel do Estado na sociedade, contaram 15 artigos (5%). Experiências de outras instituições policiais, “Experiências de Polícia”, tanto de outros estados quanto países, foram apresentadas em 14 trabalhos (4%). Temas afetos à área do conhecimento “Criminologia” foram abordados em 14 artigos (4%). A temática dos “Direitos Humanos e cidadania” contou com 13 artigos (4%), a violência, 7 artigos (2%) e os demais artigos, os quais não compreendiam uma das categorias elencadas e nem podiam ser reunidos em outro grupo, somaram 8 artigos, sendo agrupados como “Outros”.

A pouca relevância dos temas de “Direitos Humanos e cidadania”, à “criminologia” e “violência” demonstram, mais uma vez, que os estudos devem ser orientados, por meio da criação de linhas de pesquisa, que se dediquem ao olhar *extra muros*, para a sociedade e seus “problemas”, foco do trabalho policial.

No mesmo caminho de verificar quais os assuntos são mais relevantes na revista, verificou-se as palavras-chave mais importantes nos títulos dos artigos. Desta análise foi construída a Tabela 4 e a nuvem de palavras. A nuvem de palavras, é uma forma de visualização de



O Alferes: Exploração bibliométrica e análise de conteúdo do acervo de 1983 a 2010

dados linguísticos que mostra a frequência com que as palavras aparecem em de terminado contexto (FEINBERG, 2012). As 25 palavras-chave mais influentes constam da Tabela a seguir e estão representadas em destaque de acordo com sua frequência na nuvem de palavras.

Tabela 4 – Centralidade das 25 palavras-chave mais influentes dos artigos de “O Alferes” de 1983 a 2010

Palavra-chave	Frequência	Palavra-chave	Frequência
<i>Polícia</i>	40	<i>Violência</i>	10
<i>Polícia Militar</i>	37	<i>Constituição</i>	9
<i>Militar</i>	34	<i>Lei</i>	9
<i>Policial</i>	30	<i>Caso</i>	8
<i>Direito</i>	22	<i>Policial militar</i>	8
<i>Segurança pública</i>	20	<i>Pública</i>	8
<i>Crime</i>	13	<i>Visão</i>	8
<i>Minas Gerais</i>	13	<i>Controle</i>	7
<i>Social</i>	12	<i>Justiça</i>	7
<i>Estado</i>	11	<i>Ordem</i>	7
<i>Brasil</i>	10	<i>Policciamento</i>	7
<i>Defesa</i>	10	<i>Tiradentes</i>	6
<i>Estudo</i>	10		

Fonte: Artigos publicados na revista “O Alferes” números 01 a 64 (Elaborado pelo autor).





Figura 1 – Nuvem das palavras-chave mais citadas nos títulos dos artigos de “O Alferes” de 1983 a 2010

Fonte: Artigos publicados na revista “O Alferes” números 01 a 64 (Elaborado pelo autor).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desde seu lançamento, em 1983, a revista “O Alferes” destaca-se pela relevância, importância e posicionamento científico acerca das temáticas de segurança pública. A investigação analítica sobre o acervo da revista mostrou muita diversidade de autoria, o que é próprio de uma revista que busca a diversificação de opiniões e pontos de vista. Entretanto, pela análise realizada não se pode inferir sobre a produtividade dos autores conforme sugere a Lei Bibliométrica de Lotka (VANTI, 2002).

A divulgação da produção científica via periódico institucional, a revista “O Alferes”, de 1983 a 2010 permitiu identificar ainda os seguintes pontos: primeiro, a revista “O Alferes” apresenta-se como importante meio para divulgação de trabalhos científicos na instituição, uma vez que tem capacidade de alcançar ao público



O Alferes: Exploração bibliométrica e análise de conteúdo do acervo de 1983 a 2010

interno e externo da organização, entretanto carece de um foco mais apurado. De todas as publicações, 69% compreendiam artigos, sendo que boa parte destes não foram produzidos na PMMG. Segundo, é salutar que haja outros autores externos à Instituição publicando no periódico, entretanto, deve-se valorizar e incentivar a produção científica de autores da organização para que a revista seja um bom meio de publicação da produção científica institucional. Terceiro, a temática com maior relevância, em termos quantitativos foi a de estudos jurídicos, a que se atribui que parte significativa dos artigos são produzidos por autores externos à instituição e são da temática jurídica.

Por fim, como fruto da pesquisa é possível sugerir que haja linhas de pesquisa que orientem a produção acadêmica na PMMG para as suas reais demandas.

Abstract: *This study explores the entire archive of the “O Alferes”, scientific journal of Military Police of Minas Gerais, consisting of 24 volumes, 64 figures, 3 special editions, with 471 items, from 1983 to 2010, through the use of bibliometry, which has highlighted its application as a basic tool for the management of information and scientific and technological knowledge. It analyzes the content, involving titles, keywords, summary and texts. It was concluded that the collection of “Ensign” reflects in part the characteristics of the universe of academic production of the Military Police of Minas Gerais. The combined use of the techniques used in this article leverages its appropriation to other sets of articles and scientific fields.*

Key words: *bibliometrics; scientific knowledge; police knowledge.*



REFERÊNCIAS

BARDIN, I. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições Setenta, 1994. 226p.

CALDAS, M. P; TINOCO, T; CHU, R. A. Análise bibliométrica dos artigos de RH publicados no Enanpad na década de 1990: um mapeamento a partir das citações dos heróis, endogenias e jactâncias que fizeram a história recente da produção científica na área. *In: Encontro anual da associação nacional dos programas de pós-graduação em Administração*, 27, [2003], Atibaia. **Resumo dos Trabalhos Enanpad 2003**. Rio de Janeiro: Anpad, 2003.

FARIA, Antônio Hot P. **Análise da produção doutrinária na Polícia Militar de Minas Gerais à luz da Gestão do Conhecimento**. 164f. [Dissertação de Mestrado em Administração apresentada à Faculdade de Estudos Administrativos de Minas Gerais]. Belo Horizonte: 2012.

FEINBERG, J. **Wordle**. Disponível em: <http://www.worddle.net>. Acesso em 01Jul2012.

FRANCISCO, E. RAE-eletrônica: exploração do acervo à luz da bibliometria, geoanálise e redes sociais. *In RAE-revista de administração de empresas*. São Paulo v. 51. n.3. maio/ jun. 2011. pp 280-306.

MAGALHÃES, Euro. O Alferes, vinte anos depois. *In O Alferes* v. 18, Edição Especial. Outubro 2003.

MINAS GERAIS. Polícia Militar. **Resolução nº 3228**, de 20 de novembro de 1995. Dispõe sobre a revista "O ALFERES" e revoga as Resoluções nº 628, de 10jan79, nº 1550, de 14maio86 e nº 2529, de 29abr91. Belo Horizonte: Comando Geral, 1995.

MINAS GERAIS. Polícia Militar. **Resolução nº 3418, de 11 de maio de 1998**. Dispõe sobre a revista "O Alferes". Belo Horizonte: Comando Geral, 1998.



O Alferes: Exploração bibliométrica e análise de conteúdo do acervo de 1983 a 2010

SPINAK, E. **Diccionario enciclopédico de bibliometría, cienciometría e informetría**. Montevideo: UNESCO, 1996. 245 p.

TAGUE-SUTCKIFFE, J. An introduction to informetrics. **Information Processing & Management**, v. 28, n. 1, p. 1-3, 1992.

VANTI, N. Da bibliometria à webometria: uma exploração conceitual dos mecanismos utilizados para medir o registro da informação e a difusão do conhecimento. **Ciência da Informação**, v. 31, n. 2, p. 152-162, 2002.

TONELLI, M. J; CALDAS, M. P; LACOMBE, B. M. B; TINOCO, T. Produção acadêmica em recursos humanos no Brasil: 1991-2000. **RAE-revista de administração de empresas**, v.43, n. 1, p. 105-122, 2003.

WORMELL, I. Informetria: explorando bases de dados como instrumento de análise. **Ciência da Informação**, v. 27, n. 2, p. 210-216, 1998.





A POSSIBILIDADE DA APLICAÇÃO DAS MEDIDAS CAUTELARES PESSOAIS DIVERSAS DA PRISÃO, INSTITUÍDAS PELA LEI 12.403/11, NO PROCESSO PENAL MILITAR.

RAFAEL JESUS CURCINO DE FARIA

Bacharel em Direito. Oficial de justiça avaliador do TJMG.

***Resumo:** A dogmática relativa às medidas cautelares pessoais presentes no Código de Processo Penal sofreu grande alteração. No entanto, como já era previsto, nossos legisladores não as estenderam ao Processo Penal Militar. Surge, assim, o questionamento sobre a aplicação das medidas cautelares diversas da prisão no sistema processual penal castrense. Pretende-se entender o sistema adotado pelos diplomas processuais comum e especial, bem como analisar a possibilidade da utilização da analogia como mecanismo de integração para suprir omissões legislativas.*

***Palavras-chave:** Processo Penal; Processo Penal Militar; Medidas Cautelares Diversas da Prisão e Analogia.*

1 INTRODUÇÃO

É constante e célere a evolução sociocultural de nosso país. Consequentemente, do ponto de vista jurídico, o legislador brasileiro tenta criar leis compatíveis com o momento histórico hodierno. Nesse contexto, baseado na ineficiência do sistema prisional brasileiro, bem como na tendência doutrinária e jurisprudencial





A possibilidade da aplicação das medidas cautelares pessoais diversas da prisão, instituídas pela lei 12.403/11, no processo penal militar

no tratamento da prisão como medida excepcional, foram criados outros instrumentos cautelares de natureza pessoal.

Esse artigo se propõe a analisar a aludida inovação concretizada pela Lei 12.403/11 no Código de Processo Penal. Primeiramente, abordaremos o conteúdo das medidas cautelares pessoais e, posteriormente, será identificado o sistema adotado pelo Código de Processo Penal em 1941, a fim de compreendermos o alcance da atualização legislativa. Avaliaremos ainda, o sistema adotado pelo Código de Processo Penal Militar no momento de sua vigência, bem como seu estágio atual.

Após tais considerações, estudaremos a possibilidade da aplicação do instituto jurídico da analogia em relação ao Processo Penal Militar, quando for omissivo ou dispuser de forma incompleta sobre determinado tema.

Por fim, realizaremos uma conclusão lógica sobre a possibilidade ou não da aplicação das novas medidas cautelares pessoais diversas da prisão no âmbito processual penal militar.

2 MEDIDAS CAUTELARES DE NATUREZA PESSOAL

Inicialmente, vale destacar que este artigo tem por objeto o estudo das medidas cautelares de natureza penal cujo o alvo são os direitos ligados à pessoa propriamente dita, como, por exemplo, o direito de ir e vir, logo, não examinaremos as medidas assecuratórias, já que estas alcançam apenas bens materiais, cuja finalidade básica é a garantia do ressarcimento pecuniário à vítima em face do delito ocorrido.

As medidas cautelares na seara cível se justificam quando presentes dois requisitos básicos: o primeiro consiste na revelação da plausibilidade do direito defendido; e o outro se fundamenta



na comprovação do perigo da demora diante da situação fática. No entanto, no Processo Penal, esses requisitos têm suas peculiaridades, motivo pelo qual a doutrina específica utiliza nomenclaturas distintas do Processo Civil, que são o *fumus comissi delicti* e o *periculum libertatis*.

O Professor Luiz Flávio Gomes, com auxílio de pesquisas realizadas por Juliana Zanuzzo dos Santos, esclarece o seguinte:

Pode se entender por *Fumus Commissi Delicti* a comprovação da existência de um crime e indícios suficientes de autoria. É a fumaça da prática de um fato punível. A prova, no limiar da ação penal, pode ser entendida como grande aproximação à probabilidade da ocorrência do delito, ela não precisa ser exaustiva. Quanto à autoria são suficientes indícios para a presença de tal instituto. A existência do crime requer elementos mais concretos para sua afirmação, enquanto a autoria trabalha com a suficiência de indícios. (...) Trata-se de um dos requisitos para a imposição da prisão preventiva e das medidas cautelares alternativas trazidas com a Lei 12.403/2011. Ausente tal requisito, não é possível aplicar medidas cautelares alternativas nem a prisão preventiva. Cabe destacar que o *Fumus Commissi Delicti* deverá estar acompanhado do *Periculum Libertatis* para a aplicação das medidas cautelares e da prisão preventiva. Este se refere ao risco que o agente em liberdade possa criar à garantia da ordem pública, da ordem econômica, da conveniência da instrução criminal e para a aplicação da lei penal. (GOMES, 2012)

Assim, em tese, presentes esses pressupostos, legitima-se ao magistrado a concessão de uma medida cautelar penal.

3 SISTEMA CAUTELAR ADOTADO PELO CÓDIGO DE PROCESSO PENAL EM 1941

É fato que em 1941 o Código de Processo Penal adotou a “bipolaridade do sistema cautelar”, tendo em vista que, no tocante



A possibilidade da aplicação das medidas cautelares pessoais diversas da prisão, instituídas pela lei 12.403/11, no processo penal militar

às medidas cautelares de natureza pessoal, ao magistrado, diante de uma prisão em flagrante, poderia conceder a liberdade provisória ou ratificar a prisão. Assim, ou prendia ou libertava, não havendo medidas alternativas.

Muito foi discutido por nossa doutrina se o “poder geral de cautela” encontrava guarita no sistema processual penal brasileiro. Como é notório, o aludido poder, descrito no artigo 798 do Código de Processo Civil, permite ao magistrado aplicar medidas cautelares atípicas, ou seja, não previstas pela lei, desde que nenhuma medida cautelar típica se mostre adequada para assegurar a efetividade do processo.

O professor Magalhães Gomes Filho assevera não ser possível a aplicação desse instituto no Processo Penal, pois violaria o princípio da legalidade. Justifica o autor que ninguém é obrigado a fazer ou deixar de fazer algo senão em virtude de lei, logo, por ausência de previsão legal, não poderia o magistrado determinar medidas alternativas. Merece a citação específica de sua doutrina:

Não se pode cogitar em matéria penal criminal de um ‘poder geral de cautela’, por meio do qual o juiz possa impor ao acusado restrições não expressamente previstas pelo legislador, como sucede no âmbito da jurisdição civil; tratando-se limitação da liberdade, é imprescindível a expressa permissão legal para tanto, pois o princípio da legalidade dos delitos e das penas não diz respeito apenas ao momento da cominação, mas à ‘legalidade da inteira repressão’, que põe em jogo a liberdade da pessoa desde os momentos iniciais do processo até a execução da pena imposta. (GOMES FILHO, 1991, p. 57)

Contudo, o Supremo Tribunal Federal tem posicionamento diverso, qual se firma no princípio da proporcionalidade, senão vejamos sua ementa:



PROCESSUAL PENAL. IMPOSIÇÃO DE CONDIÇÕES JUDICIAIS (ALTERNATIVAS À PRISÃO PROCESSUAL). POSSIBILIDADE. PODER GERAL DE CAUTELA. PONDERAÇÃO DE INTERESSES. ART. 798, CPC; ART. 3º, CPC. 1. A questão jurídica debatida neste habeas corpus consiste na possibilidade (ou não) da imposição de condições ao paciente com a revogação da decisão que decretou sua prisão preventiva 2. Houve a observância dos princípios e regras constitucionais aplicáveis à matéria na decisão que condicionou a revogação do decreto prisional ao cumprimento de certas condições judiciais. 3. Não há direito absoluto à liberdade de ir e vir (CF, art. 5º, XV) e, portanto, existem situações em que se faz necessária a ponderação dos interesses em conflito na apreciação do caso concreto. 4. A medida adotada na decisão impugnada tem clara natureza acautelatória, inserindo-se no poder geral de cautela (CPC, art. 798; CPP, art. 3º). 5. As condições impostas não maculam o princípio constitucional da não-culpabilidade, como também não o fazem as prisões cautelares (ou processuais). 6. Cuida-se de medida adotada com base no poder geral de cautela, perfeitamente inserido no Direito brasileiro, não havendo violação ao princípio da independência dos poderes (CF, art. 2º), tampouco malferimento à regra de competência privativa da União para legislar sobre direito processual (CF, art. 22, I). 7. Ordem denegada. (BRASIL, 2008)

Analisando este precedente, notamos que a Corte Suprema entendeu que, havendo uma medida gravosa prevista em lei, seria inconcebível não consentir outra medida atípica mais benéfica, desde que o magistrado justifique ser ela idônea e suficiente a assegurar o fim proposto.

É plenamente possível a aplicação de medidas cautelares atípicas no âmbito processual penal, tendo em vista que o processo não constitui um fim em si mesmo. Isto é, ele se propõe a instrumentalizar a persecução penal. Sendo assim, diante do caso concreto, havendo uma medida atípica mais benéfica ao réu que garanta o devido andamento processual, razoável se faz autorizar ao magistrado sua aplicação.



A possibilidade da aplicação das medidas cautelares pessoais diversas da prisão, instituídas pela lei 12.403/11, no processo penal militar

Tal conclusão já seria apta a justificar a possibilidade da aplicação das novas medidas cautelares também no Processo Penal Militar. No entanto, a lei especial igualmente não prevê o instituto do poder geral de cautela, logo, as discussões acima também lhes são extensíveis.

Lembramos que o sistema bipolar analisado se refere apenas à legislação ordinária, pois antes mesmo da vigência da Lei 12.403/11, já havia no plano especial outras medidas alternativas à prisão. É o exemplo da legislação processual militar, que estudaremos posteriormente, bem como da Lei 11.340/06, qual criou medidas protetivas de urgência em favor de mulheres vítimas de violência doméstica e familiar.

4 SISTEMA CAUTELAR ATUAL DO CÓDIGO DE PROCESSO PENAL

No dia 04 de maio de 2011 iniciou a vigência da Lei 12.403. Essa norma alterou substancialmente o Código de Processo Penal no tocante à prisão. Além disso, inovou o sistema cautelar, criando outras medidas de caráter pessoal, evento que culminou no fim da “bipolaridade do sistema cautelar”. Com isso, atualmente o magistrado não fica restrito apenas a prender ou libertar, podendo aplicar as novas medidas cautelares pessoais presentes no artigo 319 do Código de Processo Penal, quais sejam:

Art. 319. São medidas cautelares diversas da prisão:

I - comparecimento periódico em juízo, no prazo e nas condições fixadas pelo juiz, para informar e justificar atividades;

II - proibição de acesso ou frequência a determinados lugares quando, por circunstâncias relacionadas ao fato, deva o indiciado ou acusado permanecer distante desses locais para evitar o risco de novas infrações;

III - proibição de manter contato com pessoa determinada quando, por circunstâncias relacionadas ao fato, deva o



indiciado ou acusado dela permanecer distante;

IV - proibição de ausentar-se da Comarca quando a permanência seja conveniente ou necessária para a investigação ou instrução;

V - recolhimento domiciliar no período noturno e nos dias de folga quando o investigado ou acusado tenha residência e trabalho fixos;

VI - suspensão do exercício de função pública ou de atividade de natureza econômica ou financeira quando houver justo receio de sua utilização para a prática de infrações penais;

VII - internação provisória do acusado nas hipóteses de crimes praticados com violência ou grave ameaça, quando os peritos concluírem ser inimputável ou semi-imputável (art. 26 do Código Penal) e houver risco de reiteração;

VIII - fiança, nas infrações que a admitem, para assegurar o comparecimento a atos do processo, evitar a obstrução do seu andamento ou em caso de resistência injustificada à ordem judicial;

IX - monitoração eletrônica. (BRASIL, 2012a)

A prisão domiciliar foi outra medida cautelar instituída pela Lei 12.403, no entanto, nesse caso, não se perde o caráter de encarceramento.

Sobre o tema, as palavras de Nestor Távora e Rosmar Rodrigues Alencar:

Encerra-se, portanto, a angustiante dicotomia entre o cárcere e a liberdade, que eram os dois extremos existentes ao longo da persecução penal, numa verdadeira bipolaridade cautelar do sistema brasileiro. Agora, alberga-se um rol de medidas constritivas não tão extremas quanto o cárcere, nem tão brandas quanto a mera manutenção da liberdade do agente, até então condicionada ao mero comparecimento aos atos da persecução penal. (TÁVORA; ALENCAR, 2011, p. 641)

Vale observar que essas medidas poderão ser aplicadas cumulativamente, desde que o magistrado identifique sua



A possibilidade da aplicação das medidas cautelares pessoais diversas da prisão, instituídas pela lei 12.403/11, no processo penal militar

necessidade para ser assegurado o adequado e efetivo andamento processual. Poderá, por exemplo, cumular a proibição de ausentar da comarca com o monitoramento eletrônico para que uma medida sirva de instrumento garantidor da outra.

Ressaltamos que esse artigo não se propõe a comentar pormenorizadamente a Lei 12.403, por isso, avaliaremos apenas alguns assuntos, entre os quais, destacamos os seguintes: ampliação da excepcionalidade da prisão; alteração da natureza jurídica da prisão em flagrante; restrição ao magistrado para atuar durante a fase preliminar da persecução penal.

No que tange à ampliação da excepcionalidade da prisão, tal inovação legislativa foi consequência da orientação defendida pela doutrina e jurisprudência, culminando na criação de um sistema pluralista de medidas cautelares.

Por isso, ao tratar do tema, o autor Luiz Flávio Gomes, citado por Marques (2012), leciona que a prisão passou a ter natureza ainda mais subsidiária. Assim, assevera que:

A prisão preventiva não é apenas a ultima ratio. Ela é a extrema ratio da ultima ratio. A regra é a liberdade; a exceção são as cautelares restritivas da liberdade (art. 319, CPP); dentre elas, vem por último, a prisão, por expressa previsão legal. (GOMES,2011) citado por MARQUES, 2012)

O autor faz alusão apenas à prisão preventiva, tendo em vista que a mencionada lei também alterou a natureza jurídica da prisão em flagrante. Esta é a conclusão lógica que retiramos dos artigos 310 e 282 do Código de Processo Penal citados abaixo:

Art. 310. Ao receber o auto de prisão em flagrante, o juiz deverá fundamentadamente:

I - relaxar a prisão ilegal; ou

II - **converter a prisão em flagrante em preventiva**, quando presentes os requisitos constantes do art. 312 deste Código,



e se revelarem inadequadas ou insuficientes as medidas cautelares diversas da prisão; ou

III - conceder liberdade provisória, com ou sem fiança.

Art. 282. As medidas cautelares previstas neste Título deverão ser aplicadas observando-se a:

.....
§ 6º A prisão preventiva será determinada quando não for cabível a sua substituição por outra medida cautelar (art. 319). (BRASIL, 2012a)

Sendo assim, o magistrado ao receber o auto de prisão em flagrante deverá convertê-la justificadamente em prisão preventiva. Importante salientar que a prisão preventiva é tratada de forma subsidiária em relação às demais medidas cautelares, corroborando, portanto, com a afirmação de que foi ampliada sua excepcionalidade.

Também concluímos que a natureza jurídica da prisão em flagrante passa a ser de medida acautelatória, isto é, trata-se de um instrumento pré-cautelar, uma vez que serve de fundamento para decretação de uma medida cautelar, qual seja a prisão preventiva.

Nesse sentido já lecionava, antes mesmo da inovação legislativa, o Ilustre doutrinador Aury Lopes Júnior: “não é uma medida cautelar pessoal, mas sim pré-cautelar, no sentido de que não se dirige a garantir o resultado final do processo, mas apenas destina-se a colocar o detido à disposição do juiz para que adote ou não uma verdadeira medida cautelar” (LOPES JÚNIOR, 2008) citado por SANNINI NETO, 2012).

Apoiando nosso entendimento, leciona Francisco Dirceu Barros:

Com a reforma provocada pela Lei nº 12.403/11, não há mais dúvidas, porque agora, ao receber o auto de prisão em flagrante, só há três opções: deverá, fundamentadamente, a) relaxar a prisão ilegal; b) converter



A possibilidade da aplicação das medidas cautelares pessoais diversas da prisão, instituídas pela lei 12.403/11, no processo penal militar

a prisão em flagrante em preventiva, quando presentes os requisitos constantes do art. 312 do Código, e se revelarem inadequadas ou insuficientes as medidas cautelares diversas da prisão; c) conceder liberdade provisória, com ou sem fiança. Em outras palavras, a prisão pré-cautelar (flagrante) deve ser substituída pela cautelar (preventiva), no caso, a medida pré-cautelar é a nova natureza jurídica do flagrante delito. (BARROS, 2012)

Progredindo sobre o tema, conforme já exposto, também notamos o cuidado adotado pelo legislador em resguardar a imparcialidade do juízo criminal, motivo pelo qual, novamente seguindo orientações jurisprudenciais e doutrinárias, restringiu a atuação do magistrado na fase preliminar da persecução penal. Por essa razão, foi encerrada a possibilidade de decretação *ex officio* de prisão preventiva ou de outra medida cautelar pelo juiz criminal durante a fase inquisitória da persecução penal.

Dessa forma, nota-se que evolução legislativa foi considerável, se adequando melhor à nossa realidade social, pois inovou o sistema das medidas cautelares pessoais, enfatizando a importância da imparcialidade do juízo na seara penal.

5 SISTEMA CAUTELAR ADOTADO PELO CÓDIGO DE PROCESSO PENAL MILITAR

Primeiramente, vale lembrar que o Código de Processo Penal Militar entrou em vigor em 21 de outubro de 1969, trazendo consigo novos institutos jurídicos. Em que pese essa informação, entendemos que o diploma geral se encontra em estágio evolutivo maior se comparado à norma especial, vez que esta não foi objeto das reformas legislativas inseridas no Processo Penal comum.

Ademais, também podemos afirmar que o Código de Processo Penal Militar não adotou a “bipolaridade do sistema cautelar”. Comprova-



se essa afirmação com a leitura da exposição de motivos¹ daquela norma:

15. Dispondo em Título autônomo sobre as medidas preventivas e assecuratórias, adotou o Projeto o método de as distribuir em Capítulos reguladores das providências que recaem sobre coisas e pessoas (busca, apreensão e restituição); das que recaem sobre coisas somente (seqüestro, hipoteca legal e arresto), e **das que recaem somente sobre pessoas (prisão em flagrante, prisão preventiva, menagem e aplicação provisória de medida de segurança)**. No mesmo Título, como complemento das disposições concernentes à prisão preventiva, trata, em Capítulo próprio, do comparecimento espontâneo do acusado; e, ainda, da liberdade provisória, no caso de infração a que não for cominada pena privativa da liberdade, no de infração culposa, exceto se compreendida entre as previstas como infringentes da segurança do País, e no de infração punida com pena de detenção não superior a 2 (dois) anos, salvo os crimes que cita o que, de modo geral, são atentatórios à autoridade, à disciplina ou à dignidade, militares.

Assim, sempre foi possibilitada ao juízo criminal militar, na aplicação de medidas cautelares pessoais, a decretação de prisão, a aplicação da menagem ou medida de segurança provisória. Além disso, é possível a concessão de liberdade provisória, a qual, na verdade, trata-se de uma contracautela, pois incide sobre as demais medidas cautelares.

A menagem, instituto tipicamente militar, consiste em uma medida cautelar, cuja finalidade é evitar a prisão provisória em estabelecimento prisional, desde que o acusado não reincidente preencha os requisitos previstos no artigo 263 do Código de Processo Penal Militar:

Art. 263. A menagem poderá ser concedida pelo juiz, nos crimes cujo máximo da pena privativa da liberdade não exceda a quatro anos, tendo-se, porém, em atenção a

1 Acervo digital. Exposição de Motivos do Código de Processo Penal Militar. Disponível em: <<http://www.olivmarques.com.br/acervo/CODIGOS/CODIGOPROCESSOPENALMILITAR.PDF>>. Acesso em: 25 set. 2012

A possibilidade da aplicação das medidas cautelares pessoais diversas da prisão, instituídas pela lei 12.403/11, no processo penal militar

natureza do crime e os antecedentes do acusado. (BRASIL, 2012b)

Vale observar que a menagem poderá ser cumprida na própria residência ou em estabelecimento militar. Elucidando o assunto, o Professor Ronaldo João Roth sustenta o que se segue:

A menagem é um benefício provisório àquele que tenha praticado um delito militar, mas que ainda não se viu definitivamente julgado, seja como prisão especial, seja como liberdade, ainda que neste último efeito nítido seja o seu caráter restritivo. Aplicada a civis e militares.

Tem dupla natureza jurídica. É medida cautelar quando tiver o caráter de prisão e é medida de contracautela quando tiver caráter de liberdade. É, pois, medida processual.

A menagem, se for concedida em cidade ou residência, é uma forma de liberdade provisória, a qual prefiro denominar menagem-liberdade, ao passo que a menagem concedida em quartel, navio ou estabelecimento delimitado é uma forma de prisão provisória, sem os rigores do cárcere, a que prefiro denominar menagem-prisão. (ROTH,2003), citado por ALVES, 2011, p.185-186)

Em relação à medida de segurança provisória, inicialmente devemos abordar suas peculiaridades, pois no Direito Penal Militar, apesar da semelhança, trata-se de um instituto mais amplo que aquele estudado no campo comum. Dessa forma notamos na lucidez do artigo 110 presente no Código de Processo Penal Militar:

Art. 110. As medidas de segurança são pessoais ou patrimoniais. As da primeira espécie subdividem-se em detentivas e não detentivas. As detentivas são a internação em manicômio judiciário e a internação em estabelecimento psiquiátrico anexo ao manicômio judiciário ou ao estabelecimento penal, ou em seção especial de um ou de outro. As não detentivas são a cassação de licença para direção de veículos motorizados, o exílio local e a proibição de freqüentar determinados lugares. As patrimoniais são a interdição de estabelecimento ou sede de sociedade ou associação, e o confisco. (BRASIL, 2012b)

Conclui-se, assim, que o Código de Processo Penal Militar, apesar de mais retrógrado atualmente, já trouxe, desde seu advento, institutos progressistas como a possibilidade de medidas cautelares diversas da prisão. Notadamente, este fato traz à baila a discussão sobre a aplicação das recentes medidas cautelares instituídas no diploma processual castrense.

Por fim, vale lembrar que algumas dessas medidas recentemente criadas, já estavam previstas de forma semelhante no Processo Penal Militar. Para fins elucidativos, elaboramos um quadro esquemático comparativo:

Quadro 1: Comparativo entre algumas medidas cautelares pessoais previstas na legislação especial e na norma comum.

Medidas Cautelares Pessoais Diversas da Prisão: Processo Penal Militar.	Medidas Cautelares Pessoais Diversas da Prisão: Processo Penal comum.
1 – Menagem cumprida na residência.	1 – Prisão domiciliar.
2 – Internação provisória em manicômio ou estabelecimento psiquiátrico anexo.	2 – Internação provisória do acusado nas hipóteses de crimes praticados com violência ou grave ameaça, quando os peritos concluírem ser inimputável ou semi-imputável e houver risco de reiteração;
3 – Proibição de frequentar determinados lugares.	3 – Proibição de acesso ou frequência a determinados lugares quando, por circunstâncias relacionadas ao fato, deva o indiciado ou acusado permanecer distante desses locais para evitar o risco de novas infrações.

Fonte: o autor

Apesar disso, pergunta-se se seria possível a aplicação das demais medidas cautelares, como a proibição de manter contato com pessoa determinada, o monitoramento eletrônico e etc.

E sobre este questionamento nossa resposta é positiva, ou seja, é possível



A possibilidade da aplicação das medidas cautelares pessoais diversas da prisão, instituídas pela lei 12.403/11, no processo penal militar

a aplicação de outras medidas cautelares diversas da prisão, desde que o Juiz Militar fundamentadamente compreenda que a persecução penal será efetiva e otimizada. Essa conclusão será elucidada no próximo tópico.

6 ANALOGIA COMO INSTRUMENTO DE INTEGRAÇÃO

Por mais que o legislador brasileiro tente regular o maior número de matérias possíveis, sempre haverá lacunas a serem supridas em nossas normas. Com a finalidade de preencher essas eventuais omissões, a própria lei prevê alguns mecanismos de integração. Nesse sentido, o Código de Processo Penal Militar prescreve:

Art. 3º Os casos omissos neste Código serão supridos:

- a) pela legislação de processo penal comum, quando aplicável ao caso concreto e sem prejuízo da índole do processo penal militar;
- b) pela jurisprudência;
- c) pelos usos e costumes militares;
- d) pelos princípios gerais de Direito;
- e) pela analogia. (BRASIL, 2012b)

Sendo assim, partimos para análise dos instrumentos supramencionados, que são salutares à solução da questão proposta por este trabalho, qual é a verificação da possibilidade de aplicação das medidas cautelares pessoais criadas pela 12.403/11 no âmbito do Processo Penal Militar.

Com fins didáticos abordaremos inicialmente a jurisprudência. Desde logo, informamos que as pesquisas realizadas durante este trabalho não constataram a existência de precedentes pertinentes à matéria ora estudada. Entendemos que isso decorre da contemporaneidade da reforma legislativa.

Também não há que se falar em utilização dos usos e costumes militares



para suprir a omissão legislativa discutida, já que não existe uma conexão lógica nessa interpretação.

Portanto, merece destaque as alíneas “a”, “d” e “e” presentes no artigo 3º do Código de Processo Penal Militar, quais deverão ser analisadas conjuntamente, pois são elas, a nosso sentir, que responderão os questionamentos debatidos acima.

Entendemos que a alínea “a” é uma forma da aplicação da alínea “e”, isto é, a possibilidade de aplicar o Processo Penal comum em omissões legislativas do Processo Penal Militar é uma forma de analogia, são faces da mesma moeda. Além disso, necessariamente, também utilizarão dos princípios gerais do direito, que possibilitam analisar se o ordenamento jurídico militar permite a aplicação desses institutos.

Discorrendo sobre o conteúdo da analogia o Rogério Greco aduz:

Define-se a analogia como uma forma de autointegração da norma consistente em aplicar a uma hipótese não prevista em lei a disposição legal relativa a um caso semelhante, atendendo-se, assim, ao brocardo “ubieadem ratio, ubi eadem legis dispositio”(…)

Não obstante a possibilidade de utilizarmos a analogia coma finalidade de beneficiar de qualquer modo o agente, devemos observar a escorreita lição de Assis Toledo quando diz que “é preciso notar, porém, que a analogia pressupõe falha, omissão da lei, não tendo aplicação quando estiver claro no texto legal que a “mens legis” quer excluir de certa regulamentação determinados casos semelhantes”. (GRECO, 2009, p. 46-47)

Tratando especificamente da utilização desse instituto nas omissões legislativas do processo penal militar, Giuliani (2011, p.16) dispõe que: A legislação comum poderá ser aplicada nos casos omissos, desde que não afronte os princípios da disciplina e hierarquia. Analogia somente a “in bona parte”. Ressalta-se,

A possibilidade da aplicação das medidas cautelares pessoais diversas da prisão, instituídas pela lei 12.403/11, no processo penal militar

somente quando ocorrer a omissão da lei.

Em que pesem os bons argumentos de Giuliani, os processualistas penais Nestor Távora e Rosmar Rodrigues Alencar asseveram que a analogia no processo penal goza de ampla aplicação, em seus dizeres:

Assim, em face da omissão involuntária da lei, aplicamos norma que disciplina fato análogo. Ao contrário do que acontece no direito penal, no âmbito do qual a analogia não pode ser utilizada em prejuízo do réu, na esfera processual ela goza de ampla aplicação. (TÁVORA; ALENCAR, 2011, p. 46)

Destarte, por expressa previsão legal, nosso primeiro arremate é pela possibilidade de aplicação da analogia no Processo Penal Militar. No entanto, para comprovar o seu emprego no questionamento proposto por este artigo, entendemos ser necessário a presença de quatro pressupostos: **omissão legislativa; semelhança da matéria; benefício da medida; e não ofensa à disciplina e hierarquia militar.**

Para configuração de omissão legislativa, deve-se comprovar a existência de mensagem normativa no sentido de ser impossível a aplicação de novas medidas cautelares que não estejam previstas expressamente no Código de Processo Penal Militar. Logo, o simples fato da lei não dispor sobre determinada matéria não é apto a caracterizar a omissão. Para nós, a norma processual castrense sempre foi mais ampla que o ordenamento jurídico ordinário, não trazendo em seu texto empecilho algum na aplicação das mencionadas medidas cautelares. Defendemos, pois, a existência de uma omissão legislativa, uma vez que, como de costume, os códigos militares são olvidados durante o exercício do poder legiferante.

No que tange à semelhança da matéria, indaga-se se o magistrado militar poderá, quando diante de fatos similares aos ocorridos na seara comum, aplicar as novas medidas cautelares pessoais. Argumentamos positivamente, mesmo porque, nada impede, por

exemplo, que a Justiça Militar ao aplicar a medida de segurança provisória consistente na proibição de frequentar determinados lugares, decreta também o monitoramento eletrônico do acusado, instrumento salutar na fiscalização da primeira medida imposta. Assim sendo, averiguando serem idôneas e aptas a assegurarem o devido andamento processual, as aludidas cautelares poderão ser aproveitadas pela Justiça castrense.

Em relação à analogia na seara processual, já foi exposto que há posicionamento no sentido de ser aplicada apenas em benefício do acusado, bem como demonstramos posicionamento contrário, o qual afirmar que, tratando-se de matéria processual, o instituto também poderá aplicado em prejuízo do réu. A par dessas divergências, podemos afirmar que as medidas abordadas nesse trabalho são benéficas ao acusado, pois acentuam ainda mais a excepcionalidade da prisão. Logo, o suspeito não será encarcerado e em contrapartida cumprirá medidas alternativas mais benéficas.

Conquanto, a aplicação da analogia deve estar em conformidade com os princípios basilares do Direito Militar, quais sejam a hierarquia e a disciplina. A nosso entender, o tema debatido neste artigo em momento algum é apto a atingir os aludidos princípios, uma vez que, segundo a melhor doutrina, a hierarquia e disciplina militares devem ser interpretadas à luz de outros princípios, como o da igualdade e da dignidade da pessoa humana. Portanto, a aplicação desses instrumentos cautelares disponíveis para os acusados na Justiça comum resguardará a dignidade e igualdade ao Réu de processo criminal militar.

Como bem ressalta Eliezer Pereira Martins: *“a hierarquia e a disciplina militares não podem ser avessas às realidades social e política vigentes, de sorte a gerar nos quartéis uma realidade artificial divorciada da vida em sociedade.”* (MARTINS, 1996), citado por LOUREIRO, 2012)



A possibilidade da aplicação das medidas cautelares pessoais diversas da prisão, instituídas pela lei 12.403/11, no processo penal militar

Desse modo, comprova-se a possibilidade da aplicação da analogia como instrumento de integração na omissão legislativa referente às novas medidas cautelares pessoais, instituídas pela Lei 12.403/11.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante de todos os argumentos expendidos neste artigo, verificamos a existência de omissão legislativa no Processo Penal Militar, pois a esse não foram estendidas as novas medidas cautelares criadas pela Lei. 12.403/11. Além disso, constatamos ser a analogia o instrumento viável para o complemento dessa lacuna, bem como identificamos a viabilidade da utilização do poder geral de cautela em sede de processo penal e processo penal militar.

Assim, este artigo conclui ser possível e recomendável a aplicação das mencionadas medidas cautelares pessoais diversas da prisão também no âmbito do Processo Penal Militar.

Abstract: *The dogmatic related to precautionary measures concerning personal benefits in Prosecution Code has undergone major changes recently, however, our lawgiver not extended to the military prosecution . Thus it arose the question on the application of the precautionary measures at several prisons of the Brazilian military criminal justice system. The aim of this article was to understand the system adopted by the common process and the special process, and analyze the possibility of using analogy as an integrating mechanism in order to meet the legislative omission.*

Keywords: *Criminal Procedure; Military Criminal Procedure, Provisional Measures Several Prison and Analogy.*



REFERÊNCIAS

Acervo Digital. **Exposição de Motivos do Código de Processo Penal Militar**. Disponível em: <<http://www.olivmarques.com.br/acervo/codigos/codigoprocessopenalmilitar.pdf>>. Acesso em: 25set.2012.

BARROS, Francisco Dirceu. **Implicações e perplexidades no contexto prático forense provocada pela reforma do processo penal**. Jus Navigandi, Teresina, ano 16, n. 3080, 7 dez. 2011 . Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/20603>>. Acesso em: 18 set. 2012.

BRASIL. **Código de Processo Penal**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689compilado.htm>. Acesso em: 18 set. 2012a.

BRASIL. **Código de Processo Penal Militar**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del1002.htm>. Acesso em: 18 set. 2012b.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal. Processo Penal. Habeas Corpus 94147**. 2ª Turma. Relator: Ministra Ellen Gracie. Brasília, DF, 27 maio 2008. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%2894147%2ENUME%2E+OU+94147%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos>>. Acesso em: 18 set. 2012.

CABETTE, Eduardo Luiz Santos. **Terminologia dos pressupostos das medidas cautelares penais. Uma visão crítica das posturas críticas**. Jus Navigandi, Teresina, ano 16, n. 2977, 26 ago. 2011 . Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/19854>>. Acesso em: 25 set. 2012.

GIULIANI, Ricardo Henrique Alves. **Direito Processual Penal Militar**. 3. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2011.

GOMES, Luiz Flávio *et al.* **O que se entende por *fumus commissi delicti*?** Instituto Avante. Disponível em: <<http://www.ipclfg.com.br/descomplicando-o-direito/o-que-se-entende-por-fumus-commissi-delicti/>>. Acesso em: 25 set. 2012.

GOMES FILHO, Magalhães. **Presunção de inocência e prisão cautelar**. São Paulo: Saraiva, 1991.



A possibilidade da aplicação das medidas cautelares pessoais diversas da prisão, instituídas pela lei 12.403/11, no processo penal militar

GRECO, Rogério. **Curso de Direito Penal Parte Geral**. 11. Ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2009.

LOUREIRO, Ythalo Frota. **Princípios da hierarquia e da disciplina aplicados às instituições militares: uma abordagem hermenêutica**. Jus Navigandi, Teresina, ano 9, n. 470, 20 out. 2004 . Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/5867>>. Acesso em: 3 out. 2012.

MARQUES, Ivan Luís. **Resumo em 15 Tópicos Sobre as Mudanças da Lei 12.403/2011**. Disponível em: <<http://www.institutoavantebrasil.com.br/colunista-convidados/ivan-luis-marques/resumo-em-15-topicos-sobre-as-mudancas-da-lei-12-403/>>. Acesso em: 18 set. 2012

ROTH, Ronaldo João, apud GIULIANI, Ricardo Henrique Alves. **Direito Processual Penal Militar**. 3. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2011.

SANNINI NETO, Francisco. **Prisão em flagrante e a Constituição**. Jus Navigandi, Teresina, ano 15, n. 2672, 25 out. 2010. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/17667>>. Acesso em: 18 set. 2012.

TÁVORA, Nestor; ALENCAR, Rosmar Rodrigues. **Curso de Direito Processual Penal**. 7. ed. Salvador: JusPODIVM, 2011.





CONSTITUCIONALIDADE DA DETENÇÃO DO MILITAR DURANTE AS INVESTIGAÇÕES DO INQUÉRITO POLICIAL MILITAR EM RELAÇÃO AOS CRIMES MILITARES PRÓPRIOS

FLÁVIA ADRIANA FERREIRA DE AZEVEDO

Bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Advogada. Pós-Graduada em Direito aplicado à Segurança Pública.

Resumo: *O artigo analisa a constitucionalidade do dispositivo do Código de Processo Penal Militar que autoriza a detenção do indiciado fora dos casos de flagrante delito e ordem judicial fundamentada durante o inquérito policial militar.*

Palavras-chave: *Direito de liberdade. Prisão. Justiça Militar. Crime militar impróprio. Processo Penal Militar.*

1. INTRODUÇÃO

O objetivo do presente artigo é verificar se o art. 18 do Código de Processo Penal Militar (CPPM) - Decreto-lei 1.002/69 -, que autoriza a detenção do indiciado fora dos casos de prisão em flagrante e de ordem judicial fundamentada, foi recepcionado pela Constituição de 1988.

No Estado Democrático de Direito, a prisão em flagrante tem previsão constitucional por ser uma medida excepcional. Tem-se que o ser humano não pode ter o seu direito fundamental à liberdade cerceado. Todavia, a característica dos direitos fundamentais é a sua limitabilidade, ou seja, a possibilidade de serem limitados por outros direitos fundamentais, já que não existe hierarquia entre eles.





Constitucionalidade da detenção do militar durante as investigações do inquérito policial militar em relação aos crimes militares próprios

Assim, a limitação do direito de ir, vir e permanecer pode ocorrer, mas nos casos expressamente previstos no texto constitucional.

O art. 5º, inciso LXI, da Lei Maior prevê duas hipóteses de restrição da liberdade: flagrante delito e ordem judicial fundamentada. Além disso, as hipóteses de flagrante são disciplinadas expressamente pela legislação infraconstitucional (Códigos de Processo Penal e de Processo Penal Militar) e a necessidade de fundamentação da ordem judicial decorre da própria Constituição (art. 93, IX).

É importante mencionar que a legislação processual penal militar foi elaborada sob a vigência da Emenda Constitucional n. 1/1969, ainda durante regime militar, ou seja, muito antes da promulgação da Constituição de 1988. Assim sendo, muitas normas daquele dispositivo podem não haver sido recepcionadas pela ordem constitucional atual. Nesse sentido, considerando-se o atual ordenamento jurídico, a pesquisa enfrenta o seguinte problema: a detenção do indiciado, durante as investigações do inquérito policial militar, fora das hipóteses de flagrante delito e ordem judicial fundamentada, seria constitucional?

A vertente teórico-metodológica escolhida para o desenvolvimento da pesquisa é a jurídico-dogmática, pois o foco do trabalho é o próprio direito, ou seja, elementos internos ao ordenamento jurídico. Já o tipo metodológico que mais se adequou a essa vertente é o jurídico-comparativo, que consiste na comparação entre normas de dois ou mais sistemas jurídicos, no caso em questão a Constituição e o Código Processual Penal Militar.

A técnica de pesquisa utilizada é a teórica, pois o trabalho foi operacionalizado através de observação, levantamento de dados e análise do conteúdo. O raciocínio utilizado é essencialmente dedutivo. Por fim, convém ressaltar que as fontes da pesquisa são predominantemente diretas e secundárias em razão de o trabalho haver sido feito com base na doutrina e na legislação.



A propósito, o marco teórico adotado é a teoria da recepção de Hans Kelsen, acrescido dos conhecimentos propagados no Brasil pelo jurista e professor mineiro Kildare Gonçalves Carvalho, segundo a qual a entrada em vigor de uma nova Constituição veda a recepção de normas infraconstitucionais anteriores com ela incompatíveis (2012).

Portanto, faz-se necessário discorrer sobre a diferença entre crimes militares próprios e impróprios, pois a depender da natureza da infração penal, o indiciado poderá ser detido sem flagrante delito e ordem judicial fundamentada. Além disso, serão feitos breves comentários acerca da competência da Justiça Militar, que se desdobra em Justiça Militar da União e dos Estados-membros.

Serão realizados apontamentos sobre o direito de liberdade no Estado Democrático de Direito, bem como as principais hipóteses constitucionais de seu cerceamento: prisão em flagrante e ordem judicial motivada. Será abordada a detenção do agente indiciado, prevista no art. 18 do Código de Processo Penal Militar, e destacada a necessidade de interpretação das normas infraconstitucionais polissêmicas ou plurissignificativas para que lhes seja conferido sentido compatível com a Constituição. Nesse contexto, o respeito à Constituição é um dos temas mais importantes e fundamentais do Direito. É um dos elementos mais marcantes para que se julgue a eficácia ou ineficácia de um sistema jurídico, bem como as finalidades sociais deste.

A partir dessas duas perspectivas, será feita uma contextualização histórica do Código de Processo Penal Militar e da Constituição de 1988. Ademais, será analisada a existência de uma possível dicotomia entre o Direito Processual Penal Comum e o Direito Processual Penal Militar e se ela é necessária ao processo penal posto sob o paradigma do Estado Democrático de Direito. Ao final, será estudado o fenômeno da recepção de normas infraconstitucionais em razão



Constitucionalidade da detenção do militar durante as investigações do inquérito policial militar em relação aos crimes militares próprios

de superveniência de uma Constituição e suas consequências para o ordenamento jurídico.

A pesquisa corresponde a um avanço para uma reflexão prática do processo forense militar e contribui para desmistificar o pseudoprivilégio conferido ao militar em razão de possuir um diploma processual e penal próprio.

2 CRIMES MILITARES

No Direito Romano, o crime militar era definido como aquele que só poderia ser praticado pelo soldado, em virtude de suas próprias funções de militar. Assim, originariamente, os crimes militares próprios constituíam os únicos crimes militares. O crime militar impróprio surgiu posteriormente da necessidade da permanência das legiões em armas, para segurança de Roma e domínio dos povos conquistados e consistia no delito que não afetava imediatamente a disciplina e a hierarquia militar.

Sempre houve dificuldade de conceituação do crime militar. A diversidade de conceituação adotada pela legislação dos diversos países e a excessiva ampliação do crime castrense, militarizando determinadas infrações penais comuns, obrigou a doutrina a estabelecer critérios classificatórios do crime militar.

No Brasil, o crime militar tem origem nos Artigos de Guerra do Conde de Lippe, aprovados em 1763, que foram inspirados nos Artigos de Guerra da Alemanha. Eram formados por vinte e nove artigos e, certamente, exerceram grande influência no direito militar e na aplicação da Justiça Militar em Portugal e no Brasil, nos séculos XVIII e XIX.

Posteriormente, a lei de 18 de setembro de 1851 foi a primeira a ampliar o conceito de crime militar, pois delitos meramente civis cometidos por militares foram convertidos em crimes militares.



Atualmente, diante da teoria finalista do crime, pode-se afirmar que crime militar é um fato típico, ilícito, culpável e previsto em um das hipóteses do art. 9º do Código Penal Militar (CPM) - Decreto-lei 1.001/69. O conceito clássico de crime militar remonta aos tempos de Roma antiga, sendo aquele delito que somente o soldado pode praticar. É, pois, conceito ultrapassado, pois no âmbito federal, o civil também poderá cometer um crime militar próprio, como por exemplo, apologia de fato criminoso ou do seu autor (art. 156) e violência contra militar de serviço (art. 158), e será julgado pela Justiça Militar da União.

Como será analisado a diante, o crime militar se desdobra em duas categorias: o propriamente militar, que é aquele previsto apenas no Código Penal Militar e que somente pode ser cometido pelo militar, e o imprpropriamente militar, que é aquele que possui correspondência de tipos penais na legislação penal militar e na legislação penal comum.

2.1 Crimes militares próprios e imprópios

A primeira Constituição brasileira a fazer referência aos crimes militares próprios e imprópios foi a Constituição de 1891. Posteriormente, o Decreto Legislativo n. 3.351, de 3 de outubro de 1917, adotou as denominações de crimes propriamente militares e imprpropriamente militares.

A partir de então, os crimes militares próprios passaram a constituir a exceção dentre as infrações penais militares, ampliando também a competência das Justiças Militares. Poder-se-ia dizer que houve uma militarização de tipos penais comuns.

Essa tendência se acentuou no mundo nos anos 30 e 40, e no Brasil, nos anos 40 até início dos anos 80 com forte influência do regime militar, instalado em março de 1964 pela tomada de poder pelos



Constitucionalidade da detenção do militar durante as investigações do inquérito policial militar em relação aos crimes militares próprios

militares através do Ato Institucional (AI) n. 1. Vale lembrar, que nesse período, o mundo vivia o auge da Guerra Fria.

Como se pode observar, o legislador ordinário não define o conceito de crime militar próprio e impróprio. Observa-se, pois, que para o próprio legislador não é clara a ideia de bem jurídico a ser tutelado pela lei penal militar. Sabe-se que o objeto da ciência do Direito Penal Militar é a proteção dos bens ou interesses juridicamente relevantes. Assim, faz-se necessário valorar esses bens e interesses verificando quais merecem maior ou menor proteção, mas desde que sempre diretamente relacionados com a hierarquia e disciplina.

Embora não exista uma referência explícita no Código Penal Militar quanto à distinção entre crimes militares próprios e impróprios, ela está consagrada no art. 5º, inciso LXI da Constituição da República, veja-se:

LXI - ninguém será preso senão em flagrante delito ou por ordem escrita fundamentada de autoridade judiciária competente, salvo nos casos de transgressão militar ou crime propriamente militar, definidos em lei (BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, 2016).

Os crimes militares próprios são, portanto, aqueles cuja prática não seria possível senão por militar, porque essa qualidade do agente é essencial para que o fato delituoso se verifique. Assim, como crime propriamente militar entende-se a infração penal, prevista no Código Penal Militar, específica e funcional do ocupante do cargo militar, que lesiona bens e interesses das instituições militares, no aspecto particular da disciplina, da hierarquia, do serviço e do dever militar.

Como exemplos de crimes militares próprios têm-se o motim e a revolta (arts. 149 a 153); a insubordinação (arts. 163 a 166); a deserção (arts. 187 a 194); dormir em serviço (art. 203) e a embriaguez (art. 202), todos do CPM.



Já os crimes impropriamente militares são aqueles previstos na legislação castrense que, não sendo específicos e funcionais da profissão do soldado, lesionam bens ou interesses militares relacionados com as instituições militares. Clóvis Bevilácqua (1928 apud ASSIS, 2001, p. 54), citado por Assis (2001), chamava os crimes militares impróprios de crimes militares por compreensão normal da função militar, ou seja, embora civis na sua essência, assumem feição militar por serem cometidos por militares em sua função.

São impropriamente militares: o furto (arts. 240 e 241); o roubo e a extorsão (arts. 242 a 247); o homicídio (arts. 205 a 207); o estupro (art. 232), todos do CPM. Fazendo uma breve comparação desses artigos com os dispositivos semelhantes do Código Penal comum percebe-se que houve a mera transcrição dos artigos da lei penal comum.

Há que se trazer à baila que os crimes impropriamente militares, muitas vezes, se confundem com crimes comuns por estarem previstos tanto na legislação penal comum quanto na castrense. Sua classificação passa a depender, portanto, de outros elementos existentes no caso concreto, gerando, assim, dúvidas quanto à sua natureza e ocasionando conflitos positivos de competência entre a Justiça Comum e a Justiça Castrense.

2.2 Breves comentários sobre a competência da Justiça Militar

A Justiça Militar divide-se em Justiça Militar da União e Justiça Militar dos Estados-membros. À primeira compete processar e julgar os militares pertencentes às Forças Armadas e os civis que pratiquem crimes militares. À segunda compete processar e julgar tão somente os militares estaduais, policiais e bombeiros militares, que pratiquem crimes militares.

A Justiça Militar da União é formada em primeira instância pelos



Constitucionalidade da detenção do militar durante as investigações do inquérito policial militar em relação aos crimes militares próprios

Conselhos de Justiça e em segunda instância pelo Superior Tribunal Militar. Os conselhos são formados por um juiz-auditor e por quatro oficiais, sendo que o mais antigo deles preside o órgão de primeira instância. O Superior Tribunal Militar é composto por quinze ministros vitalícios, nomeados pelo Presidente da República, sendo três oficiais-generais da Marinha, quatro oficiais-generais do Exército, três oficiais-generais da Aeronáutica, e cinco civis, sendo três advogados de notório saber jurídico e conduta ilibada, com mais de dez anos de efetiva atividade profissional. Outros dois são escolhidos dentre Juízes-Auditores e membros do Ministério Público da Justiça Militar.

A Justiça Militar estadual é composta em primeira instância pelo juiz de direito do juízo militar e pelos Conselhos de Justiça, e em segunda instância pelo Tribunal de Justiça ou Tribunal de Justiça Militar. Nesse contexto, é importante expor as modificações provocadas pela Emenda Constitucional n. 45/2004, que operou a denominada Reforma do Judiciário.

A referida Emenda ampliou a competência para o processamento e julgamento das ações judiciais contra atos disciplinares militares. Houve, assim, um acréscimo de competência com o advento da jurisdição de natureza cível nos processos de origem administrativa referentes à aplicação das punições disciplinares militares. Em Minas Gerais, essas sanções estão previstas no Código de Ética e Disciplina Militares (Lei n. 14.310/02). A propósito do tema, observa Assis:

Para exercer o controle jurisdicional sobre punições disciplinares, o que se fará através do processo e julgamento das ações judiciais contra atos disciplinares militares, a Justiça Militar passará a travar conhecimento com o processo civil, que até então era um completo desconhecido. (ASSIS, 2005, p. 47)



A Reforma também deu nomenclatura adequada ao antigo cargo de juiz-auditor, que passou a ser denominado como juiz de direito do juízo militar. Notadamente, o juiz-auditor sempre foi Juiz de direito (técnico) no foro militar. A denominação juiz de direito permitirá o acesso destes ao Tribunal de Justiça, isso nos Estados em que não exista o Tribunal de Justiça Militar. Com a Emenda Constitucional n. 45/2004, os juízes de direito do juízo militar passaram a ser presidentes dos conselhos de justiça. Anteriormente, os conselhos tinham a presidência do oficial mais antigo.

Essa mudança rompe, assim, uma tradição que vem desde o nascimento da Justiça Militar brasileira, que ocorreu com a vinda de D. João IV ao Brasil, para escapar às invasões napoleônicas, e com a criação do Conselho Supremo Militar e de Justiça, atual Superior Tribunal Militar, em 1º de abril de 1808.

Uma das mudanças mais significativas foi operada pelo § 5º do art. 125 da Constituição. A partir da Reforma, compete ao juiz de direito do juízo militar decidir singularmente os crimes militares praticados contra civis. Assim, se um militar estadual praticar um crime militar, como constrangimento ilegal, ameaça ou lesão corporal, contra civil, o processo será instruído e julgado singularmente pelo juiz de direito. Porém, na mesma hipótese, se a vítima for outro militar, o processo será julgado pelo conselho de justiça.

Além disso, mudou-se a referência para a criação do Tribunal de Justiça Militar nos Estados-membros. Antes a sua criação era condicionada à existência de um efetivo mínimo de vinte mil integrantes da Polícia Militar. Agora, considera-se o efetivo militar do respectivo Estado, ou seja, a soma do efetivo da Polícia Militar com o efetivo do Corpo de Bombeiros Militar.



Constitucionalidade da detenção do militar durante as investigações do inquérito policial militar em relação aos crimes militares próprios

3 O CERCEAMENTO DO DIREITO DE LIBERDADE

A liberdade de locomoção é a liberdade da pessoa natural de ir, vir e permanecer em território nacional. O direito à liberdade, por decorrer da própria natureza humana, constitui um direito fundamental constitucionalmente consagrado e protegido por *habeas corpus*. A Carta de 1988 protege o direito à livre locomoção, em tempo de paz, autorizando diretamente a qualquer pessoa - nacional ou estrangeira - o ingresso, a saída e a permanência no território brasileiro (art. 5º, XV, CR/88).

Considerando o valor primordial do direito de liberdade, a Constituição, em seu art. 5º, LXI, estabelece condições excepcionais para decretação da prisão, bem como para sua manutenção. A prisão só ocorrerá em flagrante delito ou por ordem escrita e fundamentada da autoridade judiciária competente, excetuados os casos de transgressão militar e crime propriamente militar.

É possível extrair desse mandamento constitucional que a prisão é exceção e a regra é a liberdade. Todavia, os direitos fundamentais não são absolutos, em razão de sua limitabilidade. Isso significa que eles podem ser limitados por outros direitos fundamentais. Dessa forma, o direito à liberdade pode ser restringido.

Além dos casos de flagrância e de ordem judicial fundamentada, os quais serão analisados em breve, é importante mencionar que o texto constitucional (art. 139) também limita o direito de locomoção, ao prever a possibilidade de, na vigência do estado de sítio decretado, ser fixada obrigação de as pessoas permanecerem em localidade determinada.



3.1 Da prisão em flagrante

Etimologicamente, o termo flagrante deriva da palavra *flagrare* e significa arder ou queimar. Flagrante nada mais é do que a constatação visual do fato. Instrumentalmente, é a prisão cautelar, constitucionalmente assegurada (art. 5º, LXI, CR/88), que autoriza a captura daquele que é surpreendido praticando uma infração em verdadeira situação de imediatidade entre o crime e a captura.

Segundo Mendes, Coelho e Branco (2008, p. 658), a prisão em flagrante tem duas funções básicas. A primeira é interceptar o evento criminoso e impedir a consumação ou o exaurimento da prática criminoso. A segunda é possibilitar a colheita urgente de provas sobre o fato delituoso.

O Código de Processo Penal Militar, em seu art. 244, traz expressamente quatro hipóteses de cabimento da prisão em flagrante, as quais podem ser classificadas em três espécies de flagrante.

O flagrante próprio, verdadeiro ou real é aquele em que o agente está cometendo o crime ou acaba de cometê-lo. Essa modalidade de flagrante, como o nome já diz, constitui o verdadeiro flagrante de acordo com a etimologia da palavra, pois o agente é surpreendido no exato momento da conduta criminoso. A segunda espécie refere-se ao flagrante impróprio, irreal ou quase flagrante, que é aquele em que o agente é perseguido logo após o cometimento do fato em situação que faça acreditar ser ele o seu autor. Nessa hipótese, as circunstâncias fazem acreditar ser o agente autor do fato.

Já o flagrante ficto, presumido ou assimilado, também chamado



Constitucionalidade da detenção do militar durante as investigações do inquérito policial militar em relação aos crimes militares próprios

de feliz encontro, é aquele no qual o infrator é encontrado com objetos, instrumentos, armas ou papéis que façam presumir ser ele o autor da infração. Nesse caso, a situação leva a presumir que o agente seja autor da infração, ou seja, culmina numa presunção da prática delituosa pelo simples fato de o agente ser encontrado com objetos relacionados com a prática delituosa.

A prisão em flagrante constitui-se em uma medida cautelar e justifica-se pelas relevantes razões de ordem pública, pois representa a garantia posterior de aplicação da lei penal militar. A título de curiosidade, há algumas hipóteses de flagrante idealizadas pela doutrina como, por exemplo, o flagrante esperado, e outras previstas em leis penais especiais, como, por exemplo, o flagrante diferido¹, mas que não se aplicam aos crimes militares por ausência de previsão legal.

Realizada a captura, o auto de prisão em flagrante deverá ser imediatamente remetido ao juiz competente, se não tiver sido lavrado por autoridade judiciária; e, no máximo, em cinco dias, de depender de alguma diligência como, por exemplo, exame de corpo de delito. Já no processo penal comum, o auto de prisão deve ser encaminhado ao juiz competente em no máximo vinte e quatro horas.

Ressalte-se que no âmbito militar a prisão deverá ser feita por outro militar de posto ou graduação superior, ou, se igual, pelo mais antigo. Essa previsão visa a preservar a disciplina e a hierarquia, as quais são os pilares das instituições militares.

1 A Lei 11.343/06 (Lei de Drogas) admite o denominado flagrante postergado ou diferido, chamado também de ação controlada, que pressupõe autorização judicial e prévia oitiva do MP, desde que com a finalidade de identificar e responsabilizar maior número de integrantes de operações de tráfico.



3.2 Da prisão decorrente de ordem judicial motivada

A prisão decorrente de ordem judicial motivada pode ocorrer nos casos de prisão preventiva, prisão temporária e prisão em razão de sentença penal condenatória transitada em julgado. As duas primeiras são chamadas de prisões processuais e a última é chamada de prisão penal. É importante ressaltar que a prisão temporária, disciplinada pela Lei 7.960/89, não se aplica aos crimes militares por falta de previsão legal.

A prisão preventiva é medida cautelar de constrição pessoal cabível ao longo de toda a persecução penal militar (antes e durante o inquérito, e durante a fase processual) quando houver prova do fato delituoso e indícios suficientes de autoria. Pode ser decretada pelo juiz-auditor, ou juiz de direito do juízo militar, e pelo conselho de justiça², de ofício; a requerimento do Ministério Público; ou mediante representação da autoridade encarregada do inquérito policial militar.

As hipóteses de decretação da prisão preventiva estão previstas no art. 255 do Código de Processo Penal Militar e compreendem: garantia da ordem pública; conveniência da instrução criminal e segurança da aplicação da lei penal militar. No primeiro caso, significa que, estando solto o agente, a paz social estará ameaçada com a possibilidade de ocorrência de novos crimes. No segundo, significa que o indiciado solto poderá influir na apuração da verdade real, seja ameaçando testemunhas ou destruindo provas. Já na última, o legislador tem em vista assegurar o cumprimento da pena.

2 Segundo Loureiro Neto (2010), a competência para decretação da prisão preventiva é do juiz-auditor. Já o art. 254 do CPPM também menciona a competência do conselho de justiça.



Constitucionalidade da detenção do militar durante as investigações do inquérito policial militar em relação aos crimes militares próprios

Ressalte-se que não há garantia da ordem econômica.

Além disso, há outras duas hipóteses não compartilhadas com o direito processual comum, quais sejam: periculosidade do indiciado ou acusado e exigência de manutenção das normas ou princípios de hierarquia e disciplina militares. A primeira, que constitui fundamento da aplicação das medidas de segurança, é a probabilidade de o agente tornar a praticar crimes. A segunda refere-se à possibilidade de o agente por em risco os princípios que norteiam a hierarquia e disciplina militares.

Decretada a prisão preventiva, o preso passará à disposição da autoridade judiciária competente. Ressalte-se que o instrumento utilizado pela autoridade judiciária para formalizar a ordem é o mandado de prisão. Ele é expedido em duas vias: uma delas será entregue ao capturado e a outra, assinada pelo preso e juntada aos autos.

A sentença penal transitada em julgado dispensa maiores comentários. A decisão condenatória deverá ser fundamentada por exigência do disposto no art. 93, IX, CR/88.

3.3 A possibilidade de detenção do agente no caso de crimes propriamente militares

O Código de Processo Penal Militar prevê, em seu art. 18, que o indiciado poderá ficar detido durante as investigações policiais, independentemente de flagrante delito. A detenção terá o prazo de trinta dias e poderá ser prorrogado por mais vinte, mediante solicitação fundamentada do encarregado do inquérito e por via hierárquica.



O dispositivo dispõe ainda que a prisão será comunicada à autoridade judiciária competente. A comunicação é um direito fundamental previsto no art. 5º, LXII, CR/88 e previsto também no art. 222 do CPPM, veja-se:

Art. 222. A prisão ou detenção de qualquer pessoa será imediatamente levada ao conhecimento da autoridade judiciária competente, com a declaração do local onde a mesma se acha sob custódia e se está, ou não incomunicável. (BRASIL, Código de Processo Penal Militar, 2016).

A obrigação de comunicação da detenção do agente, assim como ocorre nas hipóteses de prisão em flagrante, está ligada essencialmente a dois objetivos: primeiro, certificar acerca do paradeiro do detido; segundo, permitir que este obtenha um controle da prisão pelo Poder Judiciário, possibilitando eventual responsabilização pela ocorrência de excessos.

Em face de normas infraconstitucionais polissêmicas ou plurissignificativas, deve-se dar prevalência à interpretação que lhes confira sentido compatível e não conflitante com a Constituição, não sendo permitido ao intérprete, no entanto, a pretexto de conseguir essa conformidade, contrariar o sentido literal da lei e o objetivo que o legislador, inequivocamente, pretendeu alcançar com a regulamentação.

Perceba que a detenção do agente só será possível durante as investigações. Assim, torna-se requisito da prisão a existência de inquérito policial militar. Encerrado o inquérito o indiciado deve ser colocado em liberdade, salvo se houver sido decretada sua prisão preventiva. Além disso, o detido deverá ser obrigatoriamente indiciado, ou seja, deve ser o sujeito exponencial da apuração e sobre ele recair indícios suficientes de autoria da infração penal.

Para compatibilizar o preceito do art. 18 do CPPM com a Constituição de 1988 é necessário analisar o previsto no art. 5º, LXI, CR/88. Essa norma,



Constitucionalidade da detenção do militar durante as investigações do inquérito policial militar em relação aos crimes militares próprios

como já foi visto anteriormente, traz duas exceções à prisão sem estado de flagrância e sem ordem judicial fundamentada, sendo uma delas a hipótese de crimes propriamente militares.

Não se pode esquecer de que a interpretação constitucional deve ser realizada de maneira a evitar contradições entre suas normas. As normas constitucionais devem ser consideradas não como normas isoladas, mas sim como preceitos integrados num sistema interno unitário de regras e princípios (princípio da unidade da Constituição).

A aplicação de regras de interpretação deverá buscar a harmonia do texto constitucional com suas finalidades recíprocas, adequando-as à realidade e pleiteando a maior aplicabilidade dos direitos, garantias e liberdades públicas. Segundo ensina Moraes:

A supremacia absoluta das normas constitucionais e a prevalência do princípio da dignidade da pessoa humana como fundamento basilar da República obrigam o intérprete, em especial, o Poder Judiciário, no exercício de sua função interpretativa, aplicar não só a norma mais favorável à proteção dos Direitos Humanos, mas, também, eleger em seu processo hermenêutico, a interpretação que lhe garanta a maior e mais ampla proteção (MORAES, 2011, p. 16).

Com relação à outra exceção, referente às transgressões disciplinares, é interessante ressaltar que, em Minas Gerais, o Código de Ética e Disciplina dos Militares (Lei estadual 14.310/02) não possui previsão de pena que implique restrição ou privação de liberdade. Contudo, se houvesse previsão, ela seria válida em razão de autorização constitucional expressa. Oportuno dizer que as sanções previstas no art. 24 da Lei estadual 14.310/02, são: advertência, repreensão, prestação de serviços, suspensão, reforma disciplinar, demissão, perda do cargo ou graduação do militar da reserva. Há ainda outras medidas disciplinares como cancelamento de matrícula, com desligamento de curso, e movimentação de unidade ou fração.



4 A CONSTITUIÇÃO DE 1988

Com o fim do Regime Militar em 1985, todos os segmentos da sociedade brasileira estavam a favor de uma nova Carta. Em 1º de fevereiro de 1987, após eleição da Assembleia Nacional Constituinte, iniciaram os trabalhos de redação da nova Carta Constitucional.

Em 5 de outubro de 1988 foi promulgada a Carta Cidadã, como a denominou Ulysses Guimarães, então Presidente da Assembleia Nacional Constituinte. A nova Lei Magna, com duzentos e cinquenta artigos em sua parte permanente, pôs fim aos governos militares, restaurando a ordem democrática no Brasil e contemplando direitos essenciais ao exercício da cidadania.

Considerando-se a necessidade crescente de redemocratização do Brasil, a Constituição de 1988 assegurou diversas garantias constitucionais com o objetivo de dar maior efetividade aos direitos fundamentais e permitiu a participação do Poder Judiciário sempre que houver lesão ou ameaça de lesão a direitos. Com a promulgação da nova Carta Política, o direito maior de um cidadão que vive em uma democracia representativa foi conquistado. Segundo Mendes, Coelho e Branco (2008, p. 201), “adotou-se uma nova ideia de Direito e um novo fundamento de validade da ordem jurídica”.

4.1 Código de Processo Penal Militar

O Código de Processo Penal Militar de 21 de outubro de 1969, entrou em vigor em 1º de janeiro de 1970, ainda durante o Regime Militar³. O regime de exceção, em que as garantias individuais e sociais eram restritas, ou mesmo ignoradas, e cuja finalidade era garantir os interesses da ditadura, internalizados em conceitos como segurança nacional e restrição das garantias fundamentais,

³ O regime ou ditadura militar no Brasil foi o regime autoritário que governou o país de 31 de março de 1964 até 15 de março de 1985.



Constitucionalidade da detenção do militar durante as investigações do inquérito policial militar em relação aos crimes militares próprios

fez crescer, durante o processo de abertura política, o anseio por dotar o Brasil de uma nova Constituição, defensora dos valores democráticos.

A ditadura militar foi marcada pela violação dos direitos políticos dos cidadãos brasileiros, pois depôs um governo democraticamente eleito, e pela supressão de direitos e garantias individuais pelos atos institucionais e leis decretados pelos chefes do regime. Entre 1968 e 1978, sob a vigência do AI-5 e da Lei de Segurança Nacional de 1969, ocorreram os chamados Anos de Chumbo, caracterizados por um estado de exceção total e permanente, controle sobre a mídia e a educação, e por censura, prisão, tortura, assassinato e desaparecimento de opositores do regime. A prisão arbitrária por tempo indeterminado (suspensão do habeas corpus) e a censura prévia foram especialmente importantes para a prática e acobertamento da tortura.

Um aspecto importante a ser destacado é que o Código de Processo Penal Militar tem a forma de decreto-lei, ou seja, foi expedido pelo Chefe do Executivo. Trata-se do Decreto-lei 1.002/69. Essa espécie normativa não existe atualmente no ordenamento jurídico brasileiro, pois não se encontra prevista no rol do art. 59 da Constituição de 1988. Entretanto, o importante é que ele apenas não viole o novo texto constitucional. Pouco importa que a forma de que o diploma se revista não mais seja prevista na Constituição. A forma é regida pela lei da época do ato, sendo irrelevante para a recepção.

Não obstante, a análise mais importante que deve ser feita do art. 18 do CPPM é quanto ao seu conteúdo, veja-se:

Art. 18. Independentemente de flagrante delito, o indiciado poderá ficar detido, durante as investigações policiais, até trinta dias, comunicando-se a detenção à autoridade judiciária competente. Esse prazo poderá ser prorrogado, por mais vinte



dias, pelo Comandante da Região, Distrito Naval ou Zona Aérea, mediante solicitação fundamentada do encarregado do inquérito e por via hierárquica (BRASIL, Código de Processo Penal Militar, 2016).

Observe que o trecho acima não prevê expressamente as hipóteses de sua aplicação. Assim, cabe ao intérprete da lei a função de extrair o seu real significado. E as normas anteriores à Constituição, como é o caso, devem ser interpretadas sob a luz da atual Constituição para retirarem dela o seu novo fundamento de validade.

Considerando-se o novo paradigma adotado pelo Estado Democrático de Direito, em que a prisão é medida de exceção, o art. 18 supra merece ser interpretado restritivamente, sendo aplicado apenas aos crimes propriamente militares em razão da autorização prevista no art. 5º, LXI, *in fine*, da Carta Magna. E é essa autorização que permite a compatibilização entre os dois diplomas jurídicos em questão.

É necessário mencionar que o disposto no art. 18 do CPPM não encontra correspondência no Código de Processo Penal comum (CPP) - Decreto-lei 3.689/41 -, reforçando a existência de dicotomia no processo penal brasileiro.

4.2 Recepção ou constitucionalidade?

O conflito de leis pré-constitucionais com a Constituição encontra solução na prevalência desta, pois a Lei Maior é produto do poder constituinte originário, o qual inicia a ordem jurídica de um Estado e traça um novo sentido para a ação do poder político.

De acordo com o ensinamento de Carvalho (2012), havendo colisão entre o direito infraconstitucional anterior e a Constituição posterior não haverá recepção. Segundo o autor, “a regra geral é que as leis ordinárias anteriores continuem em vigor, desde que compatíveis



Constitucionalidade da detenção do militar durante as investigações do inquérito policial militar em relação aos crimes militares próprios

com a Constituição superveniente, havendo, no caso, recepção do direito ordinário pelas normas constitucionais”. (CARVALHO, 2012, p. 287)

O princípio da recepção⁴ corresponde a uma revalidação das normas que não desafiam, materialmente, a nova Constituição. Para Kelsen (1987), recepcionar não é aproveitar direito velho, porque direito velho não é jurídico. Recepcionar é procedimento abreviado de criação do direito, pois a nova Constituição confere às normas anteriores um novo pressuposto de validade. Dessa forma, é possível compatibilizar a teoria da recepção com a característica inicial do poder constituinte originário, que é inicial, ilimitado, incondicionado e autônomo.

Ensina Carvalho, que esse aproveitamento do direito ordinário anterior tem a sua razão de ser:

A adoção, segundo a nova ordem constitucional, das velhas normas se dá por uma questão de necessidade e até mesmo de praticidade. É que a entrada em vigor da nova Constituição acarretaria um vazio legislativo, com a mudança de todos os atos normativos infraconstitucionais de uma só vez, motivo por que se consideram em vigor aquelas normas, ou seja, são recebidas ou novadas, imediatamente, com o surgimento da nova Constituição, desde que compatíveis com o conteúdo das anteriores e atendam às exigências desta Constituição. (CARVALHO, 2012, p. 287)

Conforme lecionam Mendes, Coelho e Branco (2008, p. 203), Kelsen sustenta que as leis anteriores, no seu conteúdo em consonância com a nova Carta, persistem vigentes, só que por fundamento novo. Há que se trazer à baila que a recepção pode ser expressa, assim como ocorreu na Constituição de 1937, mas também pode ser implícita.

4 O princípio da recepção não ocorre na hipótese de revisão ou emenda à Constituição, que pressupõe, sempre, a existência da Constituição, a qual, inclusive, estabelece os limites para o exercício do poder constituinte derivado reformador.



Nesse contexto, faz-se necessário citar que todas as normas da Constituição são harmônicas no plano abstrato e eventuais conflitos são meramente aparentes. Não se admite em nosso ordenamento jurídico a inconstitucionalidade de norma constitucional originária, fruto do poder constituinte originário, por não haver hierarquia de normas constitucionais. Ressalte-se que o princípio da unidade da Constituição impede a inconstitucionalidade de normas constitucionais originárias.

Tratando-se da superveniência de uma nova Constituição, não há que se falar em revogação e nem em inconstitucionalidade quanto à legislação ordinária anterior. Se o parâmetro admissível para o controle de constitucionalidade é a atual Constituição, as leis ordinárias anteriores são ou não são recepcionadas pelo novo diploma supremo. Havendo compatibilidade material, elas retirarão daquele texto o seu novo fundamento de validade. Se não houver, a lei anterior simplesmente não mais existirá à luz da Constituição posterior.

Daí, analisando-se o disposto no art. 18 do CPPM, extrai-se que a norma lá contida compatibiliza-se no seu aspecto material com a Constituição de 1988, somente quando a detenção referir-se aos crimes militares próprios. Consequentemente, com relação aos crimes impropriamente militares não há que se falar em prisão do indiciado sem estado de flagrância ou ordem judicial fundamentada.

5 CONCLUSÃO

A lei exige do militar mais que do servidor público comum. É exigida coragem para enfrentar o perigo, não se permitindo que dele se afaste sob o pretexto de expor a risco sua vida. Ademais, ele é submetido a regulamento disciplinar interno: o que para o civil não passaria de uma simples falta, para o militar poderá acarretar punições



Constitucionalidade da detenção do militar durante as investigações do inquérito policial militar em relação aos crimes militares próprios

disciplinares e até mesmo sua demissão, com a perda da graduação ou do posto e da patente.

Por todas essas razões, o militar possui foro por prerrogativa de função, que de privilegiado nada tem. A Justiça Militar é órgão jurisdicional especializado do Poder Judiciário e tem competência para julgar os crimes militares definidos em lei. Ao contrário do que se pensa, ela não é órgão das instituições militares.

O militar, a partir do seu ingresso na instituição militar, está sujeito aos Códigos Penal e Processual Militares, os quais possuem dispositivos diversos e muitas vezes mais severos do que a legislação comum. E a questão da dualidade existente entre o Processo Penal Comum e o Processo Penal Militar surge em virtude desta tradição de Justiça Militar existente no Direito brasileiro, e, por razões histórico-políticas se sustenta ainda hoje no ordenamento jurídico pátrio, amparada juridicamente na negativa da existência de uma teoria geral do processo.

No tocante ao disposto no art. 18 do CPPM, percebe-se que houve recepção pela atual Constituição quando se tratar de crimes militares próprios. Não se pode esquecer de que as leis ordinárias anteriores, recebidas pela Constituição, submetem-se aos princípios e valores desta, que também lhes serve de fundamento de validade, devendo ainda ser interpretadas segundo os novos princípios constitucionais.

Todavia, a dicotomia operada no direito brasileiro entre Processo Penal Militar e Processo Penal Comum não é necessária, e está calcada na tradição e fundada na ótica da doutrina instrumentalista, sendo que tal concepção dicotomizada não se coaduna com uma visão pós-moderna de processo, à luz da teoria da Constituição que se ampara no paradigma do Estado Democrático de Direito.

Para que se conceba uma teoria geral do processo, é necessário que os órgãos jurisdicionais se subsumam aos princípios concretizadores do



Estado Democrático de Direito. Dessa subsunção, advirá o respeito ao devido processo constitucional que propiciará uma ordenação dialógica em contraditório realizado entre os destinatários do provimento, para que, em atividade conjunta com agente público, construam a decisão.

Há que se trazer à baila que a superação dessa dicotomia não implica a extinção da Justiça Militar, seja estadual ou federal, mas sim um processo penal único. O processo penal é um modelo constitucional que garante a efetivação dos direitos fundamentais por bases principiológicas uníssonas a todo e qualquer processo. Importante destacar que o microsistema do processo penal com bases democráticas, independente de militar ou comum, se presta à reconstrução dos fatos, e não à aplicação da sanção penal.

No processo democrático não subsiste a dicotomia, pois a base principiológica da teoria geral do processo é uma só, simplesmente por se tratar do instituto processo. E, ademais, ambos são processo penal e têm como finalidade a reconstrução do fato inicialmente tido como criminoso, para amoldá-lo na teoria do crime, funcionando como garantia das partes na construção provimento jurisdicional final.

Abstract: *This article analyzes the constitutionality of the device of Criminal Procedure Code which authorizes military detention cases outside of flagrant and reasoned judicial order during the military investigation.*

Keywords: *Right to liberty. Prison. Military Justice. Military crime. Military criminal proceeding.*

REFERÊNCIAS

ASSIS, Jorge César de. A reforma do poder judiciário e a justiça militar. **Consulex: Revista Jurídica**, Brasília, v.9, n.194, p. 44-47, fev. 2005.

_____. **Direito militar**: aspectos penais, processuais e administrativos. Curitiba: Juruá, 2001.

_____. **Lições para a atividade policial militar**. 4. ed. Curitiba: Juruá, 2000.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito constitucional**. 18. ed., ver. atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2012.

CORRÊA, Univaldo. **A evolução da justiça militar no Brasil**: alguns dados históricos. In: **Direito Militar: História e doutrina: artigos inéditos**. Florianópolis. AMAJME, 2002.

CORRÊA, Getúlio, org. **Direito Militar: história e doutrina, artigos inéditos**. Florianópolis: AMAJME - Associação dos Magistrados das Justiças Militares Estaduais, 2002, p. 99-112.

GALUPPO, Marcelo Campos. **Da idéia à defesa: monografias e teses jurídicas**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003.

HESSE, Konrad. **A força normativa da constituição**. Porto Alegre, Sérgio Antônio Fabris, 1991.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. São Paulo: Martins Fontes, 1987.

LOUREIRO NETO, José da Silva. **Processo Penal Militar**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. **Direito constitucional**. 2. ed.

Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

MENDES, G. F.; COELHO, I. M.; BRANCO, P. G. G. **Curso de direito constitucional**. 2. ed. ver. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

ROSA, Paulo Tadeu Rodrigues. **Código penal militar comentado** - artigo por artigo. Paulo Tadeu Rodrigues Rosa. Belo Horizonte: Líder, 2009.

SOUZA, Octavio Augusto Simon de. A Justiça Militar de hoje. In: CORRÊA, Getúlio, org. **Direito Militar**: história e doutrina, artigos inéditos. Florianópolis: AMAJME - Associação dos Magistrados Justiças Militares Estaduais, 2002, p. 99-112.

_____. **Ideologia, cultura organizacional e operacionalidade da Polícia Militar**: diagnóstico e viabilidade da descaracterização do crime militar em relação à atividade de policiamento. Belo Horizonte: Polícia Militar do Estado de Minas Gerais, 1996.

TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. **Código de Processo Penal Comentado**. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 1999, v.1.



CULTURA E MUDANÇA ORGANIZACIONAL NA PMMG APÓS PROCESSO DE REDEMOCRATIZAÇÃO E PROMULGAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

MARLON WALLACE ALVES SIMÕES

Subtenente PMMG, Graduado em História

***Resumo:** Este artigo aborda o tema cultura e mudança em instituições policiais militares e se fundamenta teoricamente nos preceitos de cultura e mudanças nas organizações de Edgar Schein (2009) e Fleury e Fischer (2007). O objetivo geral foi analisar, a partir do discurso do alto Comando da Instituição, se ocorreram mudanças na cultura organizacional da Polícia Militar de Minas Gerais após o período de redemocratização e promulgação da constituição de 1988, mais especificamente nos anos de 1988/89, 1997 e 2002/2003. A escolha dos períodos se justifica pelo fato destes representarem momentos significativos para a organização: 1988/89 promulgação das Constituições Federal e Estadual, 1997 eclosão do movimento reivindicatório dos policiais militares mineiros e 2002/03 implantação do modelo de planejamento estratégico. Foi desenvolvida uma pesquisa qualitativa por meio de um estudo de caso, em que os dados foram coletados por meio de entrevistas com os ex-Comandantes Gerais, policiais militares de diferentes níveis hierárquicos, análise de documentos produzidos pela instituição e bibliografia sobre o tema. Os sujeitos da pesquisa foram policiais militares que vivenciaram os períodos mencionados e os resultados permitiram concluir que houve uma intenção por parte do comando da Polícia Militar*



Cultura e mudança organizacional na PMMG após processo de redemocratização e promulgação da Constituição de 1988

de Minas Gerais de promover mudança na cultura organizacional da corporação, principalmente a partir dos períodos mencionados.

Palavras-chaves: *Polícia Militar, cultura e mudança organizacional.*

1 CULTURA

Ao se tratar de cultura, deve-se ter em mente que esse conceito é uma questão complexa e envolve até hoje acalorados discursos a seu respeito. De início, cabe apresentar uma questão que já foi superada e aceita por estudiosos do assunto. Todo grupo social possui uma cultura, essa por sua vez, possui uma diversidade e se apresenta de acordo com os diferentes povos e grupos ao redor do mundo, e não se pode falar em uma cultura superior ou inferior, como se pretende mostrar a seguir.

Para Giddens (2001), a cultura refere-se às formas de vida dos indivíduos de uma sociedade ou de grupos dentro da sociedade, entendendo sociedade como “um sistema de inter-relações que conecta os indivíduos uns aos outros” (GIDDENS 2001, p. 38). Essas relações de seus membros são organizadas e estruturadas socialmente em torno de uma cultura única. Assim, ao estar diretamente ligada aos relacionamentos interpessoais e intergrupais, as mudanças sociais estão diretamente conectadas e interferem no desenvolvimento de cada cultura.

De acordo com Laraia (1986), o homem é o resultado do meio em que foi socializado, herdando dessa forma uma cultura que é fruto da acumulação de gerações e refletindo o conhecimento e as respostas criadas a partir de experiências vividas pelo grupo. Esse patrimônio ainda pode ser manipulado, permitindo inovações e invenções.



Laraia (1986), Guiddens (2001), Geertz (2008) e Schein (2009) apontam que a cultura não é um fator genético, mas é transmitida para os indivíduos pertencentes ao grupo, ou àqueles que ingressam nesse grupo. Assim, se a cultura é mais apreendida que herdada, faz-se necessário compreender as formas que ela pode ser transmitida. Para serem transmitidas, Berger e Luckmann (1986) indicam que deve ser considerada a sociedade, essa por sua vez é formada por realidades objetivas e subjetivas, que são construídas socialmente.

Para Berger e Luckmann (1986) isto se dá por meio da socialização primária e pela socialização secundária.

A socialização primária é a primeira socialização que o indivíduo experimenta na infância, e em virtude da qual torna-se membro da sociedade. A socialização secundária é qualquer processo subsequente que introduz um indivíduo já socializado em novos setores do mundo objetivo de sua sociedade (BERGER; LUCKMANN, 1986).

A socialização primária é muito mais forte e marcante para o indivíduo, possuindo um importante valor em sua vida, ao passo que a socialização secundária é mais superficial e necessita de técnicas e estratégias para poder ser apreendida da forma desejada.

De acordo com a definição acima dos autores, pode-se dizer que o processo de apreensão da cultura de uma organização pelos seus integrantes é um processo de socialização secundária.

Dentro dessa dinâmica, pode-se perceber que nas organizações existem interações sociais. Portanto, deve-se considerar a importância e a influência dessas interações e reconhecer que há uma cultura organizacional, e ela ocupa papel importante na empresa, pois é responsável em retransmitir os valores e normas do grupo. Porém, assim como qualquer outra cultura, ela pode ser ressignificada, reconstruída, enfim, mudar.



Cultura e mudança organizacional na PMMG após processo de redemocratização e promulgação da Constituição de 1988

Ao ser dotada de uma cultura própria, a organização possui sua identidade. A identidade coletiva marca as formas e visões compartilhadas e fazem os iguais se reconhecerem, por meio de seus objetivos e experiências comuns. Assim, o ambiente cultural é um fator que molda e influencia os integrantes do grupo.

2 CULTURA E MUDANÇA ORGANIZACIONAL

Para Fleury e Fischer (2007), a cultura organizacional compreende o substrato de crenças, valores, símbolos e relações de poder que fundamentam as práticas formais e informais que constituem a dinâmica de cada organização. Para as autoras, perceber esses aspectos culturais possibilita compreender e superar dificuldades nos diferentes processos organizacionais, que são influenciados por estas questões e não podem ser percebidos e analisados sob a ótica meramente técnica administrativa.

Segundo Robbins (2002), a cultura organizacional tem quatro funções fundamentais: distingue a organização de outras; proporciona um senso de identidade aos seus membros; facilita o comprometimento com objetivos maiores do que o interesse individual dos seus membros e estimula a estabilidade do sistema social.

A cultura é a argamassa social que ajuda a manter a organização coesa, fornecendo os padrões adequados para aquilo que os funcionários vão fazer ou dizer. Finalmente, a cultura serve como sinalizador de sentido e mecanismo de controle que orienta e dá forma às atitudes e comportamentos dos funcionários. (ROBBINS, 2002, p.503)

Percebendo na cultura um padrão de suposições básicas compartilhadas,



Schein (2009) apresenta em sua definição formal de cultura organizacional os seguintes elementos básicos que se expressam em três níveis: artefatos, crenças e valores expostos e suposições básicas. Nesse sentido, a cultura é aprendida pelo grupo na busca por solucionar problemas de adaptação externa e de integração interna; a cultura é ensinada aos novos membros como o modo de perceber, pensar e sentir-se em relação a esses problemas.

O nível mais superficial, denominado nível dos artefatos, inclui a face visível da cultura: o ambiente físico; a linguagem; a tecnologia e produtos; as criações artísticas; o estilo incorporado ao vestuário; as maneiras de comunicar; as manifestações emocionais; os mitos e histórias contadas sobre a organização; as listas explícitas de valores; os rituais e cerimônias; as descrições formais de como a organização funciona; organograma; gráficos, dentre outros.

O segundo nível é o das crenças e valores assumidos, em que as estratégias, metas, filosofias e justificativas expostas são encontradas. Esses valores compartilhados são relevantes e se tornam importantes para as pessoas e definem as razões pelas quais elas desempenham seu papel na organização. Para Schein (2009) “um conjunto de crenças e valores que se torna embutido em uma ideologia ou filosofia pode servir como guia, e como modo de lidar com as incertezas intrinsecamente difíceis ou incontroláveis.” (SCHEIN 2009, p. 27)

O nível mais profundo e oculto é o das suposições básicas. Nesse nível estão as crenças, percepções, pensamentos e sentimentos inconscientes, assumidos como verdadeiros. São as suposições básicas que fundamentam os artefatos e as crenças e valores. Segundo Schein (2009), as suposições básicas funcionam como um mecanismo de defesa cognitivo e psicológico que permite ao grupo reduzir a ansiedade, mesmo que a teoria defendida como verdadeira gere distorção, negação, projeção ou outra forma de falsear a verdade. Assim dificilmente são confrontadas ou debatidas e, por este motivo, raramente são modificadas.



Cultura e mudança organizacional na PMMG após processo de redemocratização e promulgação da Constituição de 1988

3 A CULTURA POLICIAL

Ao perceber que grupos sociais e até mesmo instituições possuem cultura, pode-se afirmar que a Polícia possui cultura organizacional própria, e essa, conforme aponta Schein (2009), é importante para estabelecer o equilíbrio entre as tensões internas e a adaptação ao ambiente externo.

Ao se falar em cultura de polícia, Reiner (2000) aponta o trabalho de Skolnick, de 1966, que é considerado um clássico nesse tema e ainda é uma referência para os estudos atuais. Deve-se apenas observar e acrescentar as variações a partir do modelo básico, percebendo as relações intra e inter policiais em que

O policial é um mediador microcósmino das relações de poder dentro de uma sociedade – ele é o “político da esquina” (Muir, 1977). Os valores da cultura policial agem como um “processo subterrâneo na manutenção do poder” (Shearing, 1981a). (REINER, 2000, p. 135)

Uma das limitações apontadas por Reiner (2000) ao trabalho Skolnick é que ele não dá conta das inúmeras dimensões politicamente relevantes da cultura policial.

De acordo com Reiner (2000), Skolnick constrói o esboço da personalidade do policial. Após pesquisas sociológicas, chega à conclusão que essa personalidade policial não é resultado de fenômeno psicológico individual, mas sim fruto de uma cultura que é socialmente elaborada e construída.

Para o autor, há duas variáveis que irão compor e influenciar a formação dessa cultura e que são provenientes do papel policial, sendo elas: o perigo e a autoridade.



O perigo é inerente à autoridade que é parte integrante do meio policial. Isso porque ao representar a autoridade tendo por trás o uso potencial da força legitimada, o policial enfrenta o perigo proveniente daqueles que resistem ao exercício de tal autoridade (REINER, 2000, p. 136).

De acordo com o autor, algumas polícias como a britânica, procuram minimizar o uso da força e transformar o poder em autoridade.

Além dessas duas variáveis, Reiner (2000) aponta que Skolnick propõe ainda um terceiro elemento influenciador na cultura policial, a pressão por resultados. Essa pressão pode ser mais ou menos intensa: isto dependerá do período e das circunstâncias que a sociedade está vivendo em relação ao medo ou desordem em cada momento político-histórico. Porém, *“sob pressão para obter ‘resultados’, sob forma de solução de casos, os policiais sentem-se impelidos a ampliar seus poderes e a violar os direitos dos suspeitos.”* (REINER, 2000, p. 136)

Para Reiner (2000), os policiais em sua cultura seguem algumas regras. As regras legais não são irrelevantes, mas também não determinam toda a prática policial. O autor ainda apresenta mais três regras que fazem parte da prática policial: as regras de trabalho, as regras inibidoras e as regras de apresentação. A primeira, são aquelas realmente interiorizadas, são os princípios que norteiam suas ações; a segunda são as regras externas que procuram inibir e fazem com que o policial leve em conta em sua conduta; a terceira são aquelas utilizadas com a intenção de divulgar uma aparência externa aceitável.

Para Reiner (2000), pode se perceber, por meio dos relatos e estudos, que existem características comuns entre as inúmeras culturas policiais ao redor do mundo, mesmo em contextos sociais diferentes. Essas culturas se desenvolveram seguindo acordos



Cultura e mudança organizacional na PMMG após processo de redemocratização e promulgação da Constituição de 1988

padronizados para auxiliar aos policiais a superarem e ajustarem-se às pressões e tensões ao longo dos tempos. Com isso as diferentes gerações foram socializadas por meio da transmissão de histórias, mitos, piadas, explorando modelos de boa e má conduta que, por meio de metáforas, permitem desenvolver concepções de natureza prática para serem exploradas *a priori*.

Do ponto de vista dos policiais, o autor aponta que esses profissionais desenvolvem um pessimismo ao acreditarem que são guardiães da moral e da lei, sentindo-se sozinhos nessa luta e que estão prestes a serem aniquilados por inimigos de toda parte. Assim, “a visão da missão da polícia é uma mescla sutil e complexa dos temas de missão, amor hedonista por ação e cinismo pessimista.” (REINER, 2000, p. 139), estando a pressão por eficiência relacionada com questões da cultura policial como suspeição, isolamento, solidariedade e conservadorismo.

O trabalho policial desenvolveu atitude de constante suspeição em resposta ao perigo, devendo estar sempre preparados para responderem a comportamentos de diferentes indivíduos e a contextos diversos sem perder a autoridade. No aspecto de isolamento, esse é um preço que a polícia paga devido aos modelos de autoridade impessoal e das políticas de recrutamento que buscavam exatamente o distanciamento da comunidade local.

A solidariedade é fruto do próprio isolamento, mas também como necessidade de proteção mútua entre os policiais em situações de perigo, dificuldade ou ameaças perante o público externo (Reiner, 2000). Com isso, uma característica marcante é a separação do restante da sociedade. Porém, simultaneamente, esta mesma Polícia se relaciona com todas as categorias da sociedade, desde infratores a políticos e se sentem atacados por todos os lados.



4 CARACTERIZAÇÃO DA POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS

No Brasil, as Polícias Militares atuais foram reorganizadas pelo Decreto Lei 667, de 2 de julho de 1969, que deu tratamento uniforme às Polícias Militares estaduais, dando-lhes exclusividade do planejamento e execução do policiamento ostensivo. À época, extinguiu-se outras corporações existentes tais como: Guarda Civil, Corpo de Fiscais do DET, Guardas Rodoviários do DER e Guardas Noturnos.¹

A Constituição da República, de 05/10/1988, expressamente prevê a missão constitucional das Polícias Militares, nos seguintes termos:

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal;

III - polícia ferroviária federal;

IV - polícias civis;

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

§ 1º (...)

§ 2º (...)

§ 3º (...)

§ 4º (...)

§ 5º - às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.

1 COTTA, Francis Albert. Breve História da Polícia Militar de Minas Gerais. Belo Horizonte: Fino Traço, 2014

Cultura e mudança organizacional na PMMG após processo de redemocratização e promulgação da Constituição de 1988

§ 6º - As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

§ 7º - A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades.

§ 8º - Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.

§ 9º A remuneração dos servidores policiais integrantes dos órgãos relacionados neste artigo será fixada na forma do § 4º do art. 39. (BRASIL, 1988, p. 145)

A Constituição do Estado de Minas Gerais, nos mesmos moldes da Constituição Federal, determina:

Art. 142 – A Polícia Militar e o Corpo de Bombeiros Militar, forças públicas estaduais, são órgãos permanentes, organizados com base na hierarquia e na disciplina militares e comandados, preferencialmente, por oficial da ativa do último posto, competindo:

I – à Polícia Militar, a polícia ostensiva de prevenção criminal, de segurança, de trânsito urbano e rodoviário, de florestas e de mananciais e as atividades relacionadas com a preservação e restauração da ordem pública, além da garantia do exercício do poder de polícia dos órgãos e entidades públicos, especialmente das áreas fazendária, sanitária, de proteção ambiental, de uso e ocupação do solo e de patrimônio cultural;

II – ao Corpo de Bombeiros Militar, a coordenação e a execução de ações de defesa civil, a prevenção e combate a incêndio, perícias de incêndio, busca e salvamento e estabelecimento de normas relativas à segurança das pessoas e de seus bens contra incêndio ou qualquer tipo de catástrofe;

III – à Polícia Militar e ao Corpo de Bombeiros Militar, a função de polícia judiciária militar, nos termos da lei federal.

§ 1º – A Polícia Militar e o Corpo de Bombeiros Militar são forças auxiliares e reservas do Exército.

§ 2º – Por decisão fundamentada do Governador do Estado, o comando da Polícia Militar ou do Corpo de Bombeiros Militar poderá ser exercido por oficial da reserva que tenha ocupado, durante o serviço ativo e em caráter efetivo, cargo privativo do último posto da corporação.

§ 3º – Para o ingresso no Quadro de Oficiais da Polícia Militar – QOPM – é exigido o título de bacharel em Direito e a aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos, realizado com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil, Seção do Estado de Minas Gerais.

§ 4º – O cargo de Oficial do Quadro de Oficiais da Polícia Militar – QOPM –, com competência para o exercício da função de Juiz Militar e das atividades de polícia judiciária militar, integra, para todos os fins, a carreira jurídica militar do Estado. (MINAS GERAIS, 2016, p. 80)

A Polícia Militar é uma instituição altamente hierarquizada, cujos níveis hierárquicos são escalonados em patentes. O Decreto Lei 667/69 prevê a seguinte hierarquia:

Art. 8º A hierarquia nas Polícias Militares é a seguinte:

a) Oficiais de Polícia:

- Coronel
- Tenente-Coronel
- Major
- Capitão
- 1º Tenente

Cultura e mudança organizacional na PMMG após processo de redemocratização e promulgação da Constituição de 1988

- 2º Tenente

b) Praças Especiais de Polícia:

- Aspirante-a-Oficial

- Alunos da Escola de Formação de Oficiais da Polícia.

c) Praças de Polícia:

- Graduados:

- Subtenente

- 1º Sargento

- 2º Sargento

- 3º Sargento

- Cabo

- Soldado.

§1º A todos os postos e graduações de que trata este artigo será acrescida a designação “PM” (Polícia Militar). (MINAS GERAIS, 1969, p. 2)

5 CARACTERIZAÇÃO HISTÓRICO-POLÍTICO DOS RECORTES TEMPORAIS 1988/89, 1997 E 2002/2003

Ao escolher um recorte temporal para realizar uma pesquisa, deve-se ter alguns cuidados. É preciso perceber que especificar uma data ou evento para estabelecer uma mudança não significa que a partir de tal acontecimento não há mais nenhum resquício do antes, nem tampouco que o evento surgiu como algo isolado e sem conexão com uma série de situações que o antecederam. Ou seja, as escolhas de datas são apenas marcos temporais de momentos considerados importantes.

A escolha dos períodos se justifica pelo fato destes representarem momentos significativos na história da organização. Os anos de 1988/89 referem-se à promulgação das Constituições Federal e Estadual; 1997 à eclosão do movimento reivindicatório dos policiais militares mineiros; e 2002/03 à implantação do modelo de planejamento estratégico.

Nesse sentido, foram escolhidos os anos de 1988/89, 1997 e 2002/2003 como períodos de acontecimentos importantes para a cultura da Polícia Militar de Minas Gerais. Foram analisados até que ponto estes eventos realmente influenciaram mudanças no cotidiano da Instituição refletindo mudanças em sua cultura.

5.1 PERÍODO 1988/89

O período 1988/89 foi escolhido por se tratar do ano de promulgação das constituições federal e estadual. Esse evento, na concepção de Souza (2003), é um marco no período de transição democrática. O Brasil, após mais de duas décadas de regime militar, novamente foi declarado um Estado Democrático de Direito, em que valores como cidadania, soberania, dignidade da pessoa humana e valores sociais são colocados em pauta. A nova constituição definiu direitos e garantias fundamentais para os cidadãos brasileiros nas categorias individuais e coletivas, sociais, políticas e de nacionalidade. Com essas modificações legais, o Estado estabelecia objetivos a serem alcançados com uma Constituição social pragmática no campo do bem-estar e justiça social, em um novo cenário de princípios democráticos (SOUZA, 2003).

Para tanto, no âmbito da PMMG era necessário entender essa nova concepção social que ora se iniciava juntamente com seus desafios na redemocratização do país.



Cultura e mudança organizacional na PMMG após processo de redemocratização e promulgação da Constituição de 1988

Neste cenário, o campo da segurança pública ganha novos contornos, a partir de um lúcido e democrático entendimento de que seria politicamente correto priorizar os resultados desejados pela população, em termos de ordem pública, e não aumentar o poder repressivo do Estado...Assim, a Carta Magna de 1988 destina um capítulo exclusivo para a segurança pública (SOUZA, 2003, p. 229)

Neste capítulo da constituição dedicado à segurança, em âmbito nacional, as polícias militares do país têm ampliadas sua competência e responsabilidade por meio do policiamento ostensivo e a preservação da ordem pública, e constitucionalmente passam a exercer as fases do poder de polícia, sendo elas: a ordem, o consentimento, a fiscalização e a sanção (SOUZA, 2003).

Dessa forma, perante a necessidade de elaboração de uma nova política de trabalho, a Polícia Militar de Minas Gerais viu-se diante de um momento de mudança em sua cultura organizacional, reelaborando doutrinas internas com o objetivo de uma maior aproximação com a comunidade.

Já no início dos anos 90, as políticas de operações priorizavam a importância da integração da instituição com o Conselho de Defesa Social e da filosofia do policiamento comunitário, em que incentivava a instituição desenvolver a participação da população no debate e criação de espaços públicos para discussão dos problemas da comunidade (SOUZA, 2003).

Destaca-se também, a partir do final dos anos de 1980 e início de 1990, a introdução e evolução dos preceitos dos Direitos Humanos dentro da corporação. Por meio de parcerias, intercâmbios e produção de normas como Nota Instrutiva 029/93 e Diretrizes (DPSSP 08/2004 e DPSSP 3.01.05/2010 CG), bem como a criação de cursos de Direitos Humanos e a formação de multiplicadores dessa doutrina, tal filosofia ganhou cada vez mais espaço, estabelecendo



parâmetros para as ações policiais.

Assim, sob os preceitos de Schein (2009), este momento pode ser percebido como um período em que a organização estava diante da necessidade de uma adaptação externa, ou seja, não era mais possível manter-se distante da comunidade. Frente a novas demandas postas, a PMMG viu-se compelida a aproximar-se da sociedade e não ser mais uma organização tão fechada e sem diálogo com seu “cliente”.

5.2 PERÍODO DE 1997

O ano de 1997 foi escolhido devido à ocorrência da revolta e ciclo de protestos das praças da Polícia Militares de Minas, primeira ocorrida na história do país (ALMEIDA, 2004).

Com a redemocratização do país, a PMMG iniciou com uma série de mudanças a aproximação com seu público externo, a sociedade. Porém o relacionamento com o público interno, seus próprios integrantes, não seguia os mesmos passos. Enquanto a instituição se organizava “para fora”, adequando-se aos novos preceitos de direitos civis e políticos, flexibilidade e participação da sociedade, internamente a corporação permanecia nos moldes do regime militar.

De acordo com Almeida (2004), já na década de 1980, durante a transição democrática, a PMMG já vivia uma série de crises internas. A questão salarial era problema recorrente, com promessas não cumpridas de equiparação salarial com as Forças Armadas. Para a autora, o movimento de 1997 foi o desaguar de um processo de insatisfações internas que se arrastavam desde o final dos anos 80, como por exemplo, o aumento salarial diferenciado entre membros do alto comando. Diante dessas questões, iniciaram-se movimentos que indicavam as insatisfações, destacando o movimento



Cultura e mudança organizacional na PMMG após processo de redemocratização e promulgação da Constituição de 1988

denominado “panela vazia”, que foram manifestações realizadas por esposas de militares que mostravam as panelas vazias devido aos péssimos salários e em 1995 quando militares do 16º BPM, como forma de protesto, recusaram-se a sair para o policiamento.

Porém, os motivos para o movimento de 1997 eram bem mais profundos que aumento salarial. Esta questão foi apenas a **gota d’água** de uma série de insatisfações internas, “os praças da Polícia Militar reivindicaram melhores salários, melhores condições de trabalho, reformas no Regulamento Interno da corporação e o fim de privilégios e abusos de oficiais” (ALMEIDA, 2004, p. 75)

Os policiais, mais especificamente as praças, não concordavam mais com a continuidade do *status quo* e com

O abandono que se encontrava os praças de PM mineira tornava-se possível identificar algumas das razões desse movimento, que contrariou leis que proíbem greve na polícia. Porém, é errôneo supor que a greve militar de 1997 ocorreu por questões meramente salariais, sendo relevante ressaltar a insatisfação dos praças no que diz respeito à rigidez disciplinar-hierárquica (ALMEIDA, 2004, p. 138)

De acordo com Almeida (2004), os policiais enfrentavam sérios problemas, tanto dentro da própria casa, decorrentes de precárias condições de vida, do rigor do regulamento interno, quanto externamente ao nutrirem sentimento de rejeição por parte da população.

Toda essa situação proporcionou um clima de mudanças internas podendo-se identificar que “o *hinge* (momento crítico/transição) gerador de um *novo repertório* militar encontra-se na crise de identidade do aparelho policial militar após a redemocratização da sociedade brasileira, na década de 1980” (ALMEIDA, 2004, p. 150).



Naquele momento a cultura policial militar estabelecida intramuros do quartel precisava ser revista:

o rigor disciplinar do RDPM, considerado por muitos como obsoleto, ultrapassado, arbitrário e exclusivista, tornou-se insustentável na sociedade do tempo presente, que revela ao policial subalterno cidadania efetiva.

O *hinge* gerador de um *novo repertório* militar encontra-se na *crise de identidade do aparelho policial militar* em meio à democratização da sociedade contemporânea (pós-ditadura militar).

Principalmente após 1988, aceleram-se expressivamente as discussões referentes à cidadania: tem-se o advento da nova Carta Magna e os praças passaram a ser considerados cidadãos, de fato e de direito. (ALMEIDA, 2004, p. 155)

Assim, de acordo com Cotta (1997) e Almeida (2004):

tornou-se necessário, principalmente no pós-1997, situar a Polícia Militar no contexto de Estado democrático moderno, já que o policial cidadão mostrou-se consciente de sua inserção política e de seu papel como trabalhador. (ALMEIDA, 2004, p. 33-34).

Após o movimento de 1997, mudanças foram implementadas, de acordo com Cotta (1997), Almeida (2004) e por meio das entrevistas realizadas ao longo da pesquisa, policiais militares declaram que a polícia nunca mais será a mesma. Dentre as mudanças destacam-se o fim do RDPM, considerado arcaico, e a elaboração do Código de Ética e Disciplina (Lei 14.310 de 19 de junho de 2002) para atender aos novos tempos, mudanças no fardamento, uma maior aproximação entre oficiais e praças e uma melhoria nos relacionamentos interpessoais dentro da corporação.



Cultura e mudança organizacional na PMMG após processo de redemocratização e promulgação da Constituição de 1988

Fator importante e marcante a partir de 1997, que merece destaque e foi a eleição de policiais militares como representantes da classe no poder legislativo. À época Sargento Rodrigues para Deputado Estadual (reeleito até os dias atuais) e Cabo Júlio para Deputado federal. As associações de classe dos policiais militares, desde o movimento de 1997, também passaram ganhar legitimidade e atuar com mais força e prestígio (COTTA, 1997).

O fortalecimento da representação política dos policiais militares trouxe uma nova dinâmica na relação entre o comando e a tropa.

Desta forma, o ano de 1997 pode ser considerado um período em que a PMMG necessitou realizar mudanças em sua cultura organizacional. Se em 1988 a corporação intensificou sua adaptação externa, internamente a Polícia Mineira manteve-se inerte. Já em 1997, diante de graves problemas, se confrontou com a necessidade de solucionar estes problemas por meio de um gerenciamento e integração interna (SCHEIN, 2009).

5.3 PERÍODO DE 2002/2003

O ano de 2002/2003 foi selecionado por ter sido o marco inicial na implementação do planejamento estratégico na PMMG, o que envolveu uma nova filosofia na forma de se realizar policiamento.

Diante do aumento da criminalidade, no final dos anos 90, a PMMG, em parceria com a UFMG, implantou o geoprocessamento. Essa aproximação com a cientificidade, na análise dos aspectos responsáveis pela eficiência dos serviços de polícia, culminou em 1999 com a implantação de um novo modelo de policiamento na então 8ª Região de Polícia Militar, denominado “modelo de gestão”. Nele passou-se a utilizar os conceitos da Administração Gerencial para desenvolver as atividades do policiamento preventivo, desenvolvendo novas estratégias para alcançar um aumento na



eficiência e produtividade (SOUZA, 2003).

Em 2002, por meio da Diretriz para Produção de Serviços de Segurança Pública 01/2002, o modelo de gestão foi institucionalizado para toda a corporação. Vale lembrar que nesse período, na gestão do então governador Aécio Neves, todo o Estado de Minas Gerais passava por uma reformulação com o denominado “choque de gestão”, em que todos os órgãos deveriam se adequar ao novo modelo gerencial.

Em 2005, há um novo avanço no modelo de gestão com a Instrução 01/2005. Nela são estabelecidas a metodologia para avaliação de desempenho da polícia por meio de indicadores. Todo o trabalho policial deveria ser possível de mensurar e passou-se a trabalhar com metas a serem atingidas.

De acordo com documentação pesquisada, desde a implantação destas medidas, juntamente com outras, como a criação da IGESP (Integração e Gestão de segurança Pública), tornou-se possível implementar mudanças na cultura organizacional da PMMG sob ótica gerencial. Isso impactou diretamente nos resultados, havendo um declínio em mais de 50% nos índices de criminalidade no Estado, conforme informações da Secretaria de Estado de Defesa Social em 2011.

Com os resultados alcançados, Minas Gerais retornou suas taxas de homicídios aos índices da década de 1990, conforme aponta o **“Mapa da Violência 2012 – Os novos padrões da violência homicida no Brasil”**, um estudo comparativo sobre a violência nos Estados, publicado pelo Ministério da Justiça em parceria com o Instituto Sangari (WAISELFISZ, 2011).

Os números apontaram que em 2010 Minas registrou um índice de 18,1 homicídios por cada grupo de 100 mil habitantes. Este resultado colocou o Estado na quarta melhor posição do ranking



Cultura e mudança organizacional na PMMG após processo de redemocratização e promulgação da Constituição de 1988

de menores índices de homicídios do país, atrás apenas de Santa Catarina (12,9), Piauí (13,7) e São Paulo (13,9).

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em 1988, as organizações policiais militares se tornaram constitucionalmente encarregadas pelo policiamento ostensivo. A partir desse momento, se viram solicitadas a efetivar adaptações necessárias para suprir consequências advindas da repressão durante os anos do governo militar. O ajustamento da organização à nova configuração política foi marcada pelo início da redemocratização e respeito aos direitos humanos.

Constatou-se que houve uma intenção por parte do Alto Comando da Polícia Militar de Minas Gerais de promover mudança na cultura organizacional da corporação, principalmente a partir dos períodos mencionados.

O período de 1988/89, promulgação das Constituições Federal e Estadual, em que se estabelecia uma nova dinâmica nos direitos fundamentais e exercício da cidadania, sendo necessário repensar e reestruturar a relação da PMMG com seu público externo.

O período de 1997 coincide com movimento reivindicatório dos policiais militares, sendo esse considerado o primeiro na história das polícias militares brasileiras. Este acontecimento determinou uma necessidade de revisão dos valores, princípios e ações da organização.

O período de 2002/03 representou o momento em que emergiu a necessidade da implementação do planejamento estratégico nas unidades da Polícia Militar de Minas Gerais.

Após pesquisa por meio da análise documental, da análise de conteúdo das entrevistas e da observação participante do



pesquisador, foi possível identificar os atributos visíveis e os valores compartilhados da Polícia Militar de Minas Gerais.

Foi possível inferir que nos períodos citados, houve a necessidade de mudança, sendo desenvolvidas ações que levaram a efetivação de transformações na cultura organizacional policial de Minas. As principais mudanças na cultura da organização podem ser assim sumariadas:

Revisão da missão e dos valores da PMMG; preocupação com a socialização dos novos membros da corporação; foco nos direitos humanos, mudanças no relacionamento interpessoal e investimento na qualificação dos profissionais.

Pode-se inferir, portanto, que a pesquisa realizada atingiu seu objetivo, pois o trabalho permite concluir a existência de mudanças efetivadas a partir de 1988 as quais resultaram em intenção nas alterações da cultura organizacional.

Entre as limitações do trabalho, merece realce o fato de que se trata de um estudo de caso, modalidade de pesquisa que limita as generalizações que possam ser feitas sobre determinada temática. O estudo se ateve em analisar se houve intenção por parte do comando em realizar mudanças na cultura organizacional e quais os caminhos utilizados.

Não foi analisado como as estratégias impactaram na tropa e em que grau provocou as mudanças desejadas ou até que ponto as intenções do comando se concretizaram na prática. Sugere-se novos estudos, realizando pesquisa de campo no meio da tropa para perceber e mensurar esses aspectos.

Abstract: *This article is related to the culture and change in military police institutions, and it is*

Cultura e mudança organizacional na PMMG após processo de redemocratização e promulgação da Constituição de 1988

based theoretically on the precepts of culture and change in organizations by Edgar Schein (2009) and Fleury and Fischer (2007). The objective is to analyze, from the speech command, if there were changes in the organizational culture of the Military Police of Minas Gerais after the 1988 constitution, in the years 1988/89, 1997 and 2002/2003. The choice of periods is justified by the fact that they represented significant moments for the organization: 1988/89 was the period of enactment of the Federal and State Constitutions, 1997 happened an outbreak of the strike of military police, and 2002/03 there was an implementation of the strategic planning model. A qualitative study was developed through a case study in which data were collected through interviews, analysis of documents produced by the institution and bibliography about the theme. The research subjects were military polices that experience mentioned periods and the results showed that there was an intention on the part of the command of the Military Police of Minas Gerais to promote change in organizational culture of the corporation, mainly from the periods mentioned.

Keywords: *Police, culture and organizational change.*

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Ana Luisa de Castro. **A construção de sentido sobre “quem somos” e “como somos vistos”**. In: MARCHIORI, Marlene (Org.). *Faces da Cultura e da Comunicação Organizacional*. São Paulo: Editora Difusão, 2006.

ALMEIDA, Junile Rabêlo de. **Um Novo Repertório da Ação Coletiva: Movimento Reinvidicatório dos Praças da Polícia Militar de Belo Horizonte no ano de 1997**. Belo Horizonte: UFMG, 2004.

AZEVEDO, João Pedro & PEIXOTO, Betânia & CRUZ, Marcus Vinícius Gonçalves da. **Gestão Por Resultados Em Minas Gerais: Uma Avaliação Das Metas De Redução Da Criminalidade** In: *Anais do XIV Seminário sobre a Economia Mineira [Proceedings of the 14th Seminar on the Economy of Minas Gerais]*, Diamantina: UFMG/CEDEPALR 2010

BARDIN, **Análise de Conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BAYLEY, David H. **Padrões de Policiamento: Uma Análise Comparativa Internacional**. Série Polícia e Sociedade; São Paulo: EdUSP, 2001.

BERGER, Peter L. LUCKMANN, Thomas. **A Construção Social da Realidade: Tratado de Sociologia do conhecimento**. Petrópolis: Vozes, 1985.

BERTERO, Carlos Osmar. **Cultura Organizacional e Instrumentalização do Poder**. In: FLEURY, Maria Tereza Leme. FISCHER, Rosa Maria. **Cultura e Poder nas Organizações**. 2ª Ed São Paulo: Atlas, 2007.

BITTNER, Egon. **Aspectos do Trabalho Policial**. Série Polícia e Sociedade; São Paulo: EdUSP, 2003

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 292 p.

BRESSE-PEREIRA, Luiz Carlos. **Do Estado Patrimonial ao Gerencial**. In: PINHEIRO, Wilhein e Sachs (orgs). **Brasil: Um Século de Transformações**. SP: Cia das Letras, 2001: 222-259;

BRETAS, Marcos Luis. **Ordem na Sociedade: O exercício Cotidiano Policial no Rio de Janeiro, 1907-1930**. Rio de Janeiro, Rocco, 1997.

CARVALHO, Carlos Eduardo. RONCHI, Carlos César. **Cultura Organizacional: Pesquisa e Prática**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 2005.



Cultura e mudança organizacional na PMMG após processo de redemocratização e promulgação da Constituição de 1988

CARVALHO, Ederson de Assis. **História da Polícia Militar**. Apostila Curso Técnico em Segurança Pública 2011.

COTTA, Francis Albert. **Breve História da Polícia Militar de Minas Gerais**. Belo Horizonte: Crisálida: 2006.

COTTA, Francis Albert. **Uma atípica cerimônia militar: o movimento reivindicatório dos Praças da PMMG**. Belo Horizonte: Centro Universitário de Belo Horizonte. 1997

FLEURY, Maria Tereza Leme. FISCHER, Rosa Maria. **Cultura e Poder nas Organizações**. 2ª Ed São Paulo: Atlas, 2007.

FLICK, Uwe. **Introdução à Pesquisa Qualitativa**. 3ª ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.

GEERTZ, Clifford. **A Interpretação das Culturas**. Rio de Janeiro: LTC Editora, 2008.

GIDDENS, Anthony. **Sociologia**. 4ª edição, São Paulo: ARTMED, 2001.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 5ª Ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GOLDSTEIN, Herman. **Policiando uma Sociedade Livre**. Série Polícia e Sociedade nº 9, São Paulo: EduSP, 2003;

LARAIA, Roque de Barros. **Cultura: Um Conceito Antropológico**. Rio de Janeiro: Zahar, 1986.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia Científica**. 5ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2009.

MINAS GERAIS. Constituição (1989). **Constituição do Estado de Minas Gerais**, 16ª ed. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa, 2016, 292 p.

MINAS GERAIS. Decreto nº 667, de 04 de julho de 1969. **Minas Gerais**, Belo Horizonte, 1969, 3 p.

MONET, Jean-Claude. **Polícias e Sociedades na Europa**. São Paulo: EdUSP, 2001.

MONJARDET, Dominique. **O que Faz a Polícia: Sociologia da Força Pública**. Série polícia e Sociedade 10, São Paulo: EdUSP 2002.



MORGAN, Gareth. **Imagens da Organização**. 2ª ed. São Paulo: Editora Atlas S.A, 2007.

REED, Michael. **Teorização Organizacional: Um campo historicamente contestado**. IN: GLEC, Stewart R. et al. Handbook de Estudos Organizacionais: modelos de análise e novas questões em estudos organizacionais. São Paulo: Atlas 1999. V1. p. 61-99

REINER, Robert. **A Política da Polícia**. Série Polícia e Sociedade 11. São Paulo, Edusp, 2000.

ROBBINS, Stephen P. **Comportamento Organizacional**. 9ª ed. São Paulo: Prentice Hall, 2002.

SARAIVA, Luiz Alex Silva. Cultura Organizacional em Ambiente Burocrático. **Revista de Administração Contemporânea**, v.6, n.1, 187-207, Jan./Abr. 2002

SCHEIN, Edgar H. **Cultura Organizacional e Liderança**. São Paulo: Editora Atlas, 2009.

SIMÕES, Marlon Wallace Alves. Polícia Militar de Minas Gerais em 1964: de Força Auxiliar do Exército a Aliado Imprescindível. *Revista da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais: O Alferes*, v.24, n.64, janeiro/junho 2010, p.11-28.

SOUZA, Renato Vieira de; REIS Gilberto Protásio dos. **O CONTROLE DA POLÍCIA NO BRASIL: UMA INTRODUÇÃO AO CONTROLE CIENTÍFICO DA POLÍCIA**. Artigo apresentado na conferência internacional Police Accountability In Times Of Political Change, Haia, Holanda, 2005;

SOUZA, Renato Vieira de. **Do Exército Estadual à Polícia de Resultados: Crise e Mudança de Paradigmas na Produção Doutrinária da Polícia Militar de Minas Gerais (1969 – 2000)**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2003;

YIN, Robert K. **Estudo de Caso: Planejamento e Métodos**. 3ª Ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

WASELFISZ, Julio Jacob. **Mapa da violência 2012: Novos Padrões da Violência Homicida no Brasil**. São Paulo: Instituto Sagari, 2011

WEBER, Max. **Sociologia**. São Paulo, Ática: 1979.



LETALIDADE POLICIAL: histórico, monitoramento e avanços em Minas Gerais

EDMILSON ANTÔNIO PEREIRA JÚNIOR

Estatístico, especialista em Segurança Pública, mestre em Sociologia e doutorando do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFMG.

CARLOS GONCALVES DA SILVA JÚNIOR

Tenente-Coronel PM, especialista em Inteligência de Estado e em Segurança Pública e representante da Comissão de Acompanhamento da Letalidade do Sistema de Defesa Social desde 2007.

DONIZETTI SILVA DE OLIVEIRA

Tenente-Coronel BM, assessor do Corpo de Bombeiros Militar da Ouvidoria de Polícia de Minas Gerais e representante da Comissão de Acompanhamento da Letalidade do Sistema de Defesa Social.

JOSÉ FRANCISCO DA SILVA

Subsecretário de Direitos Humanos de Minas Gerais (1999-2002), Ouvidor de Polícia (2003-2007), Superintendente de Avaliação e Qualidade da Atuação do Sistema de Defesa Social (2007-2010), Gestor da Qualidade da Atuação do Sistema de Defesa Social (2011-2012) e Coordenador da Secretaria Nacional de Segurança Pública (2013-2015). Atualmente é Chefe de Gabinete da Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania.

***Resumo:** Este artigo aborda o monitoramento interinstitucional sobre o emprego da força pelos profissionais responsáveis pela segurança pública no estado de Minas Gerais. Estes agentes públicos, apesar de possuírem autorização para se utilizar da força no exercício de suas funções, inclusive de armas de fogo, devem se adequar aos limites e parâmetros legalmente estabelecidos. É apresentado o histórico do acompanhamento interinstitucional da letalidade dentro do Sistema de Defesa Social de Minas Gerais e são exibidas as características dos indicadores utilizados na avaliação da adequação do uso da força. O monitoramento da letalidade dos agentes*



Letalidade policial: histórico, monitoramento e avanços em Minas Gerais

públicos constitui estratégia tanto de controle quanto de prevenção de episódios dessa natureza, pois estabelece padrões que visam diminuir chances de ocorrência de novos fatos. Por fim, são apresentadas ações, algumas implementadas e outras em fase de implementação, estabelecidas no âmbito da Comissão de Acompanhamento da Letalidade do Sistema de Defesa Social ou diretamente pelas instituições de defesa social.

Palavras-chave: letalidade; controle; prevenção.

INTRODUÇÃO

A letalidade policial¹, no contexto brasileiro, foi inserida com maior intensidade na discussão sobre as políticas públicas voltadas ao setor somente nos últimos 10 anos. Atualmente, a utilização da força por estes profissionais é noticiada, acompanhada por pesquisadores e incorporadas aos mecanismos de monitoramento das instituições. Diante dessa mudança, o leque tradicional de indicadores de acompanhamento das atividades de segurança pública, até então exclusivamente constituído pelos quantitativos de homicídios e índices de criminalidade violenta e contra o patrimônio, passa a ser ampliado, incorporando as cifras de ferimentos e mortes resultantes das intervenções policiais.

Os policiais são figuras centrais nesse cenário devido ao fato de que são representantes do Estado e possuem a autorização do uso da

¹ Em Minas Gerais, a letalidade é monitorada sob uma amplitude maior, ou seja, considera não somente os policiais, mas também os bombeiros militares e os agentes prisionais e socioeducativos, cujo monitoramento é denominado *Letalidade do Sistema de Defesa Social*. Entretanto, o termo letalidade policial é empregado por constituir a referência mais conhecida, utilizada e pesquisada para tratar sobre o uso (excessivo) da força pelos encarregados da segurança pública e, também, pelo fato de que os policiais constituem a grande parcela dos envolvidos nesses episódios.



força, inclusive letal, para garantir o desempenho de suas atribuições de assegurar a tranquilidade pública e manter a paz social. A questão central é que esta utilização da força deve atender a princípios que garantam tanto a legalidade quanto a legitimidade dessas ações, obedecendo aos limites do que se considera adequado.

Sob o arcabouço jurídico, o Brasil é signatário de legislações internacionais, como é o caso do Código de Conduta para os Encarregados da Aplicação da Lei (CCEAL), adaptado pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 17 de dezembro de 1979. Tal código estabelece que, ao exercer poder de polícia, os organismos e seus representantes devem respeitar e proteger a dignidade humana e defender os direitos humanos de todas as pessoas. Estipula, também, em seu Art. 3º, que a aplicação da lei só pode empregar a força quando estritamente necessária e na medida exigida para o cumprimento de seu dever. Outra legislação a ser atendida refere-se aos Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, adotados no Oitavo Congresso das Nações Unidas sobre a Prevenção do Crime e do Tratamento dos Infratores, realizado em Havana no ano de 1990. Sua sétima norma enfatiza que:

Os governos deverão assegurar que o uso arbitrário ou abusivo da força e armas de fogo pelos encarregados da aplicação da lei seja punido como delito criminal, de acordo com a legislação. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1990).

O uso da força é associado ao conceito de violência, sendo necessário distinguir a violência legal da violência arbitrária. O primeiro tipo refere ao uso de força física de acordo com os princípios legais voltados ao objetivo de promover o bem coletivo, preservando a ordem jurídica. Devidamente empregada, a utilização da força



Letalidade policial: histórico, monitoramento e avanços em Minas Gerais

pelos profissionais de segurança pública exige sempre a garantia de sua proporcionalidade, que se baseia na proibição do excesso ou no princípio da intervenção mínima. Fato é que existe uma linha tênue que separa o uso correto do uso abusivo da força, sobretudo em relação à utilização de arma de fogo, pois exige resposta muito rápida para intervenção dos agentes públicos, evidenciando que a “tomada de decisão discricionária é a *práxis* essencial da polícia” (MUNIZ; PROENÇA JÚNIOR, 2006, p. 235).

Contudo, o uso da força letal deve sempre ser, ao mesmo tempo, **adequado** ao propósito que se pretende alcançar; **necessário**, ou seja, não existem meios alternativos menos perigosos que a arma de fogo, e **proporcional** – em sentido estrito – não causando prejuízos aos direitos fundamentais das pessoas e nem sejam notoriamente excessivos em comparação aos benefícios alcançados.

Durante o ato da prisão legal, por exemplo, realizado mediante ordem de autoridade competente ou flagrante delito, conforme prescrito nos códigos de Processo Penal Militar e Comum, o policial pode necessitar do emprego da força física em casos de resistência, agressão, desacato, desobediência ou tentativa de fuga. Porém, deve realizá-lo sempre sem violência arbitrária ou abuso de poder. Quando o emprego de força estiver fora dos casos previstos pela Lei, passa a ser considerado violência arbitrária, ficando o autor sujeito às penalidades do Código Penal Comum, do Código Penal Militar e da Lei nº 4.898, que trata do abuso de autoridade. Nesse caso deve ser seguido o nono princípio sobre a utilização da força que diz que “o uso letal intencional de armas de fogo só poderá ser feito quando for estritamente inevitável para proteger a vida” (ROVER, 2005, p. 302).

Sob o aspecto da legitimidade das ações policiais, elas necessitam convergir ao que é esperado e aceito pela sociedade para serem



consideradas bem-sucedidas. Dito de outra forma, dentro de um estado democrático, a polícia deve ser eficaz não apenas para capturar criminosos e prevenir o crime, mas também agir de forma legítima, responsável e profissional (CAMERON, 2005). O consentimento ou não à delegação de força aos policiais é explorado por Muniz e Proença Júnior:

A contrapartida à delegação aos policiais de poderes superiores aos de um cidadão comum, em especial a possibilidade do recurso à coerção pelo uso de força, é a apreciação cotidiana dos atores sociais diante de cada saber de polícia. Estes atores reiteram, ou não, sua confiança na polícia. Como resultado desta apreciação, confere-se, ou não, legitimidade, emprestando ou não credibilidade às soluções policiais. Sem embargo do impacto potencial de desvios de conduta e erros, é esta apreciação que afere a aderência das regras de enfrentamento e dos procedimentos policiais aos termos presentes do mandato policial, sob Império da Lei. (Muniz; Proença Júnior, 2006, p. 236)

É imperiosa a existência de mecanismos adequados para moldar o comportamento dos agentes públicos ao que deles é esperado, garantindo legalidade e legitimidade de suas ações. As agências de estado de segurança pública devem dispor de procedimentos que permitam acompanhar as atividades desenvolvidas, sobretudo, os episódios em que é utilizada a força. Sobre procedimentos de comunicação e revisão, Rover (2005) acentua que os governos e as organizações encarregadas da aplicação da lei – entendidos como os encarregados pela segurança pública e uso da força – deverão estabelecer procedimentos eficazes de comunicação e revisão aplicáveis a todos os incidentes em que houver morte ou ferimento causado pelo uso da força e armas de fogo ou fizerem uso delas.

A Inglaterra e o País de Gales possuem legislação que exige que todas as forças policiais relatem automaticamente todos os

Letalidade policial: histórico, monitoramento e avanços em Minas Gerais

incidentes graves à *Independent Police Complaints Commission (IPCC)*², incluindo casos de morte ou lesão grave, agressão grave, comportamentos discriminatórios baseados na raça, sexo ou religião, dentre outros casos graves (WADHAM, 2005). A realidade nos Estados Unidos não difere, mesmo considerando a grande quantidade de departamentos policiais no país, em que duas diretrizes são utilizadas para controlar a força excessiva. A primeira destaca que os agentes devem relatar todos os incidentes em que alguma forma de força é utilizada, exigindo informações sobre o suspeito e seu grau de resistência, o nível de força usada e quaisquer lesões sofridas pelos agentes e suspeitos. A segunda diretriz é que os departamentos policiais devem possuir políticas que especificam quando os agentes podem empregar a força e o grau em que esta pode ser aplicada (GAINES, 2005). Ainda, cita-se a importante experiência de controle externo da atividade policial realizada em Portugal, em que a Inspeção-Geral da Administração Interna³ (IGAI), nos casos de graves violações dos direitos humanos, procede diretamente inquéritos e processos disciplinares, além de propor as sanções disciplinares.

Na realidade brasileira, a adoção de diretrizes sobre o uso de força para os agentes de segurança pública passa a ser reforçada pela publicação da Portaria Interministerial nº 4.226, de 31 de dezembro de 2010, do Ministério da Justiça e da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Entre outras medidas, é estabelecido

2 A IPCC, de acordo com Wadham (2005, p. 139-140) é um mecanismo de controle externo da atividade policial da Inglaterra e do País de Gales cujo objetivo é elevar os padrões de tratamento das queixas e das investigações sobre comportamento reprovável em todas as forças policiais desses dois países, bem como aumentar a confiança do público no serviço policial.

3 A Inspeção-Geral da Administração Interna é a estrutura governamental português cuja missão é assegurar as funções de auditoria, inspeção e fiscalização de alto nível, relativamente a todas as entidades, serviços e organismos dependentes ou cuja atividade é legalmente tutelada ou regulada pelo membro do Governo responsável pela área da administração interna.

que os órgãos de segurança pública devem editar atos normativos disciplinando o uso da força por seus agentes (Art. 9º); que quando o uso da força causar lesão ou morte de pessoa o agente deverá preencher relatório individual correspondente ao uso da força (Art. 10) e; que os órgãos de segurança pública devem criar comissões internas de controle e acompanhamento da letalidade, com o objetivo de monitorar o uso efetivo da força pelos seus agentes (Art. 23).

Os policiais constituem o público-alvo principal do acompanhamento em relação ao uso da força em virtude da natureza específica da atuação da Polícia Militar e da Polícia Civil. Entretanto, não se restringe a estes profissionais. Os bombeiros militares também integram uma instituição militar e, portanto, possuem permissão de uso de armas de fogo, considerando atividades específicas. Normalmente, essas ações se relacionam às atividades de inteligência, escolta de dignitários e guarda de quartel⁴, sendo conferido apenas à última a ostensividade do armamento. Também são expedidas autorizações para aquisição, registro e cadastro de armas de fogo de propriedade particular dos seus integrantes, além do porte e controle interno⁵. Já os agentes prisionais e socioeducativos, vinculados diretamente à Secretaria de Estado de Defesa Social de Minas Gerais, em face de suas atividades de guarda e segurança das unidades prisionais e socioeducativas, possuem autorização para conduzir armamento⁶.

4 O documento interno que faz menção às atividades de Guarda de Quartel é conhecido como Normas Gerais de Ação (NGA), cujas normas não são institucionalizadas pela corporação, cabendo o entendimento e discernimento de cada comandante de Unidade (Inciso LXII, Art. 173 do Regulamento Geral da Polícia Militar de Minas Gerais).

5 Regulamentado pela Resolução nº 290, de 04 de março de 2008, devidamente amparada pela Lei Complementar nº 54, de 13 de dezembro de 1999, pela Resolução nº 002, de 07 de fevereiro de 2000, pela Lei Federal nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003, e pelo Decreto Federal nº 5.123, de 01 de julho de 2004.

6 Em Minas Gerais, somente os agentes prisionais efetivos, ou seja, aqueles que passaram por concurso público é que dispõe de porte de arma de fogo.



Letalidade policial: histórico, monitoramento e avanços em Minas Gerais

Neste estado apenas grupos especiais fazem uso ostensivo de armas de fogo no desenvolvimento de suas atividades, como é o caso do Comando de Operações Especiais (COPE) e do Grupo de Intervenções Táticas (GIT).

As seções seguintes vêm, então, discorrer sobre o acompanhamento da letalidade em Minas Gerais, apresentando seu histórico, explicitando os indicadores e subindicadores monitorados e apontando caminhos para fortalecimento do controle da atividade e de ações preventivas.

HISTÓRICO DO ACOMPANHAMENTO EM MINAS GERAIS

O início dos anos 2000 foi marcado pela intensa veiculação na mídia de casos de letalidade provocada por policiais, a maioria das vezes com a utilização de armas de fogo. A recorrência desses episódios e sua repercussão vieram levantar a necessidade de proposição de medidas que viessem a controlar o uso da força pelos policiais, fazendo cumprir o papel das polícias em uma sociedade democrática. Essa temática veio, então, a ser considerado no Plano Nacional de Segurança Pública, desenvolvido no ano de 2003, que estabelece como uma de suas ações o rigoroso controle do uso da força letal (arma de fogo). Nesse contexto, a Ouvidoria de Polícia mineira é apoiada pelo governo federal a se reestruturar sob o ponto de vista de suas instalações e potencializar o desenvolvimento eficiente de ações voltadas ao aprimoramento da atuação dos profissionais de segurança pública.

O acompanhamento sistematizado desse fenômeno teve início em 2003, quando a Ouvidoria de Polícia de Minas Gerais buscou aprofundar o conhecimento na sua área de atuação, desenvolvendo estudo sobre a vitimização letal e não letal de policiais e civis. O propósito era então o de contribuir para a elaboração de políticas



e medidas que diminuíssem a vitimização de pessoas em confronto com a polícia e, também, as mortes e lesões de policiais. A partir de então, houve o amadurecimento desse monitoramento até se chegar à situação atual, conforme ilustra a FIGURA 1 adiante.

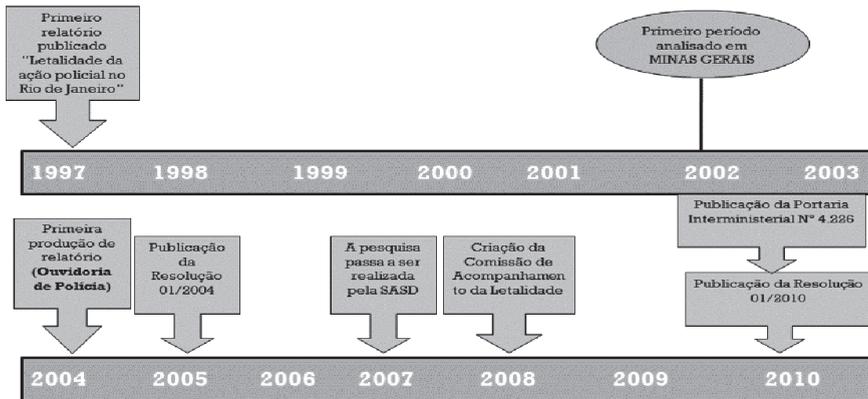


FIGURA 1 – Evolução histórica do acompanhamento da Letalidade do Sistema de Defesa Social em Minas Gerais

Fonte: Elaborada pelos autores.

O uso de arma de fogo pelos bombeiros militares e policiais civis e militares é monitorado por meio da pesquisa *Letalidade do Sistema de Defesa Social*, desde o ano de 2004⁷. O primeiro diagnóstico foi realizado pela Ouvidoria de Polícia e contemplou os dados referentes aos anos de 2002 e 2003, tornando possível desde então, estabelecer a série histórica⁸ deste tipo de evento.

A primeira pesquisa somente foi possível após um acordo firmado entre Ouvidor de Polícia, Chefe da Polícia Civil e Comandante da Polícia Militar, cujo objetivo era o de buscar bases para a estruturação das políticas e aprimoramento das ações voltadas

7 Internamente, a Polícia Militar de Minas Gerais realiza o acompanhamento desse tipo de episódio desde o ano 2000.

8 À exceção de 2004, quando os dados não foram fornecidos pelas corporações policiais.



Letalidade policial: histórico, monitoramento e avanços em Minas Gerais

para a minimização ao dano à vida provocado por agentes públicos. As corporações policiais forneceram, então, os dados para que a Ouvidoria de Polícia pudesse desenvolver o estudo sobre a letalidade no estado, considerando o período 2002-2003.

Os resultados da primeira pesquisa foram apresentados e discutidos junto às chefias e comandos das polícias, ao Colegiado de Corregedorias e em encontros e seminários com profissionais de defesa social e sociedade civil. Um dos desdobramentos foi a publicação da Resolução 01/2004, do Colegiado de Corregedorias dos Órgãos de Defesa Social, que estabelece a obrigatoriedade de envio de dados desta natureza pelas polícias Civil e Militar e Corpo de Bombeiros Militar à Ouvidoria de Polícia.

Em 2007, durante pacto realizado entre dirigentes da Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS) e comandos e chefias dos órgãos do sistema de defesa social, acerca de quais seriam as linhas de ação e estratégias a serem adotadas em Minas Gerais, ficou estabelecido que a letalidade policial representava um importante indicador a ser monitorado pelo Sistema. A partir de então, a análise dos dados e produção dos relatórios passa a ser realizada pela Superintendência de Avaliação e Qualidade da Atuação do Sistema de Defesa Social (SASD)⁹, sendo incluída em seu Projeto Estruturador.

Em 2008 foi instituída a *Comissão de Acompanhamento da Letalidade*, representada pelos diferentes órgãos do Sistema de Defesa Social, com os objetivos de acompanhar sistematicamente a pesquisa *Letalidade do Sistema de Defesa Social*; definir e facilitar a forma de acesso às informações; analisar e discutir os resultados da pesquisa e propor medidas para a redução da letalidade. A referida

⁹ A partir de 2011, essa estrutura passa a ser denominada Gerência da Qualidade da Atuação do Sistema de Defesa Social. Vide nota 7.



Comissão¹⁰ é composta por representantes da Polícia Militar, da Academia de Polícia Civil, das Corregedorias do Corpo de Bombeiros Militar, da Polícia Militar e da Polícia Civil, bem como do Ministério Público, da Ouvidoria de Polícia, da Ordem dos Advogados do Brasil, da Defensoria Pública e da Gerência da Qualidade da Atuação do Sistema de Defesa Social e da própria SEDS.

Em 2009 foi finalizada a primeira produção conjunta da comissão, registrada no documento intitulado *Aspectos Metodológicos da Letalidade em Minas Gerais*. Desenvolvido com o intuito de normatizar a abordagem metodológica da pesquisa *Letalidade do Sistema de Defesa Social*, o estudo estabeleceu padrões que permitem o acompanhamento dos episódios em que ocorre uso de força por agentes de segurança pública ou quando estes são vítimas. A partir de então, as discussões do grupo passaram, exclusivamente, a focar os resultados obtidos e buscar medidas para a melhoria dos indicadores.

Em 2010, a comissão destinou esforços em duas ações principais. A produção de relatórios específicos das unidades policiais com maiores incidências de fatos considerando o período dos três anos anteriores. Os relatórios apresentaram os contextos específicos das unidades e foram encaminhados aos seus comandantes e chefes, aos corregedores dos órgãos de segurança pública e ao Colegiado de Corregedorias dos Órgãos de Defesa Social¹⁰, visando contribuir para a proposição de medidas para melhorar os indicadores encontrados. Também refletiram bons resultados as reuniões para estudos de casos, visando explorar episódios emblemáticos para traçar estratégias preventivas para a letalidade policial.

10 Conforme a Portaria 74/2010, da Superintendência de Avaliação e Qualidade da Atuação do Sistema de Defesa Social, que estabelece a Comissão de Acompanhamento da Letalidade.



Letalidade policial: histórico, monitoramento e avanços em Minas Gerais

As discussões realizadas pela referida comissão resultaram em nova resolução (Resolução 01/2010, do Colegiado de Corregedorias dos Órgãos de Defesa Social) que estabeleceu a forma de encaminhamento das informações e os critérios de inclusão. Foram criadas regras para a pesquisa da letalidade de forma a normatizar a abordagem metodológica e a estabelecer padrões que permitam o acompanhamento dos episódios em que ocorre o uso de força por servidores de defesa social ou contra eles.

No ano de 2011, foi incorporada no Acordo de Resultados da Gerência da Qualidade da Atuação do Sistema de Defesa Social, a meta de elaborar planos de ação a partir das informações de pesquisas realizadas. Foram, então, estabelecidas estratégias de aperfeiçoamento da letalidade policial destacando as lacunas encontradas no cenário mineiro, as etapas para realização das ações e os produtos a serem entregues em cada estratégia.

Por fim, em 2012 a *Comissão de Acompanhamento da Letalidade* se empenhou em cumprir as estratégias de aperfeiçoamento elencadas no ano anterior e foi produzido protocolo de atendimento aos profissionais de defesa social envolvidos em episódios de letalidade. Esse instrumento consiste em uma ação de valorização profissional, pois visa garantir que os servidores da área tenham atendimento médico e psicossocial e, se for o caso, sejam acompanhados por especialistas da saúde.

A compreensão desse complexo fenômeno somente se torna possível por meio de um sistema de monitoramento apropriado. Fazendo breve leitura dos casos de letalidade ocorridos no Estado, permite-se identificar duas circunstâncias distintas de envolvimento dos profissionais de segurança pública: quando se encontram em serviço ou quando estão de folga. Os resultados mostraram que a letalidade impetrada contra os civis é maior durante o serviço



policial, quando os agentes públicos estão armados, preparados para atuar e, geralmente, em grupos. Por outro lado, o período de folga dos policiais representou a situação mais letal contra eles, apresentando indicadores de letalidade, historicamente, mais elevados do que nas intervenções em serviço rotineiro. De forma geral, os policiais em folga interviram em episódios visando a proteção de terceiros, por solicitação ou iniciativa própria, foram surpreendidos por infratores armados e houve confronto com troca de tiros ou falha na abordagem policial.

Oportuno destacar alguns delineamentos da referida comissão ao monitoramento da letalidade provocada por agentes públicos. O primeiro é que a letalidade pode ocorrer a partir de diversos tipos de ação contra os cidadãos, desde o uso da força física até ao de armas de fogo. Contudo, a limitação operacional para identificar todos os casos em que o emprego de força é efetuado conduz a delineamento focado exclusivamente nas armas de fogo, que representa o maior dano à vida dentre os equipamentos utilizados. Assim, foi definido o monitoramento dos casos em que existe o emprego de arma de fogo, deixando de considerar os instrumentos de menor potencial ofensivo, como *taser*, *spray* de pimenta, tonfa, cassetete e, até mesmo, de força física. Resta constatado, portanto, que havendo possibilidade de acesso ao conjunto completo de casos, a letalidade dos agentes públicos deve ser analisada em todas as circunstâncias e tipos de força utilizados.

A segunda delimitação é que o monitoramento realizado apresenta ênfase na vitimização, não no crime ou na legitimidade da ação. Nesse sentido, as informações disponíveis não permitem classificar os casos de acordo com a sua legitimidade, até mesmo por não possuir registro de laudos cadavéricos e perícias do local do crime. Contudo, conforme estabelecido no relatório *Letalidade do Sistema de Defesa Social 2010* (MINAS GERAIS, 2011, p. 14), a



Letalidade policial: histórico, monitoramento e avanços em Minas Gerais

meta desse levantamento não é chegar a conclusões finais sobre fatos individuais, mas, sim, analisar o conjunto da vitimização que envolve agentes de segurança pública, buscando propor medidas para sua prevenção.

Por fim, as informações utilizadas são parciais e provisórias, advindas de registros de ocorrências que se encaixam nos critérios da pesquisa, preenchidos logo após o acontecimento dos fatos. Exemplificando: a situação em que um cidadão restou ferido em confronto com a polícia e foi levado ao hospital ainda com vida, será contabilizado como ferido, não sendo utilizadas informações que venham a complementar os encaminhamentos e consequências. Desse modo, se esse civil vier a óbito durante o procedimento cirúrgico, vai restar indiferente para o cômputo dos indicadores aqui considerados.

O princípio orientador é que qualquer vitimização, seja dos civis ou dos agentes de defesa social, será sempre considerada resultado negativo que deverá ser minimizada, independentemente de sua legalidade. Até mesmo porque a necessidade do uso excessivo da força para manter a paz e combater o crime se mostra ineficaz. É o que comprova Oliveira Junior (2008) em seu estudo com casos de letalidade no estado de São Paulo, registrados entre os anos de 2001 a 2003, demonstrando que “a persistência na utilização exacerbada no uso da força letal não apresenta suporte da população e nem apresenta impacto significativo na redução do crime e da violência”.

É nessa perspectiva que a *Comissão de Acompanhamento da Letalidade* se dedicou a propor medidas para a melhoria da atuação dos profissionais de defesa social. O objetivo é reduzir os indicadores de letalidade contra os civis bem como contra os próprios policiais, incorporando diferentes indicadores que serão conhecidos na seção posterior.



INDICADORES DE ACOMPANHAMENTO DA LETALIDADE

Antes de apresentar os indicadores utilizados para monitorar a letalidade policial, é necessário ressaltar o termo *letalidade*. O Dicionário Aurélio define letalidade como sendo “qualidade de letal”, que, por sua vez, é o “que produz a morte; mortal, mortífero, fatal, letífero, letífico”. Entretanto, o conceito empregado no monitoramento, consentido pela *Comissão de Acompanhamento*, é de que letalidade constitui aquilo que apresenta chance de se levar a óbito. Nesse sentido, todas as vítimas de disparos provocados por arma de fogo apresentam, em algum nível, chances de vir a provocar sua morte, englobando não somente os mortos, mas também os feridos. Dito de outra forma, o acompanhamento da letalidade não se restringe ao número absoluto de mortes, ou seja, é mais abrangente e converge com o padrão internacional de acompanhamento da adequação do uso da força.

Estabelecido o conceito de letalidade, a série histórica de Minas Gerais se inicia em 2002 e apresenta os quantitativos de agentes públicos e civis feridos e mortos, conforme os critérios da pesquisa. A partir desses chega-se à taxa de letalidade policial, caracterizada como o principal indicador da pesquisa. Tal indicador é utilizado para verificar o uso diferenciado da arma de fogo pelos profissionais de defesa social. vislumbrando reforçar o conceito de segurança cidadã, caracterizada pela atuação das forças de segurança. Sobre isso, Muniz e Proença Júnior (2006, p. 231) afirmam que “só se pode dar uso, ou apreciar, ou criticar um indicador ou abordagem quando se tem claro os termos pelos quais eles expressam o entendimento sobre *o quê* e *porque* medir”. Nesse sentido, em relação ao *que* medir, o índice de letalidade mensura a vitimização – feridos e mortos – provocada por armas de fogo e o *porquê* reside no fato de que a atuação policial deve ser calcada por parâmetros de adequação do uso da força contra os civis. Deve, ainda, ser inserida a situação em

Letalidade policial: histórico, monitoramento e avanços em Minas Gerais

que os agentes públicos figuram como vítimas, sendo importante também para reforçar as ações de valorização profissional para esse grupo de profissionais.

Sobre o indicador central do monitoramento, a taxa de letalidade é utilizada na área epidemiológica, que relaciona o número de óbitos por determinada causa e o número de pessoas acometidas por determinada doença, em nosso caso, o número de feridos. Ainda na área da epidemiologia, a partir da população e de seus subgrupos, diversos indicadores podem ser obtidos, como a mortalidade (número de óbitos dividido pelo número de expostos), a morbidade (número de doentes dividido pelo número de expostos) e, trata aqui de forma destacada, a letalidade (mensurada pela razão entre o número de óbitos pelo número de doentes).

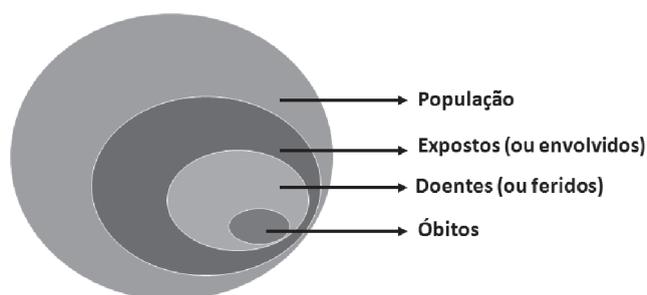


FIGURA 2 – Indicadores epidemiológicos em populações.

Adentrando a área da segurança pública, o indicador de letalidade de defesa social é obtido a partir da divisão do número de óbitos pelo de feridos. Desta forma, o indicador será igual a um (1) quando o número de mortos chegar ao número de feridos, menor que um (1) quando o número de feridos resultar maior que o de mortes e maior que um (1) quando o número de mortos for superior. Nesse sentido, valores inferiores demonstram uso comedido da força letal e, por outro lado, valores elevados podem evidenciar a existência de uso excessivo da força e possível presença de execuções. Mais uma

vez, reforça-se que os responsáveis pela segurança pública devem utilizar a arma de fogo somente como último recurso, visando sempre minimizar o dano e proteger a vida dos envolvidos.

Outros indicadores são sistematicamente acompanhados e favorecem o conhecimento mais robusto sobre o uso da força, especificamente das armas de fogo, fornecendo parâmetros para analisar seu grau de letalidade. São considerados, dessa forma, a razão entre civis e policiais mortos e o percentual de mortes provocadas pelos profissionais de defesa social em relação ao total de homicídios. É importante destacar que não se deve optar pela utilização de um ou outro indicador, mas, sim, de forma conjunta. Tal perspectiva é a mesma de Loche (2010, p. 45), que pontua que “estes parâmetros, se considerados isoladamente não são suficientes para definir o grau de letalidade de uma polícia”.

Ainda, outros subindicadores referentes ao tema podem ser obtidos e utilizados para contextualizar o estudo sobre a letalidade, como, por exemplo, o número de prisões efetuadas, de armas apreendidas, de ocorrências lavradas, da população, dentre outros. Contudo, é muito importante destacar que a relação entre o número de civis mortos e qualquer um dos quantitativos ora mencionados somente não deve considerar a taxa de letalidade policial, definida pela razão entre mortos e feridos.

Salienta-se que o setor de inteligência da Polícia Militar de Minas Gerais acompanha os casos de letalidade envolvendo seus profissionais desde a década de 80 e alguns padrões têm sido verificados e estudados. Contudo, Oliveira (2010, p. 164) afirmou no estudo sobre a análise com foco na gestão por resultados em relação à letalidade, “não há quem execute a gestão da atividade policial utilizando de indicadores de letalidade, para monitoramento e controle da ação policial”. Isso reforça que os indicadores de



Letalidade policial: histórico, monitoramento e avanços em Minas Gerais

letalidade ainda são “totalmente desconhecidos do grande público e permanecem, ainda, pouco utilizados, seja por pesquisadores ou por gestores públicos brasileiros” (LOCHE, 2010, p. 45).

ESTRATÉGIAS ADOTADAS PARA A DEFINIÇÃO DE AÇÕES

A pesquisa *Letalidade do Sistema de Defesa Social* utiliza metodologia quantitativa para a análise dos episódios em que ocorre o uso de arma de fogo e a participação de policiais militares, policiais civis, bombeiros militares, agentes penitenciários ou agentes sócio educativos, seja em serviço ou folga. Contudo, foi vislumbrada a necessidade de compreender melhor o cenário em que ocorreram os fatos, levantando informações adicionais e contrapondo o que foi e o que poderia ter sido feito pelos envolvidos, de acordo com as normas e padrões estabelecidos.

A estratégia adotada para esta finalidade, ou seja, a descrição exaustiva de um ou mais casos para entender melhor este fenômeno social complexo, foi o estudo de caso, que constitui modalidade de pesquisa em que se supõe poder adquirir conhecimento do fenômeno a partir da exploração intensa de um único caso (VENTURA, 2007).

A escolha do caso, de acordo com Ventura (2007), deve seguir alguns critérios: buscar casos típicos (em função da informação prévia, aparentam ser o tipo ideal da categoria); selecionar casos extremos (para fornecer uma ideia dos limites dentro dos quais as variáveis podem oscilar); encontrar casos atípicos (por oposição, pode-se conhecer as pautas dos casos típicos e as possíveis causas dos desvios). Optou-se por selecionar situações atípicas em relação ao fenômeno por dois motivos: 1) a Comissão de trabalho é composta por representantes por órgãos de controle interno e externo às atividades de segurança pública e defesa social, que



tem como uma de suas atribuições a supervisão dos fatos não se enquadram às normas e diretrizes estabelecidas; 2) dando ênfase ao lado preventivo, é importante realizar o diagnóstico das situações que não ocorreram de forma esperada, para registrar e divulgar informações de maneira que outros servidores de defesa social não cometam os mesmos equívocos.

Em termos da condução dos trabalhos, as informações utilizadas para discussão foram extraídas da base de dados da pesquisa e complementadas com outras fontes de dados, como, por exemplo, Inquéritos Policiais Militares, depoimento dos responsáveis pela investigação, etc. Foram utilizadas também informações específicas produzidas pelo setor de inteligência da instituição e contando, inclusive, com a participação do policial responsável pela investigação do fato em questão. O QUADRO 1 apresenta três casos hipotéticos que podem servir de base para que a *Comissão de Acompanhamento da Letalidade* direcione as ações preventivas para esses tipos de episódios.

QUADRO 1

Casos (hipotéticos ou não) estudados pela *Comissão de Acompanhamento da Letalidade do Sistema de Defesa Social* visando a proposição de medidas preventivas da letalidade

- Caso 1 -

Um policial militar realizava seu percurso de patrulhamento rotineiro em uma área específica de atuação de sua companhia, sozinho, a pé e armado com sua pistola ponto 40. Eis que por volta das 16 horas ele se depara com um homem aparentemente sobre efeito de drogas vindo em sua direção com o intuito de agredi-lo. O militar, então, para proteger sua integridade física efetuou disparos de sua arma de fogo contra o civil, que resultou em morte.



Letalidade policial: histórico, monitoramento e avanços em Minas Gerais

- Caso 2 -

Um bombeiro militar estava como sentinela de sua unidade, portando seu revólver calibre 38, mesmo após ter crise de choro junto a colegas militares e apresentar sinais de inquietação e revolta. Três horas e meia após o início da atividade de guarda do quartel, seus colegas ouvem um estampido de tiro vindo ao redor de onde se encontravam. Chegando lá fora, o sentinela foi encontrado já sem vida.

- Caso 3 -

Um policial civil, durante final de semana, saiu com sua turma de amigos para ir ao aniversário de uma amiga. Durante a festa, todos estavam bem animados, curtindo a música e fazendo o uso de bebidas alcoólicas. Eis que o policial notou que um dos convidados começou a falar, insistentemente, com sua amiga da turma. Foi ele então “verificar” se tinha algum problema, quando se iniciou a discussão entre ambos, momento em que o policial sacou sua arma e efetuou um disparo na perna do outro convidado.

Fonte: Elaborado pelos autores.

Considerando as três situações apresentadas para serem estudadas, a análise bem sintética de cada caso nos mostra que:

- (1) No primeiro caso, o policial encontrava-se sozinho em um percurso numa área específica de sua unidade quando se deparou com um civil que veio em sua direção com o intuito de agredi-lo e foi necessário almejá-lo por não dispor de nenhum outro tipo de armamento.
- (2) Nesse caso foi explicitada a importância de se estar preparado para desenvolver a sua atividade profissional, sendo fático que o bombeiro militar estava desestruturado emocionalmente, sobretudo para trabalhar como sentinela,



cuja tarefa exige porte de arma. Foram encontradas por ele as condições propícias para se atentar contra a própria vida e cujo desfecho poderia ter sido pior, pois poderia, ainda, ter desferido disparo contra seus companheiros. Não restam dúvidas sobre os sinais de desespero e depressão apresentados pelo militar, que deveria ter sido encaminhado ao psicólogo da Unidade. Possivelmente, o impasse seria contornado ou resolvido.

- (3) No terceiro caso, é questionada a necessidade do porte de arma em situação de absoluto controle, ou seja, festa entre amigos. O uso de bebidas alcoólicas influencia os ânimos e altera a capacidade de raciocínio e consciência das pessoas. Assim, as pessoas perdem a capacidade de diálogo e discernimento de suas ações e, em muitas vezes, o desfecho é trágico.

As três situações apresentadas foram estudadas pela Comissão com o intuito de propor medidas que evitem que casos semelhantes ocorram novamente, tendo elas sido escolhidas para estudo justamente por apresentar possíveis medidas profiláticas. Tais exemplos evidenciam a conjugação de técnicas quantitativas e qualitativas para o entendimento aprofundado da letalidade envolvendo agentes públicos. Isso permite romper a dicotomia entre as visões macro e micro utilizadas para a proposição de políticas públicas, reafirmando seu alto grau de complementariedade.

O FORTALECIMENTO DO CONTROLE DA ATIVIDADE POLICIAL

Os episódios em que ocorre a letalidade, embora de difícil domínio por serem, na maioria das vezes, inesperados e circunstanciais, devem ser acompanhados por mecanismos internos e externos às corporações policiais de modo a manter o controle das ações



Letalidade policial: histórico, monitoramento e avanços em Minas Gerais

e garantir a justiça no momento de se atribuir responsabilidades e penalidades. Tem-se, então, que esse caráter de controle da atividade dos profissionais de segurança pública pela *Comissão de Acompanhamento da Letalidade* é garantido simplesmente pela natureza das instituições representadas, como é o caso do Ministério Público, das Corregedorias do Sistema de Defesa Social, da Ouvidoria de Polícia e da Ordem dos Advogados do Brasil. São essas instituições que vêm fazer o papel de vigia das atividades desempenhadas pelos profissionais da segurança pública, representando as aspirações do público em relação aos profissionais de segurança pública, reforçando o que enfatizam Muniz e Proença Júnior:

A autorização da polícia para vigiar, intervir e usar de força para produzir obediência se encontra, ela mesma, sob controle coletivo, submetida à aprovação dos olhares vigilantes dos grupos sociais. (MUNIZ; PROENÇA JÚNIOR, 2006, p. 234)

Falando um pouco mais sobre as instituições aqui representadas, o Ministério Público é a instância constitucionalmente atribuída para exercer o controle externo da atividade policial, conforme estabelece o artigo 129, inciso VII, da Constituição Federal de 1988. Já a Ouvidoria de Polícia é um órgão exclusivamente voltado ao controle das atividades desempenhadas por policiais militares, policiais civis e bombeiros militares.

Por fim, em se tratando do controle interno, as corregedorias são órgãos dentro das instituições que servem para fiscalizar as atividades funcionais e a conduta dos seus membros, cabendo a elas realizar investigações e, se for o caso, punir os profissionais envolvidos. Em Minas Gerais o Sistema Integrado de Corregedorias dos Órgãos de Defesa Social (SICODS) trabalha de maneira bastante próxima, inclusive na mesma estrutura física, com as corregedorias da Polícia Militar, da Polícia Civil, do Corpo de Bombeiros Militar e da própria SEDS.



Esses órgãos desenvolvem o monitoramento da letalidade policial, desempenhando dupla função: primeiramente por favorecer a *accountability* das ações realizadas pelas forças de segurança pública e, ainda, por fornecer subsídios para o planejamento de ações preventivas à letalidade dos e contra os policiais. São esses mecanismos denominados *accountability* que visam garantir a transparência das ações realizadas pelo Estado, prestando contas e sujeitando-se a ser controlado.

Em termos da prestação de contas à sociedade, estados como Rio de Janeiro e São Paulo divulgam periodicamente em suas páginas virtuais os quantitativos de pessoas vitimadas. A Secretaria de Segurança Pública de São Paulo divulga trimestralmente (www.ssp.sp.gov.br/estatistica/plantrim) dados sobre ocorrências envolvendo policiais civis e policiais militares, apresentando o número de pessoas mortas e feridas em confronto com os policiais em serviço e em folga, bem como a quantidade de policiais mortos e feridos em serviço. Já no estado do Rio de Janeiro (www.isp.rj.gov.br) existe a divulgação mensal dos casos de resistência com morte do opositor, ou seja, os denominados autos de resistência, e o quantitativo de policiais militares e civis mortos em serviço.

Embora os critérios adotados em Minas Gerais sejam mais abrangentes do que os apontados para São Paulo e Rio de Janeiro, o monitoramento não é disponibilizado *on-line*. Isso porque no caso paulista são computados apenas as situações de resistência seguida de morte e excluídos os episódios de homicídio doloso e culposo. Já no estado fluminense não existem dados referentes às pessoas feridas por policiais civis e militares. Não significa dizer que esses dados não existam ou deixam de ser acompanhados pelos órgãos competentes, apenas que as informações não constam do rol daquelas que são divulgadas.

Não resta dúvida que a adoção de metodologia padrão a ser utilizada por todos os estados da federação permite o avanço



Letalidade policial: histórico, monitoramento e avanços em Minas Gerais

do aprimoramento das ações voltadas para a área. O primeiro aspecto a ser potencializado diz respeito à comparabilidade das informações, em que realidades distintas possam ser confrontadas a partir da mesma ótica, permitindo identificar possíveis fatores intervenientes no fenômeno. Outro diz respeito à possibilidade de compartilhamento de práticas voltadas para a redução dos indicadores analisados, permitindo conhecer o momento inicial em que as mesmas foram adotadas e os resultados e avanços obtidos a partir delas. Importante mencionar que tais considerações dizem respeito apenas ao Brasil, pois em termos internacionais a letalidade policial já é monitorada¹¹ e pode ser comparada com a verificada em nível local.

A IMPLEMENTAÇÃO DE ESTRATÉGIAS PREVENTIVAS

O norte principal das ações desenvolvidas pela *Comissão de Acompanhamento da Letalidade* é direcionado à proposição de medidas preventivas, conforme Rover (2005, p. 304) defende em relação ao papel das agências públicas, à proposição de ações que venham a prevenir atos de letalidade, diminuindo os indicadores associados. Certamente a alta complexidade do tema implica na definição de estratégias a serem adotadas visando garantir padrões aceitáveis para o uso da força pelos profissionais de segurança pública. Tendo em vista o quão vasto é o repertório de ações a serem desenvolvidas pelos governos e organismos encarregados da aplicação da lei, o Manual de Direitos Humanos Para Servir e Proteger estabelece diretrizes para que os profissionais:

- Sejam selecionados por meio de processos adequados de seleção;
- Tenham as qualidades morais, psicológicas e físicas adequadas;

11 Nesse sentido, pode ser citada a palestra *The use of force, especially in firearms, in police actions* proferida por Thomas Feltes no Seminário Internacional da Qualidade, promovido pela Secretaria de Estado de Defesa Social de Minas Gerais em novembro de 2009. Foi mostrada a taxa de letalidade registrada na Alemanha, equivalente a 0,27.



- Recebam treinamento contínuo, metódico e profissional; e que a aptidão para o desempenho de suas funções seja verificada periodicamente;
- Sejam treinados e examinados de acordo com base em padrões adequados de competências para o uso da força e;
- Só recebam autorização para portar uma arma de fogo quando forem especialmente treinados para tal, caso seja exigido que portem uma arma de fogo. (ROVER, 2005, p. 177-178)

Até mesmo sob o ponto de vista interno às instituições, instrumentos normativos estabelecem o conjunto de aspectos necessários à plena utilização das armas de fogo. É o caso da Instrução Técnica Operacional nº 004, do Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais, que explicita em seus “Elementos Adversos” os fatores que dificultam a prática de tiro e a destreza dos profissionais no manuseio das armas utilizadas na corporação: o lapso de tempo sem instrução; a falta de familiaridade com a atividade de alto risco; a inadequação das instalações físicas e pouco ou nenhum treinamento dos militares.

Antes de tudo, é importante desenvolver ações que permitam o processo dissuasório junto a esses profissionais, em que se torna necessário o convencimento de que os indivíduos devem agir em conformidade com as regras normativas de comportamento. Dito de outra forma, deve-se utilizar alternativas para fazer chegar, aos responsáveis pelo uso da força legal, quais os mecanismos existentes de acompanhamento de sua conduta e o que deles se esperam. Uma das formas de levar essas informações ao público interna é por meio das atividades de capacitação e treinamento, tendo sido apresentados conceitos, escopo e indicadores da letalidade aos discentes, constituindo três turmas de 40 alunos, do Curso de Uso Progressivo da Força e Tecnologias Não Letais e, destacadamente, aos policiais civis e militares que participaram do Treinamento

Letalidade policial: histórico, monitoramento e avanços em Minas Gerais

Policial Integrado, em que nos dois últimos anos foram capacitados mais de 1700 policiais.

Internamente às corporações também foram incorporadas rotinas que se associam ao fenômeno analisado, de forma a garantir atuação profissional pelos responsáveis pelo uso da força. A Polícia Militar de Minas Gerais, desde 2001, quando da instalação do Centro de Treinamento Policial (CTP), organiza cursos para o uso gradual da força e ocorre para o policial recém-admitido na corporação e a cada dois anos, quando eles devem retornar à Academia de Polícia para novo treinamento, com duração de uma semana. Foi consolidada a Diretriz de Polícia Comunitária¹², como forma de permitir aos policiais empregados na atividade o entendimento da filosofia de polícia comunitária, e a expedição da Diretriz de Direitos Humanos, que garante a inclusão da doutrina em todos os cursos de formação, especialização e treinamentos da instituição.

Tais atividades enfatizam o papel da “polícia cidadã”, reforçando o preceito de que “a preferência recai novamente na comunicação e não na confrontação” (ROVER, 2005, p. 303). É nessa linha que a Polícia Militar produz periodicamente os Cadernos Doutrinários, que estabelecem a base teórica para atuação policial atualizada e contextualizada com a realidade do estado e na qual todas as unidades policiais do estado baseiam seu trabalho. Especificamente relacionado encontra-se a regulamentação das Comissões de acompanhamento e controle da letalidade e do uso da força das unidades da corporação, estabelecida pelo Ofício Circular nº 5999.2.2./2011-CPM, que incorpora dentro de todas as unidades as comissões de acompanhamento e controle da letalidade e do uso da força que visam a acompanhar sistematicamente os fatos em que há envolvimento de policiais militares, da ativa e em serviço, quer na situação de autor, quer na condição de vítima, nos quais o

12 Diretriz para Produção de Serviços de Segurança Pública Nº 3.01.06/2011 – CG que regula a aplicação da filosofia de polícia comunitária na Polícia Militar de Minas Gerais (Março/2011).

uso de força causar lesão ou morte de pessoas. Tal ação encontra-se em consonância com a Portaria Interministerial nº 4226 / 2010, que estabelece diretrizes sobre o uso da força pelos agentes de segurança pública.

Já no Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais, de forma complementar à Instrução Técnica Operacional nº 004, a Resolução nº 010, de 15 de abril de 2005, afirma em seu art. 71 que o militar empregado no serviço de guarda do quartel deverá receber treinamento específico de tiro, ficando cada unidade responsável pela execução, constando registro no relatório trimestral e na ficha individual do profissional, para fins de controle e coordenação.

A importância da visão sistêmica sobre a letalidade provocada pelos profissionais de defesa social e contra eles pode ser ilustrada pela constatação, em 2007, de certa recorrência de casos de disparos acidentais pelos policiais, cujos resultados impactam tanto em danos para os civis quanto para os próprios agentes públicos. Esse fato chamou a atenção da *Comissão de Acompanhamento da Letalidade* e verificou-se sua coincidência com a substituição do armamento letal das Polícias Civil e Militar, alterando o calibre 38 para .40. Não resta dúvida de que o treinamento desses profissionais é fundamental para a correta utilização dos armamentos disponibilizados para sua atuação cotidiana.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

É importante destacar, antes de tudo, a mudança de paradigma proporcionada com o acompanhamento deste tipo de episódio, em que a letalidade deixa de ser foco apenas do controle da atividade policial e passa a ser importância na proposição de ações que visam a prevenção da letalidade. Em curto período de tempo, espera-se que as ações empreendidas pela *Comissão de Acompanhamento da Letalidade do Sistema de Defesa Social* possam apresentar efeitos em seus indicadores.



Letalidade policial: histórico, monitoramento e avanços em Minas Gerais

A letalidade é danosa para ambos os grupos envolvidos – policiais e cidadãos – em que se for considerar a perda de vida humana, sem dúvida será causadora de imensa perda para familiares e amigos. No caso de ser policial, sua morte vem impactar em baixa dentro da corporação e, ainda, estimula o sentimento de vingança pela própria instituição a que pertence. Já a morte de civil provoca o aumento da sensação de insegurança da comunidade e implica em avaliação negativa a respeito da confiança institucional das polícias, dificultando a colaboração do público com o trabalho das forças de segurança pública. Mesmo que o agente público tenha agido em legítima defesa, estrito cumprimento do dever legal ou por estado de necessidade e ainda, se a morte foi de um criminoso que acabou de cometer um delito com crueldade e violência e a polícia seja aplaudida, a cifra de letalidade é danosa se for aumentada.

Por um lado, o monitoramento da letalidade representa medida de controle, em que se considera estabelecido um fórum para o controle e participação social na administração do Estado, induzindo espaços de transparência que propiciam o aperfeiçoamento das práticas policiais. Em suma, favorece compreender a “falsa nostalgia de que quando a polícia pode tudo ela é uma polícia melhor” (MUNIZ; PROENÇA JÚNIOR, 2006). Por outro, também constitui medida de prevenção que fornece subsídios importantes para o aprimoramento da atuação desses representantes do Estado, reforçando as palavras de Maximiano (2005, p. 24) de que “quanto melhor for a polícia e mais correta e qualitativa a atuação policial melhor serão as condições do exercício da cidadania”.

Deve sempre ser pontuado que são acompanhados tanto os casos em que os policiais são autores dos disparos de arma de fogo quanto quando figuram como vítimas. Dessa forma, constitui também instrumento necessário para que se proponham medidas que diminuam os indicadores de mortos e feridos dos profissionais de segurança pública.



No âmbito da atuação da Comissão, diversas são as ações vislumbradas para a excelência do Sistema de Defesa Social no efetivo controle da letalidade provocada e sofrida por seus profissionais, contudo, não resta dúvida quanto ao avanço obtido nos últimos anos no estado mineiro. Se antes a letalidade provocada por agentes públicos era objetivo “teórico” a ser controlado, desprovido de indicadores adequados para o desenvolvimento de estratégias, hoje existe o conhecimento do fenômeno e ações concretas planejadas e executadas que permite a melhoria desses indicadores. Certamente o resultado disso vai impactar em melhoria da confiança do cidadão nas instituições de defesa social, permitindo sua maior coparticipação nas ações relacionadas à área e, por fim, contribuirá com o êxito da atuação das agências do Estado que atuam no setor.

Porém, este histórico que se inicia no início dos anos 2000 se estende somente até 2013, quando foi escrito este artigo. Nos últimos três anos, provavelmente o cenário tenha sido modificado. Esperamos que para melhor.

Abstract: *This article deals with the inter-institutional monitoring of the use of force by the professionals responsible for public security in the state of Minas Gerais. These public officials, despite having authorization to use force in the exercise of their functions, including firearms, must conform to the limits and legally established parameters. It presented the history of the inter-institutional monitoring of mortality within the Social Defense System of Minas Gerais and are displayed indicators of characteristics used in assessing the suitability of the use of force. Monitoring the lethality of public officials is strategy much control as prevention of episodes such as sets standards aimed at reducing agents chances of occurrence of new facts. Finally, actions are presented, some implemented and others in the implementation phase, established under the Monitoring Committee of the Lethality of Social Defense System or directly by the institutions of social defense.*

Keywords: *mortality; control; prevention.*



REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Justiça e Secretaria Especial de Direitos Humanos. **Portaria interministerial Nº 4.226**, de 31 de dezembro de 2010 – Estabelece Diretrizes sobre o Uso da Força pelos Agentes de Segurança Pública.

CAMERON, Iain Thorburn. **A Convenção Européia dos Direitos Humanos e o Uso de Força Letal por Agentes Policiais**. In: Conferência Internacional Direitos Humanos e Comportamento Policial. Lisboa, 2005, p. 28-52.

CANO, Ignacio. **Letalidade da ação policial no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: ISER, 1997.

GAINES, Larry K. **O Controle da Polícia: A Experiência Americana**. In: Conferência Internacional Direitos Humanos e Comportamento Policial. Lisboa, 2005, p. 53-80.

LEMGRUBER, Julita; MUSUMECI, Leonarda; CANO, Ignacio. **Quem vigia os vigias? Um estudo sobre o controle externo da polícia no Brasil**. Rio de Janeiro: Record, 2003.

LOCHE, Adriana. **A letalidade da ação policial: parâmetros para análise**. Revista Tomo, UFS, 2010.

MAXIMIANO, António Henrique Rodrigues. **Direitos Humanos e Comportamento Policial: IGAI – Uma Experiência de 9 anos**. In: Conferência Internacional Direitos Humanos e Comportamento Policial. Lisboa, 2005, p. 83-107.

MINAS GERAIS. Colegiado de Corregedorias dos Órgãos de Defesa Social. **Resolução 01/2004** – Estabelece obrigatoriedade de fornecimento de dados advindos de registro sobre homicídios e lesões, envolvendo policiais, à Ouvidoria de Polícia. Belo Horizonte, 2004.



MINAS GERAIS. Colegiado de Corregedorias dos Órgãos de Defesa Social. **Resolução 01/2010** – Regulamenta o encaminhamento de dados advindos de registros sobre homicídios e lesões, envolvendo policiais, civis e militares, e agentes penitenciários e socioeducativos, à Superintendência de Avaliação e Qualidade da Atuação do Sistema de Defesa Social e às Ouvidorias de Polícia e do Sistema Penitenciário. Belo Horizonte, 2010.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Defesa Social. Relatório da pesquisa **Letalidade no Sistema de Defesa Social no ano de 2010**. Belo Horizonte: Fundação Guimarães Rosa, 2011.

MINAS GERAIS. Subsecretaria de Promoção da Qualidade e Integração do Sistema de Defesa Social. **Portaria nº 03/2012** – Designa Comissão da “Pesquisa de Letalidade do Sistema de Defesa Social”. Belo Horizonte, 2012.

MUNIZ, Jacqueline de Oliveira; PROENÇA JÚNIOR, Domício. **Bases Conceituais de Métricas e Padrões de Medida de Desempenho Policial**. Rio de Janeiro, 2006.

OLIVEIRA, Cleverson Natal. **A Letalidade na Polícia Militar de Minas Gerais: análise com foco na gestão por indicadores**. Monografia de Especialização em Segurança Pública. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2010.

OLIVEIRA JUNIOR, Emmanuel Silva Nunes de. **Letalidade da ação policial e teoria interacional: análise integrada do sistema paulista de segurança pública**. Tese de doutorado. São Paulo: USP, 2008.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Código de Conduta para os Encarregados da Aplicação da Lei (CCEAL)**. Assembleia Geral das Nações Unidas. Resolução 34/169, de 17 de dezembro de 1979.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Princípios Básicos Sobre o Uso da Força e Armas de Fogo**. Oitavo Congresso das Nações Unidas sobre a Prevenção do Crime e o Tratamento dos Infratores. Cuba, 1990.



Letalidade policial: histórico, monitoramento e avanços em Minas Gerais

PEREIRA JUNIOR, E. A.; SILVA, J. F.; MARON, J.; ALKMIM, P. V. **Efetividade das ações da Ouvidoria de Polícia: controle e prevenção.** In: PEREIRA JUNIOR, E. A.; SILVA, J. F.; MARON, J.; ALKMIM, P. V. (Org.) Um Toque de Qualidade: eficiência e qualidade na gestão do sistema de defesa social. Belo Horizonte: Fundação Guimarães Rosa, 2010.

RIO DE JANEIRO. Instituto de Segurança Pública. Disponível em < www.isp.rj.gov.br > Acesso em 15/11/2012.

ROVER, Cees de. **Para Servir e Proteger.** Direitos Humanos e Direito Internacional Humanitário para Forças Policiais e de Segurança: manual para instrutores. 4 ed. Tradução de Sílvia Backes e Ernani S. Pilla. Genebra: Comitê Internacional da Cruz Vermelha, 2005.

SÃO PAULO. Secretaria de Estado de Segurança Pública. Disponível em < www.ssp.sp.gov.br > Acesso em 15/11/2012.

VENTURA, Magda Maria. **O Estudo de Caso como Modalidade de Pesquisa.** Revista SOCERJ. p. 383-386, 2007.

WADHAM, John. **Independent Police Complaints Commission (England and Wales).** In: Conferência Internacional Direitos Humanos e Comportamento Policial. Lisboa, 2005, p. 139-147.





NORMAS EDITORIAIS PARA PUBLICAÇÃO DE TEXTOS NA REVISTA “O ALFERES”

A Revista editada pela Polícia Militar de Minas Gerais tem o objetivo de publicar pesquisas, ensaios, artigos científicos ou filosóficos, ou matérias que contribuam para o desenvolvimento tecnológico e qualificação de pessoal no campo da preservação da ordem pública, nas diversas áreas do conhecimento.

As propostas de texto para publicação devem atender às seguintes formalidades:

1 IDENTIFICAÇÃO

1.1 Título (e subtítulo, se houver) conciso e coerente com o conteúdo da obra.

1.2 Ao final do trabalho, a ser remetido em duas vias, o autor deverá colocar seu nome completo, idade, endereços postal e, se houver, eletrônico, telefone de contato, em uma das vias, a autorização para publicação independentemente de qualquer direito patrimonial sobre a obra, conforme formulário disponível no Centro de Pesquisa e Pós-Graduação-CPP.

2 FORMATAÇÃO DO TEXTO

2.1 O texto original terá o limite aproximado de, no mínimo, doze e, no máximo, vinte cinco laudas A-4, inclusive resumo, tabelas, ilustrações e referências.

2.2 Fonte “*Times New Roman*”, estilo normal, tamanho 12.

2.3 Espaço 1,5 entre linhas e alinhamento justificado.

2.4 Margens: esquerda = 3 cm; superior, inferior e direita = 2,5 cm.

2.5 Numeração: ao final da página, centralizada.

2.6 Parágrafos iniciados a 1,25 cm da margem esquerda.





Normas

3 ELEMENTOS DO TEXTO

3.1 Elementos pré-textuais são constituídos de:

a) Título e subtítulo (se houver): devem figurar na página de abertura do texto, diferenciados tipograficamente ou separados por dois-pontos (:) e expressos na língua do texto.

b) Autor(es): nome(s) do(s) autor(es) acompanhado(s) de breve currículo que o(s) qualifique na área de conhecimento do texto. O currículo e os endereços postal e eletrônico devem aparecer no rodapé indicado por asterisco na página de abertura. Opcionalmente, esses dados podem aparecer com os elementos pós-textuais, dentre os quais os agradecimentos do(s) autor(es) e a data de entrega dos originais à redação do periódico.

c) Resumo na língua do texto: elemento obrigatório, constituído de seqüência de frases concisas e objetivas e não de simples enumeração de tópicos, deve traduzir, sinteticamente, o conteúdo do trabalho. Elaborado em até duzentas e cinquenta palavras, o resumo é seguido das palavras representativas do conteúdo do trabalho (palavras-chave ou descritores), conforme NBR 6028/2003.

d) Palavras-chave na língua do texto: elemento obrigatório, as palavras-chave devem figurar logo abaixo do resumo, antecedidas da expressão “Palavras-chave”, separadas entre si por ponto e finalizadas também por ponto. Recomenda-se o limite de até cinco palavras-chave.

3.2 Elementos textuais

Organizar-se-ão, mesmo implicitamente, em introdução, desenvolvimento e conclusão:

a) Introdução: parte inicial do texto na qual devem constar a delimitação do assunto tratado, os objetivos da pesquisa e outros elementos necessários para situar o tema do texto. Trata-se do elemento explicativo do autor para o leitor.





b) Desenvolvimento: parte principal do texto que contém a exposição ordenada e pormenorizada do assunto tratado. Divide-se em seções e subseções, conforme NBR 6024/2003. Parte mais extensa do texto, visa a expor as principais idéias. É, em essência, a fundamentação lógica do trabalho.

c) Conclusão ou Considerações Finais: parte final do texto na qual se apresentam as conclusões correspondentes aos objetivos ou questões da pesquisa. A conclusão destaca os resultados obtidos na pesquisa ou estudo. Deve ser breve e pode incluir recomendações ou sugestões para outras pesquisas na área.

3.3 Elementos pós-textuais

São constituídos de:

a) Resumo em língua estrangeira: elemento obrigatório, versão do resumo na língua do texto para o idioma de divulgação internacional, com as mesmas características: Abstract (inglês); Resumen (espanhol); Précis ou Abrégé (francês), por exemplo.

b) Palavras-chave em língua estrangeira: elemento obrigatório, versão das palavras-chave na língua do texto para a mesma língua do resumo em língua estrangeira: Key-words (inglês); Palabras clave (espanhol); Mots-clé (francês), por exemplo.

c) Nota(s) explicativa(s), se houver: a numeração das notas explicativas é feita em algarismos arábicos. Deve ser única e consecutiva para cada texto. Não se inicia a numeração a cada página.

d) Referências: elemento obrigatório, elaboradas conforme NBR 6023/2002.

4 DISPOSIÇÕES GERAIS

4.1 Para submeter um texto à aprovação pelo Conselho Editorial, o autor deve tomar conhecimento das normas editoriais da Revista e adotá-las.

4.2 Os textos enviados para publicação devem ser inéditos e originais.



Normas

4.3 Haverá seleção de textos, mediante análise fundada nos seguintes critérios:

4.3.1 adequação aos objetivos da Revista;

4.3.2 padrão literocientífico atestado pelo respectivo Conselho Editorial;

4.3.3 adequação às normas editoriais da Revista.

4.4 Os textos poderão ser devolvidos aos autores, para as diligências recomendadas ou indicadas pelo Conselho Editorial.

4.5 Após aceitos, os textos poderão sofrer modificações quanto à forma, nunca em relação ao conteúdo.

4.6 O autor, se policial-militar de Minas Gerais, será remunerado de acordo com a legislação específica da PMMG, desde que seu texto tenha sido aprovado pelo Conselho Editorial e publicado.

4.7 Os textos serão analisados sem que o Conselheiro Analista saiba o nome e outros dados qualificativos do autor (blinded review).

4.8 Os textos enviados ao Conselho Editorial serão analisados por quatro Conselheiros.

4.9 Os interessados na publicação devem encaminhar seus textos, em uma cópia - digitada somente no anverso para e-mail (cpp@pmmg.mg.gov.br), ao Centro de Pesquisa e Pós-Graduação, mediante ofício que conterà, obrigatoriamente:

4.9.1 cessão do direito patrimonial à PMMG para a publicação na Revista;

4.9.2 declaração de que o texto é original e inédito.

Conselho Editorial.



