

ISSN 0103-8125
e-ISSN 2527-1318



JULHO / DEZEMBRO 2017

Volume: 27

Número: 71

Periodicidade: semestral

Revista da Polícia Militar de Minas Gerais

Academia de Polícia Militar

Versão eletrônica:

<http://revista.policiamilitar.mg.gov.br/periodicos/index.php/alferes>

O Alferes	Belo Horizonte	v. 27	n. 71	p. 01-260	Julho/Dezembro 2017
-----------	----------------	-------	-------	-----------	---------------------

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

e-ISSN 2527-1318

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

CDD 352.205

CDU 351.11 (05)

EQUIPE EDITORIAL

Comitê Consultivo

Cel PM Helbert Figueiró de Lourdes – **GCG**

Cel PM Robson José de Queiroz – **APM**

Editor-Chefe

Ten-Cel PM Hélio Hiroshi Hamada – **CPP**

Editores associados

Cel PM QOR Pedro Seixas da Silva – **CAP**

Cel PM QOR Ricardo Santos Ribeiro – **CAP**

Cel PM QOR Sérgio Augusto Veloso Brasil – **CAP**

Cel PM QOR Lúcio Emílio do Espírito Santo – **CAP**

Cel PM QOR Windson Jeferson Mendes de Oliveira – **APM**

Ten-Cel PM QOR João Bosco de Castro – **CAP**

Ten-Cel PM QOS Paola Bonanato Lopes – **CPP**

1º Ten PM Francis Albert Cotta – **BOPE**

Membros do Conselho Científico

Ten-Cel PM Eugênio Pascoal da Cunha Valadares – **GCG**

Maj PM Andrea Danielle Janhsen Mendes – **GMG**

2º Ten PM Antônio Marcos Alvim Soares – **HPM**

Prof. Luiz Alberto Oliveira Gonçalves – **FAE/UFMG**

Profa. Rosânia Rodrigues de Sousa – **FJP**

Prof. José Aparecido de Oliveira – **FEAD**

Profa. Cátia Rodrigues Barbosa – **UFMG**

Prof. Francisco Vidal Barbosa – **UFMG**

Prof. Ronilson de Souza Luiz – **PMSP**

Profa. Geórgia Ribeiro Rocha – **SEPLAG/MG**

Profa. Laura Soares – **UFMG**

Profa. Ludmila Mendonça Lopes Ribeiro – **CRISP/UFMG**

Profa. Cynthia Rúbia Braga Gontijo – **UEMG**

Colaboradores *ad hoc*

Ten-Cel PM Nirlane de Sousa Barroso – **APM**
Maj PM Fábio Luis dos Santos Cassavari – **APM**
Maj PM Vanderlan Hudson Rolim – **1 BPM**
Maj PM Jadielson da Silva Nóbrega – **APM**
Maj PM Fernando Henrique dos Santos – **CINDS**
Cap PM Antônio Hot Pereira de Farias – **GMG**
Cap PM Eduardo Godinho Pereira – **EFO**
1º Ten PM Glícia Araújo Ferreira – **18 BPM**
1º Ten Felipe Márcio F. Marteletto – **EFSd**
2º Ten PM Alisson Eustáquio Gonçalves – **DInt**

Revisão Gramatical

Cap PM Ricardo Luiz Amorim Gontijo Foureaux – **DAOp**
Cap PM QOR Denise dos Santos Gonçalves – **CAP**
2º Sgt PM Márcia Daniela Bandeira Silva - **CPP**

Secretária

1º Ten PM Cláudia Isidoro Fernandes Canedo – **CPP**

Projeto da capa

Maj PM Cassius Marcelo Pereira de Oliveira – **CPP**

Diagramação

Subten PM Antônio Geraldo Alves Siqueira – **CPP**

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: revistacpp@pmmg.mg.gov.br

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO..... 7-10

ARTIGOS

A INTERVENÇÃO POLICIAL EM MANIFESTAÇÕES PÚBLICAS REIVINDICATÓRIAS

Fernando Antunes Netto 13-31

A NECESSIDADE DE ATUAÇÃO DE DEFENSOR TÉCNICO NO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR (PAD): garantia ao princípio do contraditório e da ampla defesa

Carolina Montolli
Carla Fernanda da Cruz 33-74

LENIÊNCIA E PERMISSIVIDADE: considerações sobre a questão carcerária no Brasil

Marcelo Mattar Diniz 75-105

A RESPONSABILIDADE PENAL DO *SNIPER* POLICIAL MILITAR EM OCORRÊNCIAS DE ALTA COMPLEXIDADE NO ESTADO DE MINAS GERAIS

Luciara Moraes Alves 107-131

A VIOLÊNCIA DOMÉSTICA CONTRA A MULHER SOB A ÓTICA DA VITIMIZAÇÃO REPETIDA: UMA ANÁLISE DA ATUAÇÃO DO SERVIÇO DE PREVENÇÃO À VIOLÊNCIA DOMÉSTICA

Eduardo Godinho Pereira
Glícia Araújo Ferreira 133-169

EMPREGO DE TECNOLOGIAS DE GERENCIAMENTO DE PROCESSOS DE NEGÓCIO PARA MELHORIA DO DESEMPENHO DE ATIVIDADES NA POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS: cenários da aplicabilidade das tecnologias

Darley Wilson Dias171-192

A ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO: Aspectos Constitucionais e Limites Legais

Rafael Cardoso Dornela.....193-223

O FENÔMENO TERRORISMO: ENTENDENDO A VIOLÊNCIA E OS OBJETIVOS DE UM TERRORISTA

Renato Pires Moreira

Elias Ribeiro Câmara Junior225-253

NORMAS EDITORIAIS..... 255-258

APRESENTAÇÃO

O Comitê Editorial da Revista “O Alferes”, com a edição do volume 27, número 71 – Julho/Dezembro 2017, por intermédio do Centro de Pesquisa e Pós-graduação da Polícia Militar de Minas Gerais, oferece à Comunidade Acadêmica, os trabalhos de cunho científico voltados para o tema da Segurança Pública.

Além de uma importante contribuição nos campos de conhecimento da Segurança Pública e Defesa Social e o crescimento profissional e intelectual de seus leitores, a Revista “O Alferes” é catalisadora de importante legado cultural e epistêmico da Polícia Militar de Minas Gerais, permitindo consolidar valioso acervo técnico e científico das gerações de pesquisadores, pensadores e escritores.

Nos últimos anos, a Revista tem passado por um contínuo processo de aperfeiçoamento, a fim de que possa figurar no campo acadêmico como um periódico científico da área Interdisciplinar perante a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) do Ministério da Educação (MEC). Nesse contexto é importante destacar o registro do ISSN eletrônico <e-ISSN 2527-1318> e a indexação em importantes portais como: Google Acadêmico, Public Knowledge Project (PKP), Revistas de Livre Acesso (Livre) e Sumários de Revistas Brasileiras (Sumários.org).

Esta edição contém oito artigos, reunido os esforços dos autores em disponibilizar importantes conteúdos para servir de fonte de estudo e desenvolvimento científico no campo da Segurança Pública, a saber:

1. A INTERVENÇÃO POLICIAL EM MANIFESTAÇÕES PÚBLICAS REIVINDICATÓRIAS, por FERNANDO ANTUNES NETTO, que busca discutir a evolução do exercício dos direitos fundamentais de reunião e da liberdade de expressão, o que tem exigido dos órgãos de segurança pública um estudo aprofundado sobre as formas de intervenção sistemática e qualificada com os movimentos sociais contemporâneos.

2. A NECESSIDADE DE ATUAÇÃO DE DEFENSOR TÉCNICO NO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR (PAD): garantia ao princípio da ampla defesa e do contraditório, por CAROLINA MONTOLLI e CARLA FERNANDA DA CRUZ, que citam os princípios do contraditório e da ampla defesa expressos no art. 5º, LV, da Constituição Federal de 1988 e que constituem princípios basilares do processo, seja civil ou penal, bem como, figuram como direitos e garantias fundamentais. Demonstram, que a não exigência de um defensor técnico para assistir na defesa de um servidor submetido a um Processo Administrativo Disciplinar (PAD), estaria mitigando o princípio constitucional da ampla defesa e do contraditório.

3. LENIÊNCIA E PERMISSIVIDADE: considerações sobre a questão carcerária no Brasil, por MARCELO MATTAR DINIZ, que discorre sobre os altos índices de encarceramento no Brasil, principalmente de presos provisórios, e que, na visão do autor, o aumento da criminalidade violenta no país aponta para uma realidade aparentemente paradoxal em relação ao número de prisões e indicadores de violência.

4. A RESPONSABILIDADE PENAL DO SNIPER POLICIAL MILITAR EM OCORRÊNCIAS DE ALTA COMPLEXIDADE NO ESTADO DE MINAS GERAIS, por LUCIARA MORAIS ALVES, que em seu artigo mostra como identificar, dentro das normas

jurídicas nacionais, em qual excludente, no caso de ocorrências com reféns localizados, o emprego do tiro letal do *Sniper* Policial Militar encontra-se amparado.

5. A VIOLÊNCIA DOMÉSTICA CONTRA A MULHER SOB A ÓTICA DA VITIMIZAÇÃO REPETIDA: UMA ANÁLISE DA ATUAÇÃO DO SERVIÇO DE PREVENÇÃO À VIOLÊNCIA DOMÉSTICA, por EDUARDO GODINHO PEREIRA e GLÍCIA ARAÚJO FERREIRA, que discute a atuação da Equipe de Prevenção à Violência Doméstica do 22º Batalhão da Polícia Militar junto às vítimas e suas contribuições para a quebra do ciclo de violência doméstica. Busca analisar ainda os registros de boletins de ocorrência e, conseqüentemente, o fenômeno da vitimização repetida.

6. EMPREGO DE TECNOLOGIAS DE GERENCIAMENTO DE PROCESSOS DE NEGÓCIO PARA MELHORIA DO DESEMPENHO DE ATIVIDADES NA POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS: cenários da aplicabilidade das tecnologias, por DARLEY WILSON DIAS, que discute conceitos e ideias em torno do emprego de tecnologias voltadas para melhoria de desempenho de atividades na Polícia Militar de Minas Gerais, considerando que as tecnologias baseadas na metodologia conhecida como Business Process Management – BPM são utilizadas hoje amplamente nas organizações privadas e órgãos públicos.

7 A ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO: Aspectos Constitucionais e Limites Legais, por RAFAEL CARDOSO DORNELA, que expõe a legislação brasileira sobre inteligência em vigor, abordando o conceito, as características e os limites da atividade, tendo como auxílio resoluções, doutrinas, revistas e conceitos das agências de inteligência. Um breve histórico da evolução da atividade de

inteligência no Brasil e no mundo será apresentado para uma melhor contextualização do trabalho.

8 O FENÔMENO TERRORISMO: ENTENDENDO A VIOLÊNCIA E OS OBJETIVOS DE UM TERRORISTA, por RENATO PIRES MOREIRA e ELIAS RIBEIRO CÂMARA JÚNIOR, que abordam o fenômeno do terrorismo, retratado com frequência no século XXI, como sendo um método de imposição ideológica e política. Os autores apresentam o terrorismo como um ato violento, premeditado, perpetrado por grupos clandestinos e ilegais, sem o consentimento do Estado, contra alvos não combatentes, a fim de influenciar um determinado público, instalando o terror e o medo na população.

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

Belo Horizonte-MG, 11 de outubro de 2017.

O Comitê Editorial.

ARTIGOS

A INTERVENÇÃO POLICIAL EM MANIFESTAÇÕES PÚBLICAS REIVINDICATÓRIAS

FERNANDO ANTUNES NETTO

1º Tenente da Polícia Militar de Minas Gerais. Bacharel em Ciências Militares, com ênfase em Defesa Social. Graduando em Direito. Pós-graduado em Direito Penal e Processual Penal Militar. Especialista em Operações Especiais e Operações de Controle de Distúrbios.

Resumo: A evolução e crescente demonstração do exercício dos direitos fundamentais de reunião da liberdade de expressão tem exigido dos órgãos de segurança pública um estudo aprofundado sobre as formas de intervenção sistemática e qualificada com os movimentos sociais contemporâneos. Nesse sentido, este trabalho descreve os principais conflitos de direitos fundamentais nas manifestações públicas reivindicatórias, realizando reflexões sobre as condutas penais adequadas, no atual Estado Democrático de Direito, dos órgãos de segurança pública.

Palavras-chave: direito fundamental; reunião; locomoção; princípio da proporcionalidade; intervenção policial; manifestação.

1 INTRODUÇÃO

A manutenção do Estado Democrático de Direito tem exigido constante acompanhamento dos órgãos de Defesa Social, em face da eclosão de movimentos sociais reivindicatórios que possuem o escopo de efetivar direitos, via de regra, descritos na Constituição da República de 1988 (CR/88). Nesse sentido,

A intervenção policial em manifestações públicas reivindicatórias

há a necessidade de se aprofundar na discussão da temática, para aprimoramento das intervenções policiais, haja vista que os órgãos policiais possuem papel fundamental na aplicação e defesa da lei, tendo, inclusive, a atribuição legal de preservação da ordem pública (BRASIL, 1988).

Ressalta-se, ainda, dito por Rover (2005, p. 210), que policial ocorrências de vulto, inclusive reuniões e manifestações, requer mais do que a compreensão das responsabilidades legais dos participantes de tais eventos, mas sim, a compreensão simultânea dos direitos, obrigações e liberdades perante a lei daquelas pessoas que deles não participam. Segundo o autor, a essência da manutenção da ordem pública é permitir a reunião de um grupo de pessoas que estejam a exercer seus direitos e liberdades legais sem, contudo, infringir os direitos de outros, enquanto, ao mesmo tempo, assegurar a observância da lei por todas as partes.

Dessa forma, é fundamental que se compreendam e internalizem os direitos fundamentais em conflito durante uma manifestação pública, sobretudo com bloqueio de vias, devendo a autoridade policial sopesar a todo o momento, baseado na proporcionalidade e razoabilidade, suas ações na preservação da ordem pública e, especialmente, na garantia dos direitos constitucionalmente consagrados.

2 O EXERCÍCIO DE DIREITOS NAS MANIFESTAÇÕES PÚBLICAS

A Constituição da República de 1988, em seu artigo 5º, descreve uma gama de direitos e garantias, os quais se diferem e, portanto, devem ser compreendidos pelos aplicadores do direito. Com ampla doutrina a diferenciar esses conceitos, Rui Barbosa ([19-

-], p. 193-194 *apud* BONAVIDES, 2008, p. 528) descreve *direito* como “a faculdade natural, ou legal, de praticar ou não praticar certos atos”. *Garantia*, por sua vez, é o requisito de legalidade, considerada uma norma de conteúdo assecuratório, que serve para assegurar o direito declarado. Em outras palavras, os *direitos* são principais e representam, em suma, bens tutelados, já as *garantias* são acessórias e destinam-se a assegurar a fruição desses bens (MIRANDA, 1988, p. 88-89 *apud* BONAVIDES, 2008, p. 528).

Nesse viés, tem-se o direito fundamental de reunião, usualmente designado como manifestação pública, passeata ou outro, e consagrado na CR/88 em seu inciso XVI, artigo 5º, descrito da seguinte forma:

XVI - todos podem reunir-se pacificamente, sem armas, em locais abertos ao público, independentemente de autorização, desde que não frustrem outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local, sendo apenas exigido prévio aviso à autoridade competente; (BRASIL, 1988).

Esse direito, reconhecido como uma manifestação coletiva da liberdade de expressão (MORAES, 2007, p. 169), também é adotado em tratados internacionais, como o Pacto Internacional dos Direitos Cívicos e Políticos de 1966, em seu artigo 21, e na Declaração da Pensilvânia de 1776, em seu artigo 16. No atual contexto social, tais eventos, como passeatas, manifestações ou qualquer que seja a designação, devem ser vistos como uma consequência lógica da democracia, bem como da liberdade individual e coletiva, explica Rover (2005, p. 211), os quais, dessa

A intervenção policial em manifestações públicas reivindicatórias

forma, devem ser preservados.

Além das exigências previstas na CR/88 para legalidade da reunião, a fim de que esse direito seja exercido, é fundamental a presença de alguns elementos, explica Moraes (2007):

- a) **pluralidade de participantes:** a reunião é considerada forma de ação coletiva;
- b) **tempo:** toda reunião deve ter duração limitada, em virtude de seu caráter temporário e episódico;
- c) **finalidade:** a reunião pressupõe a organização de um encontro com propósito determinado, finalidade lícita, pacífica e sem armas;
- d) **lugar:** a reunião deverá ser realizada em local delimitado, em área certa, mesmo que seja um percurso móvel, desde que predeterminada (MORAES, 2007, p. 169).

Dessa forma, apesar de não necessitar de autorização policial, como assevera a norma constitucional, alguns requisitos devem ser observados. Vale ressaltar que o desconhecimento das normas e regras não pode ser invocado para justificar manifestações ilegais e que quebrem a ordem pública, por outro lado, os encarregados de aplicação da lei devem compreender, em seu íntimo, o contexto cultural que a sociedade brasileira encontra-se inserida, que reflete, de fato, em ações reivindicatórias sem observância de alguns requisitos legais.

Nesse sentido, como esclarece Carvalho (2004, p. 400), nada impede que a polícia tome providências para o resguardo da ordem pública durante a reunião, contudo, não devem

também invocar justificativas legais, porém imorais que, por sua vez, provocarão consequências mais danosas do que o acompanhamento e reajuste da manifestação, que, inicialmente, não seguiu alguns requisitos previstos. Convém esclarecer que os órgãos policiais devem primar pela *prevenção do distúrbio*, como explica Rover (2005, p. 213), por meio da *intervenção dirigida a infratores em separado*, separando-os e removendo-os da área, antes que o comportamento inadequado funcione como um estímulo a outras pessoas presentes.

Há de se destacar também que a previsão constitucional a respeito do direito de reunião, o qual impõe algumas restrições que, na verdade, regulam o exercício legítimo de tal direito. Conforme descreve Oliveira S. (2012), o texto pode ser dividido da seguinte forma:

- a) **todos podem reunir-se:** refere-se à amplitude de pessoas que são titulares do direito de reunião. Todas as pessoas naturais;
- b) **reunião pacífica:** reporta-se à ausência de propósito de quebrar a atmosfera de paz. A manifestação não pode ter como desiderato ou como consequência a lesão à integridade física ou ao patrimônio. Se assim o for, não será o exercício de um direito e sim o seu abuso;
- c) **reunião sem armas:** refere-se tanto a armas de fogo como a armas brancas. Não basta ter um manifestante armado para que a autoridade pública possa restringir o direito de reunião; em se tratando de incidência pontual, a ação da polícia também deve ser específica;

A intervenção policial em manifestações públicas reivindicatórias

- d) **locais abertos ao público:** todo cidadão tem o direito de reunir-se em locais abertos ao público. Deve-se pontuar também a distinção entre “locais abertos ao público” e “lugares públicos”. As manifestações públicas em locais abertos ao público que possuem normas para a entrada ou permanência como, por exemplo, os parques municipais, que são fechados em determinados horários, também devem obedecer a tal regramento;
- e) **independente de autorização:** trata-se em verdade de uma garantia de que o Poder Público não pode analisar o mérito de se o evento deve acontecer ou não;
- f) **não frustrar outra reunião anteriormente convocada:** a vedação normativa é pertinente quando a ocorrência de uma reunião frustrar a outra, ou seja, inviabilizá-la ou dificultá-la;
- g) **prévio aviso:** trata-se de mera notificação. A necessidade do aviso à autoridade não é de somenos importância, pois, sem a comprovação de que houve a devida comunicação às autoridades públicas, não se caracteriza a reunião como livre, podendo nela intervir a polícia;
- h) **autoridade competente:** A ausência de uma norma regulamentadora que defina quem seria o órgão responsável para receber o aviso causa certos transtornos. Assim, sugere-se que seja notificada uma autoridade qualquer, desde que tenha pertinência temática e territorial com o evento (OLIVEIRA S, 2012, p. 40-54).

Durante as manifestações sociais, definidas como reunião, é

muito comum o bloqueio de vias públicas, seja parcial ou total, bem como a realização de passeatas, ações que se chocam diretamente com outro direito fundamental, o de locomoção. Nesse caso, um direito das pessoas não participantes da reunião, mas que são diretamente afetadas. A liberdade de locomoção, também prevista na CR/88, em seu inciso XV, artigo 5º, descreve que “é livre a locomoção no território nacional em tempo de paz, podendo qualquer pessoa, nos termos da lei, nele entrar, permanecer ou dele sair com seus bens” (BRASIL, 1988). A liberdade de locomoção, dentre outras situações, engloba o direito de deslocamento dentro do território nacional (MORAES, 2007, p. 166), que, segundo Carvalho (2004, p. 392), se envolver meios de transporte em geral, caberá ao poder de polícia estabelecer o controle de tráfego, sem que isso importe restrição ao direito.

Eis que se está diante de um conflito entre direitos constitucionais. De um lado, um grupo permeado por motivações sociais reivindicatórias, com o dolo de dar notoriedade à própria causa, exercendo um direito fundamental de reunir-se pacificamente. Do outro, pessoas que seguem sua rotina diária, deparando-se com um aparente caos urbano, tendo seu direito de locomoção, na maioria das vezes, inadvertidamente cerceado. Nesse contexto que os órgãos policiais devem intervir, sopesando direitos e direcionando os interesses individuais à solução mais justa e razoável para a desordem.

3 O CONFLITO DE DIREITOS E O PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE

Durante as intervenções policiais em manifestações públicas sociais em que haja um conflito aparente de direitos

A intervenção policial em manifestações públicas reivindicatórias

fundamentais, o encarregado de aplicação da lei deve estar a todo momento avaliando a legalidade, a necessidade, a proporcionalidade, a moderação e a conveniência de suas ações, sobretudo em situações que seja necessário o uso da força. Resta dizer que, como assevera Moraes (2007, p. 27), os direitos humanos fundamentais não podem ser utilizados como um *escudo protetivo* da prática de atividades ilícitas. Esses direitos não são ilimitados, uma vez que encontram seus limites nos demais direitos igualmente consagrados pela Carta Magna. Nesse sentido, quando o aplicador do direito deparar-se com esse conflito aparente, deverá permear suas ações da seguinte forma:

[...] quando houver conflito entre dois ou mais direitos ou garantias fundamentais, o intérprete deve utilizar-se do *princípio da concordância prática* ou da *harmonização*, de forma a coordenar e combinar os bens jurídicos em conflito, evitando o sacrifício total de uns em relação aos outros, realizando uma redução proporcional do âmbito de alcance de cada qual, [...] sempre em busca do verdadeiro significado da norma e da harmonia do texto constitucional com suas finalidades precípua (MORAES, 2007, p. 27).

Além disso, a própria Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) das Nações Unidas, em seu artigo 29, prevê que:

[...] no exercício de seus direitos e no desfrute de suas liberdades todas as pessoas estarão sujeitas às limitações estabelecidas pela lei com a única finalidade de assegurar o respeito dos direitos e liberdades dos demais, e de satisfazer as justas exigências da

moral, da ordem pública e do bem-estar de uma sociedade democrática (DUDH, 1948).

Para orientar as ações dos aplicadores do direito, está o *princípio da proporcionalidade*, que é regra fundamental a ser obedecida tanto pelos que exercem o poder quanto pelos que padecem o poder, afirma Müller (1978, p. 531 *apud* BONAVIDES, 2008, p. 393). Segundo o autor, há a violação do princípio da proporcionalidade toda vez que os meios destinados a realizar um fim não são por si mesmos apropriados e ou quando a desproporção entre os meios e fim é particularmente evidente, ou seja, manifesta. Nesse viés, como elemento norteador das ações policiais, esse princípio possui a função de intervir na esfera dos direitos fundamentais, servindo para efetivação da proteção da liberdade aos direitos fundamentais (GRABITZ, 1973, p. 569 *apud* BONAVIDES, 2008, p. 395), bem como limitar o poder legítimo das pessoas, fornecendo o critério das limitações à liberdade individual (ZIMMERLI, 1978, p. 9 *apud* BONAVIDES, 2008, p. 395).

Há de se considerar também os ensinamentos de Oliveira M. (2011 *apud* OLIVEIRA S., 2012), o qual esclarece que os direitos e garantias fundamentais não são absolutos, sendo eles relativos, pois suas titularidades e exercícios são condicionáveis pelo sistema jurídico, no qual também são estabelecidos inúmeros deveres para os sujeitos do Direito, para a sociedade e para o Estado. Logo, “os direitos e garantias fundamentais são passíveis de relativização em suas titularidades e exercícios; nesse sentido, eles podem sofrer “constrições” estatais ou mesmo particulares, além de, eventualmente, conflitar ou concorrer uns com os outros” (OLIVEIRA, M., 2011, p. 442 *apud* OLIVEIRA S., 2012, p. 30).

Dessa forma, sempre que se vislumbrar um conflito de direitos

A intervenção policial em manifestações públicas reivindicatórias

fundamentais, os encarregados de aplicação da lei deverão invocar o princípio da proporcionalidade, realizando uma avaliação quanto aos elementos que abarcam tal princípio, afirma Zimmerli (1978, p. 13 *apud* BONAVIDES, 2008, p. 395), sendo eles:

- a) **pertinência ou aptidão:** deve nortear se determinada medida representa “o meio certo para levar a cabo um fim baseado no interesse público”. Deve-se examinar a adequação, a conformidade ou a validade do fim;
- b) **necessidade:** deve-se ponderar a necessidade de obtenção de um fim, escolhendo a menos nociva aos interesses do cidadão, também chamado de princípio de escolha do meio mais suave;
- c) **proporcionalidade:** deve-se escolher o meio ou meios que, no caso específico, levarem em conta o conjunto de interesses em jogo.

Resta dizer que é de fundamental importância entender que um dos principais aspectos desse contexto de garantia de direitos é reconhecer que os cidadãos possuem o direito de reunião e de se manifestarem. Assim, em qualquer manifestação, os policiais devem ser primeiramente os responsáveis por manter a paz no local e agirem como facilitadores da liberdade de expressão (MASTERSON, 2012, p. 3-6 *apud* OLIVEIRA S., 2013, p.18).

Um exemplo significativo de forma de intervenção policial em manifestações públicas é a utilizada pela polícia de Vancouver. Pratica-se o seguinte:

Outra estratégia muito utilizada pela polícia de Vancouver é permitir, ainda que temporariamente, manifestações públicas que violem leis de trânsito ou o

pleno fluxo de veículos. Assente-se com a interrupção do trânsito de algum cruzamento por um pequeno intervalo de tempo permitindo que os manifestantes transmitam suas mensagens. Tais manifestações poderiam ser consideradas ilegais pelas leis de trânsito do município, porém essa política de tolerância tem sido benéfica, tendo em vista que evita confrontos físicos (VANCOUVER POLICE DEPARTMENT, 2012, p. 4 *apud* OLIVEIRA, 2013, p.19).

Por fim, tem-se a certeza de que o Estado somente pode limitar com legitimidade a liberdade do indivíduo na medida em que isso for necessário à liberdade e à segurança de todos (JELLINEK, 1986, p. 290, *apud* BONAVIDES, 2008, p. 395), resta, contudo, saber a forma de intervenção dos órgãos de segurança pública nesses incidentes.

4 A INTERVENÇÃO POLICIAL FRENTE AOS CONFLITOS DE DIREITOS EM MANIFESTAÇÕES PÚBLICAS

A experiência com a manutenção da ordem pública mostra que muitos aspectos das manifestações e reuniões têm grau de previsibilidade, o que exige dos órgãos públicos uma preparação, afirma Rover (2005, p. 213). Nesse sentido, é fundamental que as forças policiais atuem com o escopo de prevenir possíveis distúrbios, estabelecendo contato com os organizadores, estipulando itinerários e, sobretudo, demonstrando o interesse do Estado, ali representado pela polícia, em garantir o direito constitucional de reunir-se pacificamente. Essas ações policiais que indiretamente atuarão de forma educativa à sociedade envolvida no movimento social, familiarizarão as lideranças com os objetivos e os níveis de tolerância da operação de

A intervenção policial em manifestações públicas reivindicatórias

aplicação da lei com relação à manifestação; as autoridades irão perceber as metas e objetivos da manifestação, bem como o provável comportamento da massa; ambas as partes envolvidas estabelecerão juntos as rotas e procedimentos durante o evento; além de oportunizar previamente a discussão dos pontos discordantes e conflitantes, evitando um problema real durante a reunião pública (ROVER, 2005, p. 213).

É importante salientar que antes de qualquer intervenção policial, as forças públicas devem permear suas decisões compreendendo o seu papel de garantidores dos direitos fundamentais, devendo preservá-los em sua plenitude. Tal exemplo é observado na polícia de Vancouver em que ao invés de utilizar a tropa de choque de imediato em manifestações públicas, a polícia vai aos locais de aglomeração de pessoas para garantir a segurança dos que lá estão, cumprimentando-os e perguntando se estão bem. Mudou-se o foco, ao invés de reprimir o protesto, a polícia passou a trabalhar no sentido de garantir o direito de protestar dos manifestantes. Tal estratégia aproximou as pessoas que integram a multidão à polícia, criando um vínculo psicológico do manifestante com os policiais (POLICE EXECUTIVE RESEARCH FORUM, 2011 *apud* OLIVEIRA S., 2013).

Mesmo assim, uma vez que as ações preventivas e de negociação extrapolem ao controle da polícia, gerando um risco à ordem pública¹ ou até mesmo à segurança pública, bem como fique latente a desproporcionalidade do exercício do direito dos envolvidos na reunião pública, cerceando direitos alheios, é necessária a intervenção policial direcionada e com o intento de preservar a paz e a tranquilidade pública. D'urso (2001) ainda

1 Ordem Pública pode ser delimitada como “a situação e o estado de legalidade normal, em que as autoridades exercem suas precípuas atribuições e os cidadãos as respeitam e acatam” (FURTADO, 1997 *apud* ELIA JUNIOR, 2006).

reforça que toda manifestação é direito e a presença da polícia é indispensável, ela agirá, sempre no limite da legalidade, para coibir os excessos, inclusive os eventuais crimes que presencie. Para tanto, alguns dispositivos encontram-se disponíveis no ordenamento jurídico, a fim de resguardar as ações policiais no que se refere a esse tipo de intervenção. O Direito Penal, como espécie do sistema de controle social formal, possui características próprias, não sendo de seu interesse todos os conflitos humanos, assegura Franco (2007, p. 32), contudo, seu papel é o de garantir que os direitos alheios sejam preservados, atuando em última instância no referido controle da sociedade.

Para intervenção policial, é fundamental que, inicialmente, seja esclarecido e dito aos organizadores, coordenadores ou líderes do movimento que suas ações estão extrapolando os limites legais, bem como gerando riscos à segurança e garantia dos direitos alheios, para que assim, intervenções penais sejam praticadas. Essa interpelação, a qual deve ser documentada em registro policial específico², visa assegurar que as condutas dos agentes são conscientes, com o dolo específico, ainda que eventual, em gerar o *caos social*. Diante da advertência, vem a ordem legal, para que, a partir daí, as determinações policiais sejam acatadas, seja de desobstrução de uma via, seja de dispersão total do movimento. Uma vez desrespeitadas as ordens legais, os delitos referentes aos crimes praticados por particular contra a administração pública devem ser invocados, especialmente os previstos nos artigos 329 a 331 do Código Penal, que tratam da resistência, desobediência e desacato, respectivamente. Especificamente no delito de desacato, este será consumado quando o agente deixar de cumprir à ordem legal do funcionário

2 Em Minas Gerais, trata-se de Boletim de Ocorrência, também denominado de Registro de Eventos de Defesa Social (REDS).

público (GRECO, 2010, p. 873).

Outro dispositivo também aceito é o previsto no artigo 262 do referido Código, que trata sobre “expor a perigo outro meio de transporte público, impedir-lhe ou dificultar-lhe o funcionamento” (BRASIL, 1940). Como já esclarecido, é comum reuniões públicas que bloqueiam vias públicas, ainda que parcialmente, gerando um caos urbano momentâneo e prejudicando o transporte em geral, com o escopo de dar notoriedade à reivindicação. Nesse caso, a aplicação desse artigo, que se trata de um tipo misto alternativo (GRECO, 2010, p. 720), inscrito no título que trata dos crimes contra a incolumidade pública, deve ter atenção especial, haja vista que o agente deve ser advertido quanto aos riscos que está provocando com suas condutas, seja com um engarrafamento, um desvio no trânsito, bloqueio de ambulâncias, etc.

Sobre esse crime, Silva Filho e Dezem (2007, p. 1271) advertem que o elemento subjetivo que informa o delito é o dolo, ou seja, o agente deve ter consciência de que sua conduta gera perigo para o meio de transporte. Essa observação também encontra respaldo em decisões judiciais, como a do TJSP que descreve: “na forma de impedir ou dificultar, não basta a voluntariedade da ação, sendo necessário que o agente tenha ao menos a consciência de criar perigo comum, ainda que não tenha vontade dirigida ao mesmo” (TJSP, AC, Rel. Silva Pinto, RT720, p. 417), por isso a necessidade de advertir os envolvidos.

5 CONCLUSÃO

De tudo que foi dito, nota-se que as mazelas do Estado Democrático de Direito provocam uma eclosão de movimentos sociais, obrigando os órgãos policiais, antes protetores dos interesses do Estado, a se aprimorarem na proteção dos interesses

da sociedade. É nítido que os dissensos e as divergências de pensamento entre as pessoas favorecem a evolução da sociedade. Esse entendimento exige dos órgãos policiais que mudem o foco de atenção de suas ações, antes, apenas voltado à dissuasão dos chamados protestos e, agora, voltando-se para a garantia do exercício dos direitos fundamentais. As forças policiais, como foi esclarecido, devem agir como verdadeiros garantidores das regras constitucionais, sem realizarem juízo de valores sobre os pleitos, contribuindo assim para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária.

Por fim, percebe-se que o conhecimento das legislações constitucionais e de seus desdobramentos e a compreensão do real papel das polícias como facilitadoras do exercício das liberdades individuais são fundamentais para que, assim, tenha-se uma atuação policial de excelência, pautada pela proteção dos direitos e manutenção da paz.

Abstract: The evolution and growing demonstration of the exercise of fundamental rights meeting of the freedom of expression has required the public security organs in-depth study suffers forms of systematic and qualified intervention with contemporary social movements. In this sense, this work describes the main fundamental rights conflicts in public demonstrations, making reflections on the appropriate criminal conduct in the present democratic state of law, the public security organs.

Keywords: fundamental right; meeting; locomotion; principle of proportionality; police intervention ; manifestation.

REFERÊNCIAS

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 22. ed. São Paulo: Malheiros editores, 2008. 827 p.

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

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.848 de 07 de dezembro de 1940. Código Penal Brasileiro**. 4. ed. de 26 de dezembro de 1998. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1940.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito Constitucional: teoria do Estado e da Constituição – Direito Constitucional Positivo**. 10. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2004. 812 p.

DECLARAÇÃO Universal dos Direitos Humanos (DUDH). Adotada e proclamada pela resolução 217 A (III) da Assembléia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948. Genebra: Organização das Nações Unidas, 1948.

D'URSO, Luíz Flávio Borges. **A manifestação pública, pancadaria e crimes**. Jus Navigandi, Teresina, ano 6, n. 52, 01nov.2001. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/2435>>. Acesso em: 13 mai 2012.

ELIA JUNIOR, Mario Luiz. **Conceito de ordem pública e sua aplicação quando da homologação de sentença arbitral estrangeira**. Jus Navigandi, Teresina, ano 11, n. 1124, 30jul2006. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/8678>>. Acesso em: 11 jul. 12.

FRANCO, Alberto Silva; STOCO, Rui (Coord.). **Código Penal e sua interpretação: doutrina e jurisprudência**. 8. ed. São Paulo:

Revista dos Tribunais, 2007. Título VIII, cap. I-II, p. 1220-1283.

FURTADO, Paulo, *et al.* **Lei da Arbitragem Comentada**. São Paulo: Saraiva, 1997, p. 132 *apud* ELIA JUNIOR, Mario Luiz. **Conceito de ordem pública e sua aplicação quando da homologação de sentença arbitral estrangeira**. Jus Navigandi, Teresina, ano 11, n. 1124, 30jul2006. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/8678>>. Acesso em: 11 jul 12

GRABITZ, Eberhard. **Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts**, AÖr, 1973, 498 p. *apud* BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 22. ed. São Paulo: Malheiros editores, 2008. 827 p.

GRECO, Rogério. **Código Penal: comentado**. 4. ed. Niterói: Impetus, 2010. 1040 p.

JELLINEK, Walter. **Gesetz, Gesetzesanwendung und Zweckmässigkeitserwägung** (1913), reimp. da ed., Tübingen, Scientia Aalen, 1986 *apud* BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 22. ed. São Paulo: Malheiros editores, 2008. 827 p.

MASTERSON, Mike. **Crowd Management: adopting a new paradigm**. FBI Law Enforcement Bulletin, Washington, DC, Volume 81, Number 8, p. 1-6. August, 2012 *apud* OLIVEIRA, Steevan Tadeu Soares de. Tropa de Choque e Polícia Comunitária: Casamento possível? (Artigo Jurídico não publicado). Belo Horizonte, 2013. 25 p.

MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. 4 vs.: v. I, 4. ed. Coimbra, 1990; v. II, 2. Ed. Coimbra, 1983; v. III, 2. Ed. Coimbra, 1987, v. IV, Coimbra, 1988 *apud* BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 22. ed. São Paulo: Malheiros editores, 2008. 827 p.

A intervenção policial em manifestações públicas reivindicatórias

MORAES, Alexandre de. **Direitos Humanos fundamentais: teoria geral**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2007. 335 p.

MÜLLER, Pierre. “Le principe de La proportionnalité”, in **Zeitschrift für Schweizerisches Recht**, Neue Folge, v. 97, fasc. 3, Basel, 1978 *apud* BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 22. ed. São Paulo: Malheiros editores, 2008. 827 p.

OLIVEIRA, Márcio Luís de. **A condição humana, a sociedade plural e a Constituição juridicamente adequada: preservação e atualização** (adaptação e ampliação) principiológicas dos direitos, garantias e deveres fundamentais. 2011. 582 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011.

_____. A condição humana, a sociedade plural e a Constituição juridicamente adequada: preservação e atualização (adaptação e ampliação) principiológicas dos direitos, garantias e deveres fundamentais. 2011. 582 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011 *apud* OLIVEIRA, Steevan Tadeu Soares de. **A relativização de direitos fundamentais no contexto do estado democrático de direito: o direito de reunião e seus limites expressos e implícitos**. 2012. 100 f. Monografia. Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito, Belo Horizonte, 2012.

OLIVEIRA, Steevan Tadeu Soares de. **A relativização de direitos fundamentais no contexto do estado democrático de direito: o direito de reunião e seus limites expressos e implícitos**. 2012. 100 f. Monografia. Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito, Belo Horizonte, 2012.

_____. **Tropa de Choque e Polícia Comunitária: Casamento possível?** (Artigo Jurídico não publicado). Belo Horizonte, 2013. 25 p.

POLICE EXECUTIVE RESEARCH FORUM. **Managing Major Events: best practices from the field.** Washington, D.C.: Police Executive Research Forum, 2011 *apud* OLIVEIRA, Steevan Tadeu Soares de. **A relativização de direitos fundamentais no contexto do estado democrático de direito:** o direito de reunião e seus limites expressos e implícitos. 2012. 100 f. Monografia. Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito, Belo Horizonte, 2012.

ROVER, Cees de. Para servir e proteger: Direitos Humanos e Direito Internacional Humanitário para forças policiais e de segurança. Tradução de Sílvia Backes e Ernani S. Pilla. 4. ed. Genebra: Comitê Internacional da Cruz Vermelha, 2005. 528 p.

RUI BARBOSA. **A Constituição e os Atos Inconstitucionais do Congresso e do Executivo ante a Justiça Federal.** 2. ed. Rio de Janeiro: Flores & Mano, [19--] *apud* BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional.** 22. ed. São Paulo: Malheiros editores, 2008. 827 p.

SILVA JUNIOR, José; DEZEM, Guilherme Madeira. Dos crimes contra a incolumidade pública. In: FRANCO, Alberto Silva; STOCO, Rui (Coord.). **Código Penal e sua interpretação:** doutrina e jurisprudência. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. Título VIII, cap. I-II, p. 1220-1283.

VANCOUVER POLICE DEPARTMENT. **Public Demonstration Guidelines.** Vancouver: Vancouver Police Department, 2012 *apud* OLIVEIRA, Steevan Tadeu Soares de. Tropa de Choque e Polícia Comunitária: Casamento possível? (Artigo Jurídico não publicado). Belo Horizonte, 2013. 25 p.

ZIMMERLI, Ulrich. **Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit im öffentlichen Recht,** in ZSR, 1978 *apud* BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional.** 22. ed. São Paulo: Malheiros editores, 2008. 827 p.

A NECESSIDADE DE ATUAÇÃO DE DEFENSOR TÉCNICO NO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR (PAD): garantia ao princípio do contraditório e da ampla defesa

CAROLINA MONTOLLI

Professora Dr^a. Titular de Direito Penal da Faculdade Pitágoras, Campus Afonso Pena. Pesquisadora em Ciência e Tecnologia da Diretoria de Políticas Públicas, Fundação João Pinheiro. Conselheira Seccional da OAB/MG. Vice-Presidente da Comissão de Estudos Jurídicos da Associação dos Advogados Criminalistas. Instrutora da Academia de Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Minas Gerais. Doutora em Direito Público. Ph. D em Direito Penal e Garantias Constitucionais. Advogada Criminal Militar.

CARLA FERNANDA DA CRUZ

Advogada. Cursando Disciplina Isolada no Mestrado da PUCMinas (Direito Penal Contemporâneo). Especialista em Direito Penal Militar e Processo Penal Militar pelo Centro de Pesquisa e Pós-Graduação da Academia da Polícia Militar de Minas Gerais (2016). Especialista em Ciências Penais pelo Instituto de Educação Continuada - IEC, da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (2015). Graduada em Direito pela Faculdade Mineira de Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (2013).

Resumo: Os princípios da ampla defesa e do contraditório são princípios expressos no art. 5º, LV, da Constituição Federal de 1988 e constituem princípios basilares do processo, seja civil ou penal, bem como figuram como direitos e garantias fundamentais. Nesse sentido, o presente artigo tem como objetivo demonstrar que a não exigência de um defensor técnico para assistir a defesa de um servidor submetido a um Processo Administrativo Disciplinar (PAD) estaria mitigando o princípio constitucional da ampla defesa e

A necessidade de atuação de defensor técnico no processo administrativo disciplinar (PAD): garantia ao princípio da ampla defesa e do contraditório

do contraditório. Para tal discussão, pretende-se trazer à baila a Súmula Vinculante nº 5, do Supremo Tribunal Federal, que estabeleceu, para os PADs, ser dispensável a defesa técnica por advogado. Assim, o artigo justifica-se pela relevância do tema e por tratar de questão polêmica entre os juristas. A metodologia utilizada foi a pesquisa bibliográfica com o método da análise crítica.

Palavras-chaves: Processo Administrativo Disciplinar; Ampla Defesa; Contraditório; Defesa Técnica; Súmula Vinculante.

1 INTRODUÇÃO

O Processo Administrativo Disciplinar (PAD) é a ferramenta adequada e formal utilizada pela administração pública para apurar supostas infrações graves cometidas por seus servidores. O texto constitucional traz que o servidor público estável somente perderá o cargo mediante um processo administrativo. Há de se salientar que as regras relativas ao PAD e os regulamentos disciplinares dependerão de normas editadas por cada ente federado, em razão da competência legislativa própria.

O PAD possui como sujeitos da relação processual a Administração Pública, que acumula as funções de parte e órgão julgador, e o servidor público, que assume a função de acusado.

Todo o processo (os autos), juntamente com o relatório conclusivo, será encaminhado para a autoridade competente para que essa possa emitir seu julgamento. No julgamento, a autoridade pode discordar do parecer da comissão processante, emitindo sua decisão de acordo com as provas produzidas nos autos. Há margem de discricionariedade no PAD e nem todas as decisões são vinculadas. Ainda, são assegurados aos acusados em geral o devido processo legal que deve garantir a ampla defesa e

o contraditório. Muito desse entendimento decorre da aplicação de princípios constitucionais, que devem estar presentes durante o PAD, principalmente no que tange ao contraditório e à ampla defesa.

Nesse sentido, a pergunta-problema deste artigo é: “para a garantia do princípio da ampla defesa e contraditório em Processo Administrativo Disciplinar há necessidade premente de defesa técnica constituída por advogado habilitado ou o servidor poderá optar por ser assistido por defensor técnico”?

A hipótese básica é que para a garantia do princípio da ampla defesa e contraditório em PAD é indispensável a assistência por advogado habilitado.

No entanto, não é esse o entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF), que, no ano de 2008, editou a Súmula Vinculante nº 5, a qual traz que a falta de defesa técnica por advogado no PAD não ofende a Constituição. Tal entendimento da Corte Suprema do país trouxe muita discussão e divergência no mundo jurídico.

Assim sendo, o objetivo do presente artigo é apontar as críticas feitas ao STF direcionadas à Súmula Vinculante nº 5, demonstrando que somente uma defesa técnica, exercida por um advogado, seria a garantia da aplicação plena do princípio da ampla defesa e contraditório.

A metodologia utilizada caracteriza-se como exploratória, tendo em vista que buscou demonstrar, no âmbito jurídico, a repercussão (e críticas) sofrida pela Súmula Vinculante nº 5.

2 PODER HIERÁRQUICO

A hierarquia no serviço público pode ser entendida como o conjunto de relações de subordinação e coordenação dentro

A necessidade de atuação de defensor técnico no processo administrativo disciplinar (PAD): garantia ao princípio da ampla defesa e do contraditório

de uma pessoa jurídica. Ela pressupõe duas condições, sendo a primeira a organização administrativa e, em segundo lugar, a distribuição de competências. Em virtude dessa hierarquia, surgem vários poderes, hierárquicos ou decorrentes da hierarquia.

Márcio Fernando Elias Rosa (2005, p. 78) aduz que “do poder hierárquico decorrem algumas prerrogativas como: delegar e avocar atribuições, dar ordens, fiscalizar e rever atividades de cargos inferiores”.

Assim sendo, um dos poderes decorrentes da hierarquia é o poder de dar ordens aos subordinados, que acarreta, em contrapartida, em um dever de obediência, desde que a ordem não seja manifestamente ilegal. É a chamada subordinação.

Outro poder que decorre da hierarquia é o chamado poder de autotutela, também conhecido como controle hierárquico ou controle administrativo interno. O poder de autotutela significa que a própria Administração Pública pode anular os seus atos ilegais ou revogar os seus atos inoportunos e inconvenientes.

Ainda, tem-se o poder de delegar competências, caso não haja nenhum impedimento legal, a outros órgãos ou titulares. Delegar é estender a competência para outra pessoa, seja subordinado ou de mesma hierarquia, por motivos técnicos, sociais, políticos, jurídicos ou territoriais.

Vale ressaltar, porém, que não se pode delegar competência em três hipóteses: atos de caráter normativo, decisão de recursos administrativos e também atos de competência exclusiva de um determinado agente ou de um órgão público, conforme art. 13, da Lei 9.784/99, que disciplina o processo administrativo.

Surge aqui uma questão relevante que envolve o PAD e também o cerne da questão do presente trabalho, que é sobre a decisão de delegar a defesa de um servidor a um agente público, muitas

vezes não qualificado com a formação jurídica, ainda que muitos possuam grande conhecimento jurídico.

Isso porque para que haja garantia ao princípio da ampla defesa e do contraditório, faz-se necessária a atuação de um defensor técnico devidamente qualificado.

3 PODER DISCIPLINAR

O poder disciplinar decorre do poder hierárquico, mas um e outro não se confundem. Isso porque o poder hierárquico é mais extenso e o poder disciplinar mais limitado, sendo este uma particularidade do superior hierárquico.

Nesse sentido, poder disciplinar é o dever da administração pública de apurar as infrações cometidas em seu interior e, caso seja necessário, punir o seu infrator. O poder disciplinar diz respeito a uma relação de sujeição especial, ele só incide em pessoas que tenham um vínculo especial com a administração, como é o caso do servidor público. Essa punição advém do poder disciplinar do Estado, conforme descrito por Maria Silvia Zanella Di Pietro (2013, p. 95), “poder disciplinar é o que cabe à Administração Pública para apurar infrações e aplicar penalidades aos servidores públicos e demais pessoas sujeitas à disciplina administrativa [...]”.

Segundo os ensinamentos do saudoso e conceituado administrativista Hely Lopes Meirelles (2006, p. 124) “poder disciplinar é a faculdade de punir internamente as infrações funcionais dos servidores e demais pessoas sujeitas à disciplina dos órgãos e serviços da Administração”.

Márcio Fernando Elias Rosa (2005, p. 79) diz que o “Poder Disciplinar corresponde ao dever de punição administrativa ante o cometimento de faltas funcionais ou violação de deveres funcionais por agentes públicos. Não se confundindo com o

A necessidade de atuação de defensor técnico no processo administrativo disciplinar (PAD): garantia ao princípio da ampla defesa e do contraditório

exercício do *jus puniendi* de que é titular o Estado”.

O poder disciplinar é um poder-dever e não uma simples possibilidade, sendo assim, caso a Administração Pública tenha a ciência do cometimento de uma infração por um funcionário, tem a obrigação de averiguar. Para tanto, deverá valer-se do PAD.

4 PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR (PAD)

O Processo Administrativo Disciplinar, por sua vez, é um meio pelo qual a Administração Pública pode apurar faltas graves que, por consequência, pode acarretar na aplicação de penas graves. É uma das formas utilizadas para apurar os ilícitos administrativos.

Há de se evidenciar que a normatização do PAD dependerá da edição de regras específicas de cada um dos entes federados, em razão da competência legislativa própria.

A Constituição Federal prevê, em seu art. 41, que “o servidor público estável só perderá o cargo: [...] mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa”. (BRASIL, 2014, p. 38).

Geralmente, as penas são: suspensão de mais de trinta dias, pena de demissão, pena de cassação de aposentadoria e a destituição de cargo em comissão. O PAD é dividido em três etapas, sendo a primeira a instauração, com a publicação do ato que constitui a comissão, a segunda, o inquérito administrativo, que compreende instrução, defesa e relatório e a última fase, que é o julgamento. Essas etapas serão melhor apresentadas nos tópicos seguintes.

4.1 Instauração do PAD

A fase de instauração tem como característica o princípio do impulso oficial. A instauração do PAD é um ato praticado pela

autoridade administrativa, podendo ter como base uma denúncia feita perante a Administração Pública, com indícios suficientes de autoria e materialidade, ou por um fato notório, amplamente divulgado. Nesse caso, sem haver nenhuma denúncia, pode-se instaurar o PAD. A Administração Pública através de uma portaria indica três servidores estáveis para formar a comissão processante.

É importante lembrar o princípio do juiz natural, previsto na Constituição Federal de 1988 no art. 5º inciso XXXVII, o qual traz que “não haverá juízo ou tribunal de exceção”. (BRASIL, 2014, p. 12). No inciso LIII desse mesmo artigo, tem-se que “ninguém poderá ser processado ou julgado senão por autoridade competente” (BRASIL, 2014, p. 13).

Ou seja, para evitar qualquer direcionamento, para não perder em eficiência no PAD, as pessoas que compõem a comissão processante deverão ser indicadas inicialmente. Será dada ciência ao acusado do que pesa em seu desfavor para que, desde logo, possa manifestar seu direito de defesa.

4.2 Inquérito Administrativo

A Lei nº 8.112/90, ao tratar da sindicância e do processo administrativo disciplinar, dividiu o referido feito em três fases distintas, sendo que o processo administrativo disciplinar desenvolve-se respeitando sucessivas fases, conforme art. 151: “I - instauração, com a publicação do ato que constituir a comissão; II - inquérito administrativo, que compreende instrução, defesa e relatório; III – julgamento” (BRASIL, 1990).

Na visão do professor Gasparini (2009), a sindicância é como o processo sumário de elucidação de irregularidades no serviço público, para bem caracterizá-la ou para determinar seus autores, para a posterior instauração do competente processo

A necessidade de atuação de defensor técnico no processo administrativo disciplinar (PAD): garantia ao princípio da ampla defesa e do contraditório

administrativo. De acordo com o Procurador Federal Virgílio de Oliveira Filho (2013).

Na instrução, a comissão deverá juntar documentos, dando vista dos mesmos ao interessado. Providenciar a oitiva das testemunhas, com a intimação prévia do notificado para poder acompanhar a assentada. Poderá solicitar realização de perícia técnica, formulando os quesitos. Deverá fazer diligências, quando for necessário verificar *in locu* alguma situação fática que mereça esclarecimento. Sendo o ato mais importante: a realização do interrogatório do envolvido (OLIVEIRA FILHO, 2013).

Ou seja, todas as provas admitidas em Direito poderão ser produzidas nessa fase: prova documental, prova testemunhal, caso haja denunciante ele deve ser ouvido, oitiva das testemunhas e, também, prova pericial.

Desde o início do processo, o acusado deve acompanhar o que está ocorrendo no PAD. O princípio constitucional da ampla defesa e contraditório, previsto na Constituição Federal no art. 5º inciso LV diz que “aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes”. (BRASIL, 2014, p. 13). Este deve ser muito bem protegido pelos membros da comissão processante para que o PAD não seja anulado. É possível encontrar medida cautelar no PAD, que seria, por exemplo, o afastamento preventivo do acusado, caso ele possa influenciar os rumos da investigação.

Encerrada a fase de instrução, os membros da comissão processante irão reunir-se para tomar uma decisão. Após análise acurada de tudo que foi produzido, decidirão se ficou tipificada a infração. Caso os membros da comissão processante entendam que não houve nenhuma transgressão disciplinar,

irão, desde logo, elaborar um relatório conclusivo opinando pelo arquivamento do processo (OLIVEIRA FILHO, 2013).

Se forem do entendimento que houve uma transgressão disciplinar, deverá ser oportunizado ao acusado a realização de sua defesa. Se ocorrer de o acusado não apresentar sua defesa, deverá a autoridade instauradora do processo nomear outro servidor, de mesmo nível hierárquico ou escolaridade do acusado, para funcionar como defensor dativo e apresentar defesa em seu nome.

Uma vez apresentada a defesa, novamente os membros da comissão processante irão reunir-se, agora analisando a denúncia. Se, porventura, houve a denúncia, irão analisar o conjunto probatório, a defesa apresentada e irão elaborar o relatório conclusivo.

Ainda de acordo com o Procurador Federal Virgílio de Oliveira Filho (2013), o relatório conclusivo é um parecer, um entendimento dos membros da Comissão Processante a respeito de todo o ocorrido conforme se assevera na inteligência do artigo 133 da Lei 8.112/90, *in verbis*:

art. 133, (...) III (...) §3º - Apresentada a defesa, a comissão elaborará relatório conclusivo quanto à inocência ou à responsabilidade do servidor, em que resumirá as peças principais dos autos, opinará sobre a licitude da acumulação em exame, indicará o respectivo dispositivo legal e remeterá o processo à autoridade instauradora, para julgamento.

Ou seja, deverá a Comissão opinar pela absolvição ou condenação do acusado. Se for pela condenação, deverá, desde logo, sugerir a penalidade a ser aplicada. Após essa fase, haverá o julgamento do PAD.

4.3 Julgamento do PAD

A última fase do PAD, prevista na Lei nº 8.112/90, é o julgamento, nos termos do art. 138, III, da referida lei. Depois de encerrada a fase de inquérito administrativo, também se encerram os trabalhos desenvolvidos pela comissão processante. Todo o processo (os autos), juntamente com o relatório conclusivo, será encaminhado para autoridade competente para que ela possa emitir seu julgamento, conforme art. 168 da lei supracitada.

O julgamento fica vinculado às provas produzidas nos autos e não ao relatório conclusivo da comissão processante. A autoridade competente tem liberdade para decidir diferentemente do relatório conclusivo, para isso, deverá fundamentar de acordo com as provas produzidas.

4.4 Vinculação e Discricionariedade no Poder Disciplinar

De acordo com o Manual de Processo Administrativo Disciplinar da Controladoria-geral da União (2013, p. 48) os serviços públicos não podem sofrer solução de continuidade. Assim sendo, para impedir eventuais interrupções, capazes de trazer prejuízos à sociedade, a Administração Pública desfruta de inúmeras prerrogativas constitucionais e legais, a exemplo dos poderes administrativos, sem as quais seria árduo assegurar os objetivos institucionais, consubstanciados, primordialmente, na garantia do bem-estar social.

Nesse sentido, Alexandre de Moraes (2009) aduz que

Para que seja possível a realização de suas atividades e, conseqüentemente, a satisfação do bem comum, o ordenamento jurídico confere à Administração uma gama de poderes, a fim de instrumentalizar a realização de suas tarefas administrativas. São os chamados poderes da administração ou poderes administrativos. (MORAES, 2009. p.93)

Ainda de acordo com o Manual de Processo Administrativo Disciplinar da Controladoria-geral da União, a Administração Pública é dotada desses privilégios, de caráter irrenunciável e limitado em lei e tem o poder-dever de exercê-los de forma efetiva, eficiente e em benefício da coletividade (BRASÍLIA, 2013, p. 49).

Assim, quando a autoridade administrativa recebe uma denúncia³, ela tem o dever de apurar, de instaurar um PAD para verificar a conduta de tal servidor. De acordo com Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2013, p. 91) “o poder disciplinar é o que cabe à Administração Pública para apurar infrações e aplicar penalidades aos servidores públicos e demais pessoas sujeitas à disciplina administrativa”.

Entretanto, na aplicação do poder disciplinar pelo administrador público, deve ser observada a discricionariedade no instituto da sanção disciplinar. Isso, porque, apesar de ser encontrada em maior predominância a ideia de vinculação em um PAD, existe discricionariedade em alguns momentos.

De acordo com Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2013),

a discricionariedade é a possibilidade, diante de um caso concreto, segundo critérios de oportunidade e conveniência a escolher uma dentre duas ou mais soluções, todas válidas para o direito; e entretanto a Administração não pode escolher entre punir ou não o servidor que cometer falta disciplinar, devendo conforme a legislação disciplinar puni-lo quando houver cometido a falta disciplinar. (DI PIETRO, 2013, p. 204)

3 A palavra “denúncia” foi utilizada de forma genérica, como gênero dos diversos caminhos para se levar ao conhecimento da Administração Pública notícia de irregularidade envolvendo agente público: representação funcional ou apenas representação; denúncia apresentada por particular; representações oficiadas por Órgãos Públicos (BRASÍLIA, 2013).

A necessidade de atuação de defensor técnico no processo administrativo disciplinar (PAD): garantia ao princípio da ampla defesa e do contraditório

Ou seja, o administrador público acaba tendo, durante o procedimento do PAD, alguma liberdade para decidir qual é o melhor caminho a seguir de acordo com os interesses públicos. A autoridade administrativa terá a discricionariedade sobre qual sanção a ser aplicada perante o caso concreto, levando em consideração circunstâncias atenuantes, agravantes, prejuízo causado ao bom andamento do serviço público e também os antecedentes funcionais. Pode verificar a necessidade ou não de aplicar algumas medidas cautelares, como a transferência de setor do servidor investigado.

Não existe discricionariedade para autoridade administrativa instaurar o PAD. No momento de decidir qual penalidade (sanção) a ser aplicada, analisando o caso concreto, é que a autoridade administrativa terá discricionariedade.

A sanção disciplinar é um ato administrativo propriamente dito, quanto à função da vontade, voltada para obtenção de determinados efeitos jurídicos definidos em lei (DI PIETRO, 2013, p. 204). A referida autora prossegue afirmando que

será discricionário quando houver vários objetos possíveis para atingir o mesmo fim, sendo todos eles válidos perante o direito; é o que ocorre quando a lei diz que, para a mesma infração, a Administração pode punir o funcionário com as penas de suspensão ou de multa e; ato administrativo vinculado, ou sanção disciplinar vinculada onde o ato será vinculado quando a lei estabelece apenas um objeto como possível para atingir determinado fim; por exemplo, quando a lei prevê uma única penalidade possível para punir uma infração. (DI PIETRO, 2013, p. 204)

No mais, é assegurado aos acusados em geral um devido processo legal que deve garantir a ampla defesa e o contraditório. Qualquer penalidade, para ser aplicada, depende de prévio processo no

qual devem estar presentes as garantias constitucionais, sendo que várias delas existem em decorrência da aplicação de vários princípios, como o devido processo legal, a ampla defesa e o contraditório, os quais serão tratados a seguir.

5 PRINCÍPIOS PROCESSUAIS

O princípio é a base, ele está acima das demais normas, de todas as normas ordinárias, a lei em si é que deve obediência ao princípio e não o inverso. Segundo a notória definição de Celso Antônio Bandeira de Mello (2009),

O princípio é um mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes e espírito e servindo de critério para a sua exata compreensão e inteligência, exatamente para definir a lógica e racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica de lhe dá sentido harmônico. (MELLO, 2009, p. 451)

Os juspositivistas, por exemplo, que se formaram com o intuito de colocar em uma mesma dimensão o Direito e a norma jurídica, sustentavam que os princípios gerais equivalem aos princípios que informam o Direito Positivo servindo-lhe como fundamento. Nesse sentido, Hans Kelsen (1999) afirma que

a ciência jurídica deve tão-somente procurar a base de uma ordem legal, ou seja, o fundamento objetivo e racional de sua validade legal, não num princípio metajurídico de moral ou Direito Natural, mas numa hipótese de trabalho lógico-técnico-jurídico, supondo aquela ordem legal validamente estabelecida. A

A necessidade de atuação de defensor técnico no processo administrativo disciplinar (PAD): garantia ao princípio da ampla defesa e do contraditório

validade da norma jurídica é explicada pelas normas jurídicas hierarquicamente superiores, sendo que a validade da norma constitucional é justificada pela norma hipotética fundamental, que não é positiva, mas lógica, e supostamente válida, sob pena de se tornar inválida toda ordem jurídica dela dependente. (KELSEN, 1999, p. 41)

Ou seja, existia uma ideia de subsidiariedade dos princípios, bem como uma negativa deles como norma. Esse entendimento perdurou por bastante tempo. Inclusive, em uma breve leitura da antiga Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro, verifica-se a ideia de que a lei era a fonte primária e fundamental do direito

Art. 4º Quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito. (BRASIL, 1942)

Na mesma linha, ainda é possível citar o Código Tributário Nacional,

Art. 108. Na ausência de disposição expressa, a autoridade competente para aplicar a legislação tributária utilizará sucessivamente, na ordem indicada:

I - a analogia;

II - os princípios gerais de direito tributário;

III - os princípios gerais de direito público;

IV - a equidade. (BRASIL, 1966)

Hoje a realidade dos princípios no ordenamento pátrio é outra: os princípios ocupam lugar de destaque no ordenamento. Com efeito, superou-se o modelo puramente positivista, sendo os princípios, atualmente, argumento de

validade, bem como parâmetro do Estado Democrático de Direito. Nesse sentido, para o servidor público é de enorme importância que no desenvolver de um PAD haja obediência ao devido processo legal e respeito ao contraditório e ampla defesa.

Nesse liame, percebe-se que além de servir como instrumento para o levantamento de dados, encerrando de pronto a apuração por não se haver detectado qualquer falta punível, poderá servir para a punição de servidor ou ao aprofundamento da investigação, quando se referir a fato de maior gravidade. Nessa hipótese, é possível observar claramente as duas espécies básicas de sindicância: investigatória e punitiva.

5.1 Devido Processo Legal, Ampla Defesa e Contraditório

O justo julgamento dos homens teve como um marco inicial para o Constitucionalismo a Carta Magna Inglesa de 1215. Origina-se daí o chamado devido processo legal, o qual se constitui em um dos pilares de todo processo democrático, de todo o sistema republicano.

O devido processo legal serve como um vetor a orientar as posturas que devem ser adotadas pelas autoridades. Está previsto na Constituição Federal no art. 5º, inciso LV, o qual diz que “aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes”. (BRASIL, 2014, p. 13). São as garantias mínimas que existem para que cada cidadão possa atuar perfeitamente perante um processo.

Nesse sentido, Léo da Silva Alves (2001) afirma que a Carta Magna assegura não apenas um direito, mas dois direitos: ao contraditório e à ampla defesa. Cada qual com um significado específico.

A necessidade de atuação de defensor técnico no processo administrativo disciplinar (PAD): garantia ao princípio da ampla defesa e do contraditório

O contraditório é o momento em que o acusado enfrenta as razões postas contra ele. A ampla defesa por sua vez é a oportunidade que deve ter o acusado de mostrar suas razões. No contraditório, o acusado procura derrubar a verdade da acusação e na ampla defesa ele sustenta a sua verdade”. (...) a ampla defesa é exercida mediante a segurança de três outros direitos a ela inerentes, que são: direito de informação, direito de manifestação e direito de ter suas razões consideradas. (ALVES, 2001, p. 57)

No processo administrativo deve haver uma observação restrita aos ordenamentos legais, mas esse processo não será devido se não for observada a ampla defesa e o contraditório, tudo com vistas a chegar a um resultado justo, que atenda ao interesse público, sem, contudo, esquecer ou descuidar do direito individual.

O devido processo legal é como se fosse um conjunto, dentro do qual estão inseridos vários outros princípios, que, observados, fazem com que o processo seja justo. Há de se destacar o princípio da ampla defesa e do contraditório.

Para explicação de ampla defesa, o saudoso Diógenes Gasparini (2002, p. 1106) externou que “consiste em se reconhecer ao acusado o direito de saber que está e por que está sendo processado; de ter vista do PAD para apresentação de sua defesa preliminar; de indicar e produzir as provas que entender necessárias à sua defesa [...]”.

Já para o contraditório, o autor supracitado afirmou “que para cada passo do processo as partes devam ter a oportunidade de apresentar suas razões e suas provas, implicando, pois, a igualdade entre as partes” (GASPARINI, 2002, p. 811).

Tanto a ampla defesa quanto o contraditório, devem ser observados para que, no final, possa ser dito que o processo

é justo e sendo justa, a decisão advinda desse ato é legítima. A decisão proferida deve estar fundamentada em situações jurídicas aceitáveis e razoáveis.

A parte, durante um processo, deve ser capaz de influenciar a decisão final do julgador, através de um debate de ideias, com argumentos e contra-argumentos, juntamente com os demais meios de provas admitidas no Direito. Tal embate só ocorrerá efetivamente se houver uma paridade de armas e para tanto é imperioso a presença de um defensor com capacidade e conhecimento técnico para desenvolver esse trabalho.

Nesse sentido, Léo da Silva Alves (2001, p. 83) assegura que defesas de fachada, produzidas somente para atender determinações da lei, não têm validade. O autor afirma ser preciso que defensor seja nomeado para levar adiante uma defesa técnica e segura. Defesa técnica é entendida a partir da presença daquele que se preparou para esse fim, o advogado.

Segundo Romeu Bacellar (2007), a aplicação de qualquer penalidade a servidor público, efetivo ou não, deve ser antecedida de PAD, asseguradas, além do devido processo legal, as garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa. Sendo assim, diante das disposições legais, o PAD deve representar a garantia para a sociedade de que a competência disciplinar será exercida de modo responsável e consistente.

Noutro giro, o próprio judiciário já estabeleceu que defesa frágil é igual à inexistência de defesa. Nesse sentido deve ser citada a Súmula 523 do STF: “No processo penal, a falta da defesa constitui nulidade absoluta, mas a sua deficiência só anulará se houver prova de prejuízo para o réu”.

É cediço, porém, que a defesa técnica varia de acordo com os ramos do direito e, com isso, as consequências da ausência de um advogado também variam. Nesse sentido, inclusive, a

A necessidade de atuação de defensor técnico no processo administrativo disciplinar (PAD): garantia ao princípio da ampla defesa e do contraditório

ausência de defesa técnica é motivo suficiente para atingir a soberania constitucional do Tribunal do Júri, como visto no Habeas Corpus 110.271, da 1ª turma do STF que concedeu, de ofício, o *writ* para anular processo penal no qual um homem foi condenado a cinco anos de prisão por crime contra a ordem tributária. O fundamento adotado pelo relator, Ministro Marco Aurélio, foi a ausência de defesa técnica do réu, cujo advogado, nas fases iniciais do processo, teria agido com desídia e estava com seu registro suspenso na OAB, por débitos pendentes.

Ao contrário, entretanto, no processo trabalhista, de acordo com o disposto no Decreto-Lei nº 5.452/43, que aprova a Consolidação das Leis do Trabalho, e alterações posteriores, a presença de advogado é facultativa, admitindo, inclusive, a representação por intermédio de solicitador, provisionado ou sindicato.

6 NECESSIDADE DA PRESENÇA OBRIGATÓRIA DO ADVOGADO

A importância do defensor com capacidade técnica em nosso ordenamento jurídico é notória. O próprio texto constitucional prevê em seu art. 133 que “o advogado é indispensável à administração da justiça, sendo inviolável por seus atos, e manifestações no exercício da profissão, nos limites da lei”.

A sindicância no serviço público brasileiro veio a ser regulamentada com o advento do Regimento Jurídico Único, a partir da publicação da Lei 8.112, de 11 de novembro de 1990. Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, estabeleceu-se prazo para que os Estados, Municípios e Distrito Federal adequassem suas constituições e leis orgânicas à Lei Maior.

Na doutrina, não há uma posição unânime sobre a necessidade ou

não de defesa técnica no PAD. Atualmente, tende a ser a corrente majoritária a que entende ser uma faculdade do servidor ser assistido por um advogado em um processo administrativo. Muito desse pensamento decorre da presença no ordenamento jurídico brasileiro da Súmula Vinculante nº 5, editada pelo Supremo Tribunal Federal no ano de 2008. Tal súmula diz que a falta de defesa técnica por advogado no PAD não ofende a Constituição. Essa Súmula será explicada adiante.

Entre alguns doutrinadores que fazem a corrente majoritária serão citados: Hely Lopes Meireles, Celso Antônio Bandeira de Melo, Maria Sylvania Zanella Di Pietro e José dos Santos Carvalho Filho.

Para Hely Lopes Meirelles (2003, p. 662), “é admissível a defesa pelo próprio acusado ou por advogado regularmente constituído para o processo”. Neste pensamento, Mello (2009, p. 323) diz que “na fase de inquérito, a comissão tomará todas as providências necessárias à produção de provas, facultando-se ao servidor o direito de acompanhar o processo, pessoalmente ou mediante procurador constituído”.

Também para Di Pietro (2010, p. 639), “na fase em que autodetermina ‘defesa’, o servidor deve apresentar razões escritas, pessoalmente ou por advogado da sua escolha”. Ademais, Filho (2010, p. 1080) afirma que “por não haver o formalismo dos processos judiciais, o servidor pode comparecer sozinho ou representado por advogado munido do instrumento de procuração”.

Há também vozes divergentes desse entendimento e que compreendem como essencial a defesa técnica no processo administrativo. Podem-se citar: Odete Medauar e Diógenes Gasparini. Ao discorrer sobre ampla defesa, Gasparini (2009) afirma ser imperativa a presença de advogado no PAD; “sindicância administrativa” não é sinônimo de “processo administrativo”. Por

A necessidade de atuação de defensor técnico no processo administrativo disciplinar (PAD): garantia ao princípio da ampla defesa e do contraditório

isso, não é formada pelo princípio da ampla defesa. Sindicância é uma medida cautelar, é procedimento prudente da Administração para apurar irregularidades eventualmente existentes.

De ter advogado quando for economicamente insuficiente; de conhecer com antecedência a realização de diligência e atos instrutórios para acompanhá-los; de perguntar e reperguntar; de oferecer a defesa final; de recorrer, para que prove sua inocência ou diminua o impacto e os efeitos da acusação. (GASPARINI, 2009, p. 1026)

Para Odete Medauar (2008, p. 169), caso haja a possibilidade do processo administrativo resultar em uma sanção, a defesa técnica é necessária.

No PAD, exige-se a defesa técnica. Por isso, o indiciado deve constituir advogado para assisti-lo no processo, se não o fizer, a Administração é obrigada a indicar advogado dativo sob pena de anulação do processo.

Integram a garantia do contraditório, em especial: o advogado e o indiciado. Faz-se peremptória a garantia do direito de acompanhar o processo; direito à vista e cópia dos autos; como também o advogado deve ser cientificado de todos os atos da instrução, com certa antecedência (em geral, mínimo de 48 horas). Integram a ampla defesa, nessa fase, em especial: o indiciado, e o patrocínio do defensor para arrolar e reinquirir testemunhas, solicitar e produzir provas e contraprovas, formular quesitos na prova pericial.

O advogado não é somente uma pessoa com habilidade técnica e com profissão regulamentada. É também uma figura central para implementação das garantias constitucionais e efetivação

do Estado Democrático de Direito, tanto almejado e ainda pouco implementado no Brasil. Para tanto, um defensor técnico torna-se essencial. Esclarece ainda Odete Medauar (2008),

A defesa técnica, por sua vez, é aquela realizada pelo representante legal do interessado, o advogado. Entende-se que a defesa técnica é o meio mais idôneo para o exercício da ampla defesa, tendo em vista que o representante legal do interessado, o advogado é um profissional habilitado para a defesa de direitos e interesses, uma vez que detém habilidades capazes de ressaltar ou expor com maior eficiência os fatos ou argumentos favoráveis ao seu constituinte ou também impedir que esse sofra algum dano processual ou constrangimento. (MEDAUAR, 1993, p. 118)

O contraditório materializa-se em uma efetiva defesa, não apenas a possibilidade de defesa. O servidor público geralmente não possui a capacidade e entendimento das questões jurídicas para se defender a contento. Quando a presença do advogado no processo administrativo é considerada uma faculdade, e não uma imposição, há um enfraquecimento dos princípios constitucionais e uma diminuição da importância do processo administrativo.

O STF publicou no ano de 2008 a Súmula Vinculante nº 5, cuja redação possui o seguinte teor: “A falta de defesa técnica por advogado no processo administrativo disciplinar não ofende a Constituição”. Para melhor compreensão dessa Súmula, passaremos a uma explanação sobre esse tema.

7 SÚMULA VINCULANTE

Para clarear o presente artigo, é interessante, antes de nos dedicarmos especificamente à Súmula Vinculante nº 5, conhecer a introdução desse tipo de súmula no direito brasileiro e suas características, cuidando, dessa forma, de alguns aspectos.

7.1 Súmula e o Efeito Vinculante

Súmula, primeira palavra que compõe o nome do objeto em estudo em resumo, pode ser caracterizada como

Palavra originária do latim *summula*, que significa sumário, restrito, resumo. É uma síntese de todos os casos, parecidos, decididos da mesma maneira, colocada por meio de uma proposição direta e clara. A súmula não possui caráter cogente, servindo apenas de orientação para futuras decisões (Dicionário Técnico-Jurídico de Direito Penal e Processual Penal, 2017).

Acrescenta-se, como especifica Ferreira (2011), que “sua finalidade precípua é ser um farol de tal compreensão jurisprudencial, proporcionando, ainda, estabilidade ao ordenamento”.

Destaca-se, uma diferenciação fundamental, já que uma súmula não se confunde, nem se resume, a um enunciado. Em uma súmula, acrescenta Ferreira (2011), há “o resumo de toda a jurisprudência pacífica de um tribunal; já o enunciado é apenas um verbete que expressa determinado posicionamento constante da súmula”.

Já o termo vinculante, pode ser assim caracterizado

é aquele pelo qual a decisão tomada pelo tribunal em determinado processo passa a valer para os demais que discutam questão idêntica. [...], ou seja, deve ser aplicada a todos os casos sobre o mesmo tema. As Súmulas Vinculantes aprovadas pela Corte também conferem à decisão o efeito vinculante, devendo a Administração Pública atuar conforme o enunciado da súmula, bem como os juízes e desembargadores do país (Dicionário Técnico-Jurídico de Direito Penal e Processual Penal, 2017).

Em síntese, poder-se-ia dizer que o efeito vinculante significa, nesse contexto, “que nenhum juízo ou tribunal inferior, bem como nenhum órgão ou entidade da Administração Pública

direta ou indireta poderá contrariar o conteúdo da súmula” (ALEXANDRINO; PAULO, 2009, p. 748).

Com exceção das súmulas vinculantes, as demais, em regra, não possuem efeito vinculante e podem ser editadas pelos tribunais superiores. Esta inovação no direito brasileiro teve como objetivo contornar um quadro que se agravava no judiciário, o qual se passa à exposição para melhor compreensão das finalidades desse instrumento.

7.2 Surgimento da Súmula Vinculante no Direito Brasileiro

Em 1963, o STF buscou criar um instrumento sucinto e direto que fosse capaz de orientar tribunais e jurisdicionados sobre qual seria o posicionamento majoritário do Tribunal em determinadas discussões acerca de determinados temas submetidos à sua apreciação. Criaram-se, então, as súmulas (KISTEUMACHER, 2011, p. 307).

Tal instrumento, a súmula, surgiu como “solução” para um problema enfrentado pelo sistema judiciário brasileiro, visto que as decisões proferidas pelo STF no âmbito de casos específicos não possuíam força vinculante (não influenciavam) em relação aos demais órgãos do poder judiciário ou com relação à Administração Pública, além do caso especificamente analisado.

Em virtude disso, esses órgãos, caso entendessem de maneira diversa, poderiam continuar aplicando o entendimento próprio para o caso concreto, desconsiderando legitimamente o entendimento do STF, porque não estavam a ele vinculados com relação às suas decisões.

Nas situações em que o STF decidia de uma forma e outro órgão do poder judiciário ou a Administração Pública decidiam de outra, o interessado, para ter aplicado o entendimento do Supremo, deveria, pela via recursal própria, levar o caso ao conhecimento

A necessidade de atuação de defensor técnico no processo administrativo disciplinar (PAD): garantia ao princípio da ampla defesa e do contraditório

do citado Tribunal, para que este decidisse novamente sobre matéria, agora especificamente para o caso apresentado, embora já se conhecesse o posicionamento do Tribunal acerca desse tema.

Ou seja, as referidas súmulas, embora constituíssem um importante instrumento que se tornou comum no dia a dia em todos os Tribunais do país, não possuíam efeito vinculante. Ou seja, as determinações nelas contidas não possuíam um caráter cogente ou obrigatório às instâncias inferiores, tratando-se, na verdade, de orientação e direção (KISTEUMACHER, 2011, p. 307).

Dessa forma, incontáveis casos com o mesmo objeto que chegavam ao Supremo, mesmo havendo entendimento já inúmeras vezes manifestado sobre o assunto, ensejavam a multiplicação de processos com conteúdos idênticos, com conseqüente congestionamento do poder judiciário e enorme morosidade na prestação jurisdicional.

Com o intuito de combater essa situação, surge, em 2004, a Emenda Constitucional nº 45, também conhecida como reforma do judiciário, por ter introduzido várias modificações neste âmbito, criando a figura da súmula vinculante do Supremo Tribunal Federal, inserindo o artigo 103-A na Constituição da República.

A partir dessa inovação jurídica no direito brasileiro, quatro tipos de súmulas se apresentam atualmente, as quais, a partir da Emenda Constitucional 45/2004, podem ser divididas, ainda, em persuasivas ou vinculantes, como destaca Pedro Lenza (2011):

- a) súmula persuasiva: súmula sem vinculação, indicando simplesmente o entendimento pacificado do tribunal sobre a matéria;
- b) súmula impeditiva de recursos: estabelece mais um requisito de admissibilidade do recurso de apelação, qual seja, a sentença de primeira instância não estar em

conformidade com súmula do STJ ou do STF;

- c) súmula de repercussão geral: uma vez firmada tese de que o fundamento jurídico não apresenta repercussão geral, nenhum recurso extraordinário será conhecido, devendo ser considerado automaticamente não admitido;
- d) súmula vinculante: instrumento exclusivo do STF, o enunciado uma vez editado produz efeitos vinculativos para os demais órgãos do Poder Judiciário e para a Administração Pública. (LENZA, 2011, p. 730)

As súmulas vinculantes, para serem formuladas, devem visar ao objetivo para o qual foram criadas. O objetivo da edição de uma súmula vinculante, conforme extrai-se do parágrafo primeiro do artigo 103-A da Constituição Federal, é o de superar controvérsia atual sobre validade, interpretação e eficácia de normas determinadas, capaz de gerar insegurança jurídica grave e relevante multiplicação de processos, abrangendo “questões atuais sobre interpretação de normas constitucionais ou destas em face de normas infraconstitucionais” (MENDES; BRANCO, 2011, p. 1006).

Dessa forma, a súmula vinculante visa contribuir com a busca de razoável duração dos processos e os meios que garantam a sua celeridade à prestação jurisdicional, além de “estabelecer segurança jurídica, prestigiando o Princípio da Isonomia, já que a lei deve ter aplicação e interpretação uniforme” (LENZA, 2011, p. 724).

Para a edição de uma súmula vinculante, alguns requisitos fundamentais devem ser abarcados, de modo que esse instrumento esteja adequado tanto à forma quanto à função para o qual foi criado. Nesse contexto, abordam-se agora esses aspectos, visto serem fundamentais para a correta compreensão desse tipo de súmula.

7.3 Requisitos

A edição de uma súmula vinculante exige, especialmente, “a observância de quatro requisitos cumulativos”, conforme destacam Alexandrino e Paulo (2009):

matéria constitucional; existência de reiteradas decisões do Supremo Tribunal Federal sobre essa matéria constitucional; existência de controvérsia atual entre órgãos judiciários ou entre esses e a Administração Pública; a controvérsia arrete grave insegurança jurídica e relevante multiplicação de processos sobre questão idêntica. (ALEXANDRINO; PAULO, 2009, p. 746)

O primeiro aspecto que merece destaque é a exigência de que a matéria objeto da súmula seja de cunho constitucional, nunca matéria infraconstitucional. Contudo, nada impede que seja de matéria infraconstitucional em face da Constituição (LENZA, 2011, p. 724).

O segundo aspecto, qual seja, a preexistência de reiteradas decisões do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria objeto da súmula, tem por finalidade evitar a aprovação precipitada de súmula vinculante, sobre tema que ainda não esteja devidamente consolidado. Ou seja, é fundamental que a súmula vinculante tenha sido objeto de vastos debates e discussões, obtendo-se, assim, maturação da questão, e, por consequência, refletindo a jurisprudência do tribunal maior, sedimentada em reiterados julgados no mesmo sentido, o que é dizer, com a mesma interpretação.

Outro ponto que merece destaque também é a exigência de que a matéria versada na súmula seja objeto de controvérsia constitucional atual entre órgãos judiciários ou entre eles e a Administração Pública.

Por fim, a matéria somente poderá ser tratada em súmula vinculante se essa controvérsia estiver acarretando grave

insegurança jurídica e relevante multiplicação de processos sobre questão idêntica.

Já o requisito relativo à possibilidade de relevante multiplicação de processos visa, segundo Moraes (2009, p. 791), “à preservação do Princípio da Igualdade, ou seja, a necessidade de uma mesma interpretação jurídica para uma questão idêntica que se repete em diversos processos”.

Outro requisito, que também se extrai do caput do artigo 103-A da Constituição Federal exige que a aprovação da súmula seja por maioria de 2/3 dos votos do Supremo Tribunal Federal (oito votos), ressaltando ainda que esse tribunal é o competente exclusivo para criação, revisão e cancelamento de súmulas vinculantes.

Para que a súmula vinculante produza seus efeitos, além de “consectário de seu caráter vinculante e de sua ‘força de lei’ para o Poder Judiciário e para a Administração, requer-se que as súmulas vinculantes sejam publicadas no Diário Oficial da União” (MENDES; BRANCO, 2011, p. 1006).

Como regra geral, a eficácia da súmula vinculante será imediata a partir de sua publicação na imprensa oficial, entretanto, poderá o STF restringir os seus efeitos ou decidir que só tenha eficácia a partir de outro momento tendo em vista, conforme destaca Pedro Lenza (2011, p. 732), “razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse público”.

7.4 Possibilidade de Revisão e Cancelamento

A possibilidade de revisão e cancelamento de súmula vinculante, conforme cita Mendes e Branco (2011, p. 1007), “é de extrema relevância quando se tem em vista que é da natureza da própria sociedade e do Direito estar em constante transformação”. Em virtude disso, torna-se imprescindível a possibilidade de

A necessidade de atuação de defensor técnico no processo administrativo disciplinar (PAD): garantia ao princípio da ampla defesa e do contraditório

modificação nas súmulas vinculantes para que possa, de maneira adequada, atender aos anseios da sociedade, ou, como destaca Pedro Lenza (2011, p. 732), realizar a “adequação da súmula à evolução social”. Em suma, tais possibilidades permitem o atendimento de demandas da sociedade.

Em que pese ser somente o STF o órgão competente para edição, revisão e cancelamento de súmula vinculante é importante destacar que a corte pode editá-las, revê-las ou cancelá-las de ofício e também por provocação. De ofício ocorre quando um ministro componente da corte propõe esse ato ao pleno do tribunal.

O STF poderá ser provocado por alguns órgãos que estão na Constituição Federal e também órgãos que tenham autorização legal.

O art. 103 da Constituição Federal traz o rol dos legitimados para o controle concentrado de constitucionalidade que também são legitimados para propor a edição, revisão ou cancelamento de súmula vinculante.

Contudo, da mesma forma que a criação de uma súmula vinculante somente acontece após discussão cuidadosa acerca do tema, sua modificação também deve observar o mesmo procedimento, pois deve atender aos mesmos requisitos da criação da súmula.

Tais possibilidades são fundamentais também em função da abrangência dos efeitos das súmulas, visto que repercutem no direito como um todo. Faz-se necessário assim, aprofundar um pouco mais neste campo.

7.5 Abrangência do Efeito Vinculante

Por coerência com o próprio nome do instrumento, fica claro que a súmula vinculante terá força vinculativa com relação aos órgãos

judiciais e à Administração Pública em sua totalidade, permitindo que qualquer interessado faça valer a orientação estabelecida, por meio do instrumento cabível, qual seja, a apresentação de uma reclamação ao Supremo Tribunal Federal por descumprimento de decisão judicial, sem prejuízo de recursos ou outros meios cabíveis.

Este efeito vinculante abrange os demais órgãos do poder judiciário e a Administração Pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal. Entretanto, conforme Pedro Lenza (2011, p. 732), “não atingem o Poder Legislativo nem o próprio STF, sob pena de se inviabilizar a possibilidade de revisão ou cancelamento, conforme o caso”. O poder legislativo no seu mister principal, na sua função típica primordial de legislar, não está vinculado pelo enunciado de súmula, de sorte então que existe a plena possibilidade de o poder legislativo editar lei que tenha teor que afronte o enunciado de súmula vinculante.

Este efeito extrapola o âmbito dos tribunais, trazendo reflexos e obrigações para a Administração Pública como um todo. Torna-se, então, relevante destacar a participação da Administração na implementação das súmulas e suas consequências.

7.6 Participação e Reflexos para a Administração Pública

Para a implementação das súmulas, a Administração Pública passa a ter papel fundamental no que tange à execução dos seus próprios atos, conforme se observa:

De qualquer sorte, tem-se aqui a clara convicção de que a Administração Pública contribui, decisivamente, para o incremento das demandas judiciais de caráter homogêneo. Daí situar-se na seara da Administração Pública o grande desafio na implementação da súmula vinculante em toda a sua amplitude (MENDES; BRANCO, 2011, p. 1009).

A necessidade de atuação de defensor técnico no processo administrativo disciplinar (PAD): garantia ao princípio da ampla defesa e do contraditório

Ressalta-se ainda que tal implementação deve ser rápida, de modo que cumpra sua função, qual seja, de orientação das instâncias ordinárias e da Administração Pública.

Entretanto, faz-se uma ressalva de que a adoção de súmulas vinculantes não é unanimidade na doutrina nacional, sendo que, em posicionamento contrário ao exposto, como destaca Alexandre de Moraes (2009, p. 794), argumenta-se que poderá haver engessamento de todo o poder judiciário e consequente paralisia da evolução do Direito, além da possibilidade de maior totalitarismo por parte do Supremo Tribunal Federal. Refutando tais argumentos, Pedro Lenza (2011, p. 737) cita que “não há que falar em engessamento do Judiciário, pois está prevista a revisão dos enunciados editados”.

Conforme evidenciado, verifica-se que, embora existam posicionamentos contrários, a súmula vinculante é uma realidade no sistema jurídico nacional.

Interessa especificamente ao trabalho proposto, a análise da Súmula Vinculante nº 5, aprovada em maio de 2008 pelo Supremo Tribunal Federal a qual dispôs que a falta de defesa técnica por advogado em PAD não ofende a constituição, gerando implicações para o servidor público.

8 SÚMULA VINCULANTE Nº.5

No dia 07 de maio de 2008, o Plenário do Supremo Tribunal Federal, após julgar o Recurso Extraordinário 434.059 - Distrito Federal aprovou e editou, por unanimidade, a Súmula Vinculante nº 5 contendo o seguinte enunciado:

Súmula 5 - A falta de defesa técnica por advogado no processo administrativo disciplinar não ofende a constituição. (BRASÍLIA, 2008)

Prevaleceu o entendimento do ministro Ricardo Lewandowski, no que acompanhado pelos ministros Roberto Barroso, Teori Zavascki, Rosa Weber, Dias Toffoli e Gilmar Mendes. Ao rejeitar a proposta, asseverou que o CFOAB buscou refutar cada um dos fundamentos que serviram de base para o julgamento do Recurso Extraordinário 434.059/DF (DJe de 2.9.2008). Rememorou que, no referido julgamento, o Supremo Tribunal Federal (STF), por unanimidade, concluiu que a falta de defesa técnica por advogado no processo administrativo disciplinar não ofende a CF. Observou, também, que, durante as discussões em plenário, não se proibiu a participação dos advogados nos processos administrativos disciplinares. Pelo contrário, determinou-se que a Administração Pública viabilizasse a presença de advogado nesses procedimentos administrativos, bem como cientificasse os servidores públicos acerca da possibilidade de contratação desse profissional para sua defesa. Para o ministro, mero descontentamento ou divergência quanto ao conteúdo do verbete não propicia a reabertura das discussões sobre tema já debatido à exaustão pelo STF. Ademais, para se admitir a revisão ou o cancelamento de súmula vinculante, é necessário que seja evidenciada a superação da jurisprudência da Corte no trato da matéria, e que haja alteração legislativa quanto ao tema ou modificação substantiva do contexto político, econômico ou social. (...)

Há de se ressaltar que a redação da citada súmula STF é contrária à Súmula nº. 343 do Superior Tribunal de Justiça (STJ) de 12 de setembro de 2007 que diz:

Súmula 343- É obrigatória a presença de advogado em todas as fases do processo administrativo disciplinar. (BRASÍLIA, 2007)

Vale ressaltar que, embora não fosse absolutamente pacífico nem mesmo no Superior Tribunal de Justiça, a corte editara a

A necessidade de atuação de defensor técnico no processo administrativo disciplinar (PAD): garantia ao princípio da ampla defesa e do contraditório

Súmula 343 supracitada, conforme o entendimento até então preponderante (BRASÍLIA, 2013). Entretanto, como a Súmula nº 5 do STF possui caráter vinculante, restou sem efeito a súmula editada pelo STJ.

A Súmula Vinculante nº 5, conforme sobredito teve origem do julgamento do Recurso Especial 434.059/DF, de 12/09/2008, cuja matéria versava sobre a anulação, pelo STJ, de punição administrativa imposta a servidor, cujos recorrentes foram a União e o Instituto Nacional do Seguro Social.

Seus precedentes foram quatro acórdãos. Sendo que o primeiro refere-se à defesa em processo administrativo fiscal; matéria de natureza tributária, o que não guarda grande semelhança com a temática da súmula.

O segundo precedente versava sobre o desligamento do curso de formação de um servidor policial de um Estado da federação, o que não se tratava de demissão do servidor, somente desligamento de um curso de formação.

Já o terceiro precedente para a súmula vinculante, tratou-se de procedimento de Tomada de Contas Especial, matéria de natureza administrativa, um instrumento que a Administração Pública dispõe para ressarcir de possíveis prejuízos sofridos. Teor diverso do assunto sumulado, não deveria ter sido admitido como fundamento para a edição da referida súmula vinculante.

O quarto precedente utilizado para a edição da Súmula Vinculante nº 5 tratou do pedido da anulação de punição imposta à servidora do Instituto Nacional do Seguro Social. Nesse caso, a servidora pleiteava a anulação de punição por não ter tido o acompanhamento de advogado durante o PAD.

Destaca-se que dos quatro precedentes à Súmula Vinculante nº 5, dois deles não se referiam a procedimentos disciplinares. O texto constitucional estabelece como condicionante para a

edição de súmula vinculante a existência de reiteradas decisões sobre a matéria constitucional.

A edição da Súmula Vinculante nº 5 pelo STF teve o condão de pacificar um entendimento que foi sumulado de forma diversa pelo STJ. Enquanto o STJ entendeu que a presença do advogado é obrigatória no PAD, o STF diz que não, que ser assistido por um advogado é uma faculdade do servidor e que sua ausência não caracteriza violação ao princípio da ampla defesa e do contraditório. Caso prevalecesse o entendimento do STJ, milhares de servidores que foram demitidos em processos que a defesa técnica esteve ausente poderiam pleitear sua reintegração ao serviço público. Foi uma decisão mais política que técnica, que seguiu a inteligência do período.

O Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB), ainda no ano de 2008, ajuizou uma proposta de cancelamento de súmula vinculante autuada como Petição 4385, PET 4385, que pedia o cancelamento da Súmula Vinculante nº 5. Ocorre que o procedimento a ser seguido para o cancelamento ou revisão de súmula vinculante ainda não havia sido regulamentado pelo STF. Isso ocorreu somente após ser protocolada PET 4385 e nos termos do regimento interno do STF, ela foi transformada na Proposta de Súmula Vinculante 58, PSV 58.

A OAB fundamentou seu pedido apresentando que não houve reiteradas decisões sobre a matéria objeto da súmula e que a não exigência da defesa técnica no desenrolar de um PAD é uma grave violação do direito fundamental do servidor. Alegou que um PAD pode resultar em uma demissão ou em uma punição do servidor público e, portanto, exige a observância dos princípios constitucionais do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa.

Alegou, também, que uma verdadeira defesa só será efetiva, se o servidor público que for submetido a um PAD tenha a assistência

A necessidade de atuação de defensor técnico no processo administrativo disciplinar (PAD): garantia ao princípio da ampla defesa e do contraditório

de um advogado. Requereu o cancelamento da Súmula Vinculante nº 5 e, como pleito alternativo, caso seja julgado improcedente o pedido principal, seja mudada a redação da aludida súmula, passando a constar que se houver advogado constituído no PAD, sua não intimação, nulifica o processo.

O PSV 58 recebeu parecer contrário do Procurador-geral da República e, também da Advocacia-Geral da União quanto ao cancelamento ou revisão da Súmula Vinculante nº 5. Ambos reiteraram que a possibilidade de ser assistido por advogado durante um PAD é uma faculdade do servidor e não entendem ser uma garantia constitucionalmente prevista.

Entretanto, por maioria de votos, o Plenário do Supremo Tribunal Federal rejeitou, em 30 de novembro de 2016, o pedido de cancelamento da Súmula Vinculante nº 5. Em seu voto, o ministro Ricardo Lewandowski rejeitou os argumentos da OAB.

O mero descontentamento ou divergência quanto ao conteúdo do verbete vinculante não propicia a reabertura das discussões sobre tema já debatido à exaustão por esta Suprema Corte. Ademais, na linha do que foi observado pelo presidente da Comissão de Jurisprudência do STF e também pelo procurador-geral da República, ressalto que, para admitir-se a revisão ou o cancelamento de súmula vinculante, é necessário que seja evidenciada a superação da jurisprudência da Suprema Corte no trato da matéria, que haja alteração legislativa quanto ao tema ou, ainda, modificação substantiva de contexto político, econômico ou social. (BRASÍLIA, 2016)

Acompanharam o voto do ministro Lewandowski, os ministros Luís Roberto Barroso, Teori Zavascki, Rosa Weber, Dias Toffoli e Gilmar Mendes. Autor da divergência, o ministro Marco Aurélio acolheu o pedido da OAB por considerar configurado o vício formal na edição da Súmula Vinculante nº 5, na medida em

que considerou não atendido o cumprimento do requisito que exige reiteradas decisões do STF no mesmo sentido do verbete jurisprudencial que se quer sumular.

Acompanharam a divergência os ministros Edson Fachin, Luiz Fux, Celso de Mello e a presidente do STF, ministra Carmen Lúcia.

Vale ressaltar que, mesmo com a decisão favorável do STF de manter a Súmula Vinculante nº 5, ela segue recebendo diversas críticas. Nesse sentido, valiosa a explanação de Daniel Henrique Rennó Kisteumacher (2011), que assim aduz

O posicionamento sustentado pelo verbete nº. 343 é o que melhor se coaduna com a racionalidade democrática que busca sedimentar um devido processo constitucional como sustentáculo de um pretense Estado Democrático. Todo e qualquer procedimento disciplinar de âmbito administrativo deve, necessariamente, se fundamentar no Processo Constitucional expressamente previsto como arcabouço fundamental de aplicação do devido processo constitucional, traduzindo-se na garantia da observância do contraditório, ampla defesa, isonomia e direito ao advogado (LEAL, 2001, p. 50).

O contraditório não é composto pela simples obrigação legal de oportunizar a chamada bilateralidade na audiência (simples ser ouvido pelo juiz), sendo que seu exercício não pode ser preterido ou deixado à mercê da escolha subjetiva do julgador. Trata-se de um dos pilares centrais do Processo, de necessária observância também nos procedimentos administrativos disciplinares.

Mas, para a observância plena de tal pressuposto constitucional, cuja estruturação dentro do Estado Democrático constitui um dos pilares do Processo, é

A necessidade de atuação de defensor técnico no processo administrativo disciplinar (PAD): garantia ao princípio da ampla defesa e do contraditório

imprescindível a presença e o acompanhamento de um advogado. (...)

Com efeito, independentemente de o acusado ter tido oportunidade de apresentar sua própria defesa, acessar os autos, as provas, presenciar depoimentos, acompanhar as diligências etc., a presença de um advogado ou defensor dativo, com conhecimento técnico de indubitável relevância, não pode ser desconsiderado sob o fundamento de que o acusado 'fez a sua escolha'. Não se trata apenas de garantia formal prevista na Constituição, mas sim de corolário que integra o próprio conceito de ampla defesa, cuja presença não pode ser vinculada à escolha da parte, mas sim à imperatividade Constitucional.

A chamada ampla defesa só pode ser materialmente propiciada caso o acusado possa contar com um profissional que vai muito além de um mero detentor de conhecimentos jurídicos, mas próprio sustentáculo da República, indispensável à própria administração da justiça, como preceitua o artigo 133 da Constituição. (Kistumacher, 2011, p 308)

Assim sendo, resta demonstrado, com todo o respeito ao entendimento da Suprema Corte, que a Súmula Vinculante nº 5 atinge, diretamente, princípios constitucionais de garantias fundamentais, quais sejam: a) essencialidade do advogado; b) devido processo legal (e seus derivados: contraditório e ampla defesa) e; c) legalidade.

9 CONCLUSÃO

Diante da magnitude do assunto tratado, não se teve a pretensão de esgotar todos os pontos relevantes da matéria, mas somente discorrer sobre alguns quesitos relevantes do conteúdo exposto.

Muito além do fortalecimento das questões do Estado ou das políticas de Estado, deve-se buscar a efetivação do Estado Democrático de Direito, capaz de garantir aos cidadãos e também aos servidores públicos, formas de anteparo contra os excessos da Administração Pública, no exercício da atividade administrativa.

Resguardar a democracia é acima de tudo assegurar a Constituição e os princípios dela decorrentes, impelindo a todos, inclusive ao poder público, a completa submissão e observância de seus regramentos.

A garantia ao processo como direito do acusado, principalmente no processo administrativo, no qual o Estado, através da Administração Pública, figura como parte interessada e também como autoridade julgadora tem sua relevância majorada. Se de um lado temos o Estado interessado na elucidação de uma suposta falta administrativa cometida por seu servidor, do outro, temos um acusado, sujeito possuidor de direitos e garantias constitucionalmente previstas.

Havendo o aperfeiçoamento do sistema punitivo disciplinar, há também revigoramento da própria Administração. Sempre na busca do melhor interesse público, deve procurar um modo de agir mais legítimo e com decisões advindas de um processo administrativo mais democrático e garantista, capaz de proporcionar e resguardar os direitos individuais.

Deve a Administração Pública sustentar uma integridade na condução do processo, garantindo o devido processo legal e, como consequência, a aplicação do princípio da ampla defesa e contraditório.

O princípio do devido processo legal possui imensa grandeza, merecendo destaque a garantia individual fundamental à ampla defesa e ao contraditório, com os meios e recursos a ela inerentes.

A necessidade de atuação de defensor técnico no processo administrativo disciplinar (PAD): garantia ao princípio da ampla defesa e do contraditório

A ampla defesa apresenta-se como uma garantia fundamental, não basta garanti-la apenas formalmente. É necessário, em uma democracia, que se criem condições para que o acusado defendasse de forma ampla, com todos os meios e recursos permitidos pelo ordenamento jurídico, o que só é possível com uma defesa técnica por advogado.

O contraditório, seguindo a mais apurada técnica processual, sempre contradizendo o apresentado pela parte contrária, somente será pleno se for exercido por um profissional tecnicamente habilitado. Assim que fosse instaurada uma portaria de processo administrativo, deveria a Administração Pública disponibilizar uma defesa técnica ao acusado.

O entendimento sumulado pela Suprema Corte Brasileira, que reconheceu que a ausência do profissional habilitado não ofende a Constituição, enfraqueceu a noção de Estado Democrático, pois houve a supressão das garantias (ampla defesa e o contraditório) do servidor público e afastou qualquer possibilidade de interpretação diversa por qualquer órgão da Administração Pública e, também, instâncias inferiores do poder judiciário.

O advogado é indispensável ao PAD e, como bem disse o Ministro Marco Aurélio⁴, à administração da Justiça. Ainda, nas palavras do Ministro Celso de Mello, “a falta de defesa técnica por advogado no processo administrativo disciplinar “ofende, vulnera, lesiona, transgride a Constituição da República”.

4 Vivemos ares democráticos por excelência. Ares advindos da Carta que Ulysses Guimarães apontou como Cidadã, que deu uma ênfase maior aos direitos sociais, que deu uma ênfase maior aos direitos fundamentais. Versando até mesmo sobre esses direitos antes de versar sobre a estrutura do estado e aí nos notamos preocupação quanto ao devido processo legal, devido processo legal legislativo, devido processo legal administrativo, e devido processo legal judicial. (Ministro Marco Aurélio, no julgamento da PSV 58, 30 nov.2016)

Abstract: The principles of the contradictory and full defense are principles expressed in art. 5, LV, of the 1988 Federal Constitution and constitute basic principles of the process, whether civil or criminal, as well as appearing as fundamental rights and guarantees. In this sense, this article aims to demonstrate that not requiring a technical advocate to assist in the defense submitted a server to an Administrative Disciplinary Process (PAD), would mitigate the constitutional principle of ample defense and contradictory. For this discussion, is intended to bring up the Binding Precedent nº. 5, the Supreme Court, which established for the PAD's be dispensable technical defense by a lawyer. Therefore, the article is justified by the relevance of the issue and because it is a hot issue among jurists. The methodology used was literature with the method of analysis critical.

Keywords: Administrative Disciplinary Process; Wide Defense; Contradictory; Technical defense; Binding Precedent.

A necessidade de atuação de defensor técnico no processo administrativo disciplinar (PAD): garantia ao princípio da ampla defesa e do contraditório

REFERÊNCIAS

ALVES, Léo da Silva. **Sindicância e Processo Disciplinar em 50 Súmulas**. Brasília: Brasília jurídica, 2005.

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Constitucional Descomplicado**. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Método, 2009.

ALVES, Léo da Silva. **Prática de Processo Disciplinar**. Brasília: Brasília Jurídica, 2001.

BACELLAR, Romeu Felipe Filho. Reflexões a propósito do regime disciplinar do servidor público. In: **Interesse Público**, ano 9, n 46, nov/dez 2007. Belo Horizonte. Fórum, 2007.

BRASIL. ANGER, Anne Joyce. **Vade Mecum universitário de direito RIDEEL**. 8. ed. São Paulo: RIDEEL, 2014.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 05 de outubro de 1988. **Diário Oficial da União**, 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 07 Abr. 2016.

BRASÍLIA. Supremo Tribunal Federal. **Acompanhamento Processual**. Disponível em: <www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4048601>. Acesso em: 03 abr. 2016.

BRASÍLIA. Supremo Tribunal Federal. **Súmula nº. 5**. A falta de defesa técnica por advogado no processo administrativo disciplinar não ofende a constituição. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumario.asp?sumula=1199>>. Acesso em 03 abr. 2016.

BRASÍLIA. Superior Tribunal de justiça. **Súmula nº. 343**. É obrigatória a presença de advogado em todas as fases do processo administrativo disciplinar. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/sumulas/doc.jsp?livre=@num=%27343%27>>. Acesso em: 03 abr. 2016.

BRASÍLIA. Controladoria-Geral da União. Manual de Processo Administrativo Disciplinar. Brasília, 2013. Disponível em: <https://www.ufpe.br/proplan/images/pdf/manual_de_pad.pdf>. Acesso em: 21 abr. 2017.

Dicionário Técnico-Jurídico de Direito Penal e Processual Penal - 2ª Ed. Saraiva, 2017.

DI PIETRO, Maria Silvia Zanella. **Direito Administrativo**. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. **Processo Administrativo**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

FERREIRA, Gabriela Gomes Coelho. **Que se entende por súmula?** Portal LFG, 2008. Disponível em: <http://www.lfg.com.br/public_html/article.php?story=20080715150347796>. Acesso em: 03 abr. 2016.

FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo**. 23. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2010.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

KISTEUMACHER, Daniel Henrique Rennó. A (In) Constitucionalidade da Súmula Vinculante Nº. 5. In: **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**, Curitiba, v. 9, n. 9, p. 292-311, jan./jun. 2011. Disponível em: <<http://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/viewFile/11/10>>. Acesso em 21 abr. 2017.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 15. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2011.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 12. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

A necessidade de atuação de defensor técnico no processo administrativo disciplinar (PAD): garantia ao princípio da ampla defesa e do contraditório

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 32. ed. São Paulo, Malheiros Editores. 2006.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 26 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2011.

MORAES, Alexandre de. **Direitos Humanos Fundamentais**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

OLIVEIRA, Carlos Alberto Álvaro de. **Do formalismo no processo civil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

OLIVEIRA FILHO, Virgílio Antônio Ribeiro de. **As Fases do Processo Administrativo Disciplinar no rito da Lei nº 8.112/90**. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 24 out. 2013. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.45593&seo=1>>. Acesso em: 24 abr. 2017.

ROSA, Márcio Fernando Elias. **Direito Administrativo**. vol 19. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

SÚMULA. In: **GLOSSÁRIO Jurídico do Supremo Tribunal Federal**. Disponível em:<<http://www.stf.jus.br/portal/glossario/verVerbete.asp?letra=S&id=382>>. Acesso em: 03 abr. 2016.

LENIÊNCIA E PERMISSIVIDADE: considerações sobre a questão carcerária no Brasil

MARCELO MATTAR DINIZ

Promotor de Justiça em Belo Horizonte, titular da Promotoria de Combate ao Crime Organizado. Coordenador criminal estadual, à frente do Centro de Apoio Operacional Criminal (CAOCRIM). Conselheiro do Programa Estadual de Proteção às Vítimas e Testemunhas Ameaçadas (PROVITA). Mestre em Administração Pública pela Escola de Governo da Fundação João Pinheiro e especialização em Direito Público pela Universidade Gama Filho. É bacharel em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

Resumo: Os altos índices de encarceramento no Brasil, principalmente de presos provisórios, e o aumento da criminalidade violenta no país apontam para uma realidade aparentemente paradoxal: apesar do expressivo aumento do número de prisões, a violência não para de crescer. À primeira vista, a situação não faz sentido. Então, quanto mais se prende, mais crimes existem? A punição, na forma em que é aplicada, não reduz a violência? Durante este trabalho, buscou-se responder a essas e outras perguntas, ao menos parcialmente. Nesse contexto, foram identificados como fatos geradores desse panorama a postura progressivamente leniente das leis penais, como a dos Juizados Especiais e das penas alternativas, e o desenvolvimento de interpretações jurisprudenciais em matéria penal excessivamente permissivas em relação aos réus, com a limitação da aplicação de dispositivos legais mais gravosos. Por fim, concluiu-se pela necessária revisão do modelo atual, nitidamente incapaz de atender aos anseios políticos e sociais relacionados à segurança pública, apontando novos caminhos para uma reversão desse panorama, buscando a conscientização sobre a real situação carcerária do país.

Palavras-chave: Política criminal; execução penal; direito penal; jurisprudência.

INTRODUÇÃO

O presente estudo objetiva apresentar os panoramas atuais da criminalidade e do sistema carcerário brasileiro, com maior enfoque na situação do estado de Minas Gerais. Nesse sentido, serão evidenciados e analisados o problema da superlotação das instituições penitenciárias e o alarmante aumento dos índices criminais nos últimos anos.

A partir desse cenário, serão identificadas as causas que culminaram nessas situações e, ao final, apresentadas propostas para alteração desse paradigma, nitidamente insatisfatório em relação aos escopos da segurança pública e da execução da pena.

A REALIDADE PRISIONAL BRASILEIRA PERANTE O MUNDO

O Brasil tem convivido, nas últimas décadas, com índices alarmantes de violência, especialmente a partir dos anos 1980. O número de homicídios e demais crimes violentos explodiu e a atual legislação não tem se mostrado capaz de enfrentar o problema. Percebemos, desde a Constituição de 1988, um aumento da leniência com o criminoso, pontuado com algumas medidas de maior severidade, mas sem real efetividade. Excessivos benefícios na fase de execução não mantêm o criminoso no cárcere e, mesmo que o encarceramento fosse a regra, a situação atual dos presídios no Brasil é caótica e não cumpre os objetivos de ressocialização e reintegração dos egressos na sociedade.

Não que prender resolva o problema. Aliás, dizem que o Brasil prende muito. Em números absolutos, tal fato é verdadeiro, mas em números relativos, nem tanto. Dados do *International Centre*

for Prison Studies (ICPS), entidade criada em Londres em 1997 visando ao monitoramento da situação prisional em todo o globo, associada à *London University* e ao *Institute for Criminal Policy Research¹ (ICPR)*, que produz o *world prison brief*, mostram que o Brasil ocupava a 4ª posição entre os países que mais prendem no mundo, em dados de 2014, com um total de 607.731 presos, atrás apenas dos Estados Unidos (2.217.000), China (1.649.804) e Rússia (646.349).

O Brasil é o 5º país mais populoso do mundo, então tal informação não causa especial surpresa. Considerando-se que a população do país, estimada em 202,7 milhões à época, tinha-se pouco menos de 0,30% (zero vírgula trinta por cento) de população encarcerada. O Chile, país que tem destacado-se na América do Sul nos últimos tempos, com 17.620.000 habitantes, possuía em 2014 o montante de 43.708 presos, o equivalente a 0,25% de sua população, aproximadamente. A diferença não é significativa, considerando-se os índices de criminalidade do Brasil.

Em números relativos, em presos por grupo de cem mil habitantes, a posição brasileira não é tão destacada, pois o Brasil ocupa atualmente o 31º lugar, com 301 presos para cada cem mil brasileiros, também em dados do ICPR. Não é um número absurdamente alto, mas, ainda assim, coloca o Brasil em primeiro lugar na América do Sul. Então, o Brasil é o país que mais prende no continente, tanto em números absolutos quanto relativos.

Contudo, como é facilmente perceptível, o encarceramento não tem servido como desestímulo à violência. Os índices sobem mês a mês. A Secretaria de Defesa Social do Estado de Minas

¹ Disponível em: <<http://www.prisonstudies.org>>. Acesso em 28/03/2016.

Gerais (SEDS) - atual Secretaria de Segurança Pública² - começou a monitorar a forma de violência que mais preocupa a sociedade ordeira (roubos e extorsões), identificando, em janeiro de 2012, 4.656 eventos em todo o estado. Já em dezembro de 2015, esse número subiu para 10.053 casos. Tratando especificamente de Belo Horizonte, os números sobem mês a mês: de 1.854 casos em janeiro de 2012, evoluiu-se para 3.647 roubos ou extorsões em dezembro de 2015. Os números só aumentam em 2016, isso considerando apenas os eventos registrados. É sabido que grande parte dos crimes não são levados ao conhecimento da autoridade policial, a chamada “cifra negra” da criminalidade.

De todo modo, se aumentam os roubos, as prisões também aumentam, pois o aparato de segurança do Estado continua cumprindo suas funções institucionais regularmente.

A ocorrência do crime, por si só, representa o insucesso do sistema preventivo. Os mecanismos de controle social e os programas de prevenção da criminalidade não conseguiram evitar que o cidadão enveredasse para o crime e buscasse o lucro fácil da atividade criminosa em detrimento do trabalho honesto. A Polícia Militar, polícia de caráter preventivo, não consegue evitar todos os crimes, até porque não lhe é possível estar em todos os lugares a todo o tempo.

Ocorrido o crime, o problema passa para a polícia civil, responsável primária pela investigação e apuração das infrações penais. Segue para o Ministério Público, responsável pela persecução penal e titular, via de regra, do direito de ação, e para o Poder Judiciário, que vai dar a resposta final. É um sistema dispendioso,

² Dados disponíveis em <<http://www.seds.mg.gov.br/integracao/estatisticas/estatisticas-criminais>>.

burocrático e pouco eficiente. Sua manutenção consome boa parte da arrecadação tributária dos entes federativos.

Mas, embora sem notória eficiência, os aparatos de segurança seguem operando. O número de ocorrências policiais só aumenta, assim como o número de inquéritos policiais e a carga processual nas varas criminais, especializadas de tóxicos e tribunais do júri.

POSSÍVEIS CAUSAS DO AUMENTO DA CRIMINALIDADE

Então, quais as causas do aumento da criminalidade? A polícia prende cada vez mais, o número de condenações em juízo cresce proporcionalmente, os aparatos de segurança pública consomem recursos relevantes do governo, com investimentos crescentes em homens e armas e notório aumento da despesa pública, mas as estatísticas só pioram.

Identifica-se, com a devida vênia a entendimentos contrários, duas causas prováveis, sem embargo de outros fatores determinantes, como a facilidade de acesso a drogas e armas: a leniência das leis e excessivas interpretações *pro réo* por órgãos do Poder Judiciário.

Quanto ao primeiro aspecto, a Constituição de 1988 previra, em sua redação original, a criação de duas relevantes legislações em matéria penal, mas com intenções distintas: a Lei de Crimes Hediondos, art. 5º, inciso XLIII, com um tratamento penal e processual mais severo a crimes graves, e a Lei dos Juizados Especiais, art. 98, inciso I da Lei nº 9.099/1995, com medidas despenalizadoras aplicáveis ao que se convencionou chamar de infrações penais de menor potencial ofensivo.

Em 25 de julho de 1990, foi promulgada a Lei nº 8.072, elegendo, dentre as infrações penais já existentes, aquelas de especial gravidade, merecedoras da pecha da hediondez, com várias alterações futuras quanto à natureza dos crimes. Mas, além da simples previsão e alteração de penas, trazia algumas proibições que modificavam para pior a situação dos envolvidos em tais delitos: a proibição de anistia, graça ou indulto, fiança ou liberdade provisória e, especialmente, a proibição da progressão de regime. As penas por esses crimes deveriam ser cumpridas em regime integralmente fechado. Com o tempo, todavia, as previsões mais gravosas foram descaracterizadas pela jurisprudência ou por novas leis. Não há mais proibição de liberdade provisória e a pena deve ser cumprida em regime inicialmente, não mais integralmente, fechado, com progressão de regime em 2/5 da pena para réus primários, nos termos da Lei nº 11.464/2007. A condenação por crime hediondo não é mais tão severa quanto foi.

Em 26 de setembro de 1995 foi promulgada a Lei nº 9.099, que criou, no âmbito dos estados, o Juizado Especial Criminal. Posteriormente, a Lei nº 10.259, de 12 de julho de 2001, estendeu para a União tal prerrogativa, com a criação dos Juizados Especiais Federais. Com os juizados, foram trazidos para o Brasil dois institutos do direito penal norte americano, com algumas alterações: a *plea bargaining* tornou-se a transação penal brasileira, possibilitando ao autor do fato um acordo com o Estado, consistente na aplicação imediata de pena não privativa de liberdade sem processo e a *probation* tornou-se a suspensão condicional do processo, permitindo a suspensão da marcha processual em crimes cuja pena mínima não supere o patamar de um ano. Cumpridas as condições, extingue-se a punibilidade sem sentença de mérito. A competência do juizado engloba

todas as contravenções penais e os crimes cuja pena máxima não ultrapasse dois anos.

Na prática, não temos mais pena de prisão para crimes com pena até dois anos ou crimes cuja pena mínima não ultrapasse um ano, aqui incluídos o furto simples, a receptação dolosa simples, a apropriação indébita e vários outros. Há benesses que impedem a condenação e o encarceramento.

Em 25 de novembro de 1998, foi promulgada a Lei nº 9.714, que alterou o art. 44 do Código Penal. Se antes era possível a substituição da pena de prisão por pena alternativa apenas para condenações que não superassem o patamar de dois anos, agora já se pode substituir a pena de prisão por serviços comunitários ou coisa semelhante quando a condenação não ultrapassar quatro anos, em crimes sem violência ou ameaça à pessoa praticados por réu primário.

Na prática, o Brasil não encarcera condenados a penas inferiores a quatro anos, salvo reincidentes contumazes. Daqui escapam os estelionatários (pena de 01 a 05 anos), autores de furto qualificado (02 a 08 anos), violação de direito autoral (02 a 04 anos) e muitos autores de corrupção e peculato (penas de 02 a 12 anos), dentre outros. Basta que se consiga condenação próxima ao mínimo, o que não é tarefa das mais difíceis no sistema brasileiro de garantias.

Pretendeu-se agravar a situação do traficante com a edição da Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006. Elevou-se a pena do tráfico de 03 a 15 anos, na antiga redação da Lei nº 6.368 de 1976, para 05 a 15 anos. Decidiu-se tratar com leniência o usuário. A posse para consumo não foi descriminalizada, mas foi

despenalizada, o que dá quase no mesmo. Não há mais pena de prisão. Reduziu-se a pena para o consumo coletivo, não mais tratado como tráfico. Em ato louvável do legislador, também pretendeu-se punir com menor rigor o pequeno traficante que não faz parte de associação criminosa. Assim, incluiu-se o § 4º no art. 33, criando a figura do que se convencionou chamar de “tráfico privilegiado”, com redução de pena de um sexto a dois terços.

Mas o legislador nunca pretendeu tratar o traficante, pequeno ou grande, com especial brandura. Proibiu a substituição por pena restritiva de direitos e a liberdade provisória. Tais vedações, contudo, foram consideradas inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal - STF, em decisões com repercussão geral (ARE 663261 e HC 104339).

Situação *sui generis* instalou-se. Na praxe forense, sempre foi raro um traficante confessar o crime. Hoje tornou-se corriqueiro. Sendo primário e não havendo provas de que faça parte de associação ou organização criminosa, a redução de pena é certa, normalmente no patamar máximo de 2/3. Permitida a substituição, tem-se uma condenação/absolvição. O traficante recebe pena alternativa, o que absolutamente não lhe desagrada. Se preso preventivamente, é condenado e solto. Já se viram comemorações nos corredores forenses, não porque o réu foi absolvido, mas porque conseguiu a substituição de pena pelo privilégio. É a degradação do sistema.

A REALIDADE PRISIONAL BRASILEIRA

Como visto, cada vez temos leis ou interpretações de textos legais mais brandas pelos tribunais superiores. O tempo de

prisão é cada vez menor. Então, como podem estar os presídios na situação em que se encontram, superlotados e rotineiramente interditados?

A explicação não está simplesmente na falta de investimentos, até porque o estado de Minas Gerais, em sucessivos governos, tem investido significativamente no sistema. Em 1990, tínhamos 3.957 vagas, segundo dados da Subsecretaria de Administração Prisional - SUAPI. Em 2003, eram 5.381 vagas no sistema prisional. Em 2011, já eram 27.588³. Hoje, o número de vagas aproxima-se de 40.000, contando aquelas administradas pela SUAPI, aquelas existentes nas unidades de Associação de Proteção e Assistência ao Condenado (APAC), formalizada pela Lei estadual nº 15.299/2004, e outras tantas ainda sob administração e responsabilidade da Polícia Civil. No entanto, o sistema continua superlotado.

O número de vagas em presídios aumentou em taxas muito superiores ao crescimento da população brasileira, mas ainda assim mostrou-se insuficiente para absorver a crescente massa carcerária. Dados do Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), órgão federal ligado ao Ministério da Justiça, em relatório de junho de 2014⁴ (fonte inclusive dos números citados pelo ICPR), apontam para um déficit superior a duzentas e trinta mil vagas em todo o Brasil.

³ Disponível em: <http://www.mg.gov.br/governomg/portal/c/governomg/conheca-minas/minas-em-numeros_/12443-seguranca/517305-resultados-do-governo-de-minas-na-gestao-antonio-anastasia-seguranca/5146/5044>. Acesso em 28/03/2016.

⁴ Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/noticias/mj-divulgara-novo-relatorio-do-infopen-nesta-terca-feira/relatorio-depen-versao-web.pdf>>. Acesso em 28/03/2016.

Tabela 1 Pessoas privadas de liberdade no Brasil em junho 2014

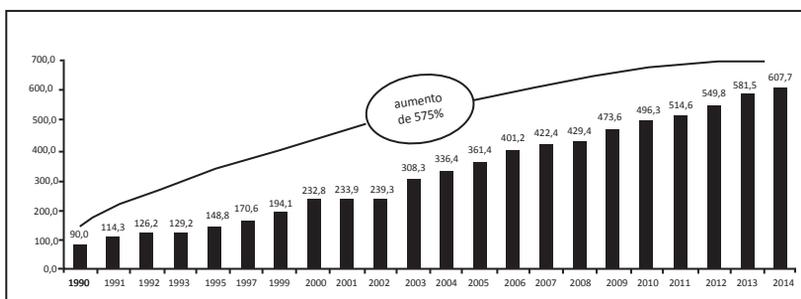
Brasil - 2014	
População prisional	607.731
Sistema Penitenciário	579.423
Secretarias de Segurança carceragem de delegacias	27.950
Sistema Penitenciário Federal	358
Vagas	376.669
Déficit de vagas	231.062
Taxa de ocupação	161%
Taxa de aprisionamento	299,7

Fonte: Infopen, jun/2014; Senasp.dez/2013; IBGE 2014.

O crescimento do número de vagas foi verificado em todo o país, mas não resolveu o problema, porque a população carcerária aumentou em números ainda maiores.

3.2 POPULAÇÃO PRISIONAL BRASILEIRA

Figura 4. Evolução das pessoas privadas de liberdade (em mil)



Fonte: Ministério da Justiça - a partir de 2005, dados do Infopen/MJ.

De 90.000 presos em 1990, passou-se para mais de 607.000 em junho de 2014, em um aumento de 575%. Em 1990, tinham-se 149,6 milhões de habitantes. Em 2014, passamos para 202,7 milhões. Crescimento de 35,5%, segundo dados do IBGE⁵.

⁵ Disponível em <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/contagem>>

O que houve? Como a população carcerária pode ter crescido em números exponencialmente maiores que a população em geral?

Segundo o DEPEN, cerca de 41% dos presos brasileiros são provisórios, ainda sem condenação. Tal dado é deveras preocupante, principalmente em se tratando da natureza da prisão cautelar, vista como exceção em nosso ordenamento jurídico.

De fato, a prisão preventiva, a mais comum das cautelares, não é a regra. Possui pressupostos e requisitos específicos, normalmente vinculados à gravidade e natureza do crime. Basicamente, somente é cabível em crimes dolosos punidos com pena privativa de liberdade superior a 04 anos (salvo exceções pontuais, como violência doméstica contra a mulher, descumprimento de outras cautelares e reincidência). De pronto já excluem-se o furto simples, a receptação dolosa simples e a apropriação indébita.

Mas além de indícios relevantes de autoria e das citadas circunstâncias legais de cabimento, há requisitos específicos: garantia da ordem pública e econômica, conveniência da instrução criminal ou garantia da aplicação da lei penal, traduzindo-se em:

- crimes com grande repercussão social ou que afetem a sensação coletiva de segurança;
- réus que praticam atos prejudiciais à coleta de provas;
- réus foragidos ou que apresentam indícios veementes de que pretendem furtar-se à ação da justiça.

A prisão cautelar ou processual não é a regra. É notória exceção. Então, o dado preocupante a que se refere é a natureza dos

citados 41% de presos provisórios citados pelo DEPEN. Em sua quase totalidade são autores de crimes violentos (homicídio, roubo e estupro) ou de repercussão social negativa (tráfico), além de criminosos contumazes, reincidentes ou com várias passagens pelo sistema de segurança pública.

Descontados eventuais abusos e prisões indevidas por crimes leves, constata-se que a natureza da criminalidade mudou para pior nos últimos anos, com expressivo aumento da violência contra a pessoa como meio para a prática de infrações penais.

Não se pode acusar o Estado de inércia. Oficialmente, Minas Gerais tinha 37.323 vagas em 2014, distribuídas em 184 unidades⁶. Dasquelas 5.381 vagas de 2003, houve, indubitavelmente, um grande salto, superior a 593%. Mas, como visto, foi insuficiente.

Se 41% dos presos são provisórios, 59% são definitivos. O perfil desses presos é o mesmo: condenados por crimes graves, com violência ou grave ameaça à pessoa ou tráfico de drogas. Excepcionalmente é que aparecerem crimes não violentos praticados por reincidentes ou criminosos contumazes. As planilhas seguintes, extraídas do relatório do DEPEN, representativas do número de crimes tentados/consumados pelos quais as pessoas privadas de liberdade foram condenadas ou aguardam julgamento no Brasil, traduzem em números essa situação:

⁶ Fonte: Infopen – junho/2014, em tabela encontrada na pág. 24 do Relatório.

Número de crimes tentados/consumados pelos quais as pessoas privadas de liberdade foram condenadas ou aguardam julgamento

	Masculino	Feminino	Total
Total de crimes	234.524	11.297	245-821
Código Penal	155.394	3.592	158.986

Fonte: Infopen, junho/2014

Quanto à natureza da infração:

Crimes contra a pessoa

	Masculino	Feminino	Total
Grupo: Crimes contra a pessoa	38.731	874	39.605
Homicídio simples (art. 121. caput)	13.529	352	13.881
Homicídio culposo (art. 121. § 3º)	1387	38	1425
Homicídio qualificado (art. 121. § 2º)	17.764	355	18.119
Aborto (art. 124, 125, 126, 127)	1.280	43	770
Lesão corporal (art. 129, caput e § 1º, 2º, 3º e 6º)	2.439	20	1300
Violência doméstica (art. 129, § 9º)	2.439	20	2459
Sequestro e cárcere privado (art. 148)	629	18	647
Outros- não listados acima entre os artigos 122 e 154-A	976	28	1004

Fonte: Infopen, junho/2014

Do total de crimes identificados, 16,88% dos envolvidos estão presos por crimes contra a pessoa, a maioria por homicídio, o mais grave dos crimes, já que envolve ataque direto ao mais relevante dos bens jurídicos, a vida. Os dados são confirmados com a recente publicação, já em 2016, do Atlas da Violência feita pelo IPEA⁷, onde se demonstra, mais uma vez, que os níveis de violência que atingem a sociedade brasileira, especialmente os jovens, não encontram paralelo e são, em muito, superiores aos de países desenvolvidos.

⁷ <http://www.ipea.gov.br/porta/index.php?option=com_alphacontent&view=alphacontent&Itemid=357> Acesso em 28/03/2016.

Leniência e permissividade: considerações sobre a questão carcerária no Brasil

Em dados de 2015 do Banco Mundial, o Brasil apresenta a considerável taxa média de 27 homicídios por grupo de 100.000 habitantes, enquanto países europeus apresentam taxas inferiores a 2. Os Estados Unidos, país que mais encarcera no mundo, também apresenta índice baixo, passando nos últimos anos de 5 para 4 homicídios a cada grupo de 100.000 habitantes⁸. Cabe ressaltar que a Organização Mundial da Saúde (OMS), na sua classificação internacional de doenças (CID), considera que um país vive uma “epidemia de violência” quando esse número supera o patamar de **10 mortes a cada 100.000 habitantes**. Esse é o número de controle⁹.

O Brasil não está nada bem e a maior parte dos óbitos atinge os jovens, como se observa no gráfico abaixo:

Tabela 1.1 Proporção de óbitos causados por homicídios*, por faixa etária - Brasil, 2014

	10 a 14 anos	15 a 19 anos	20 a 24 anos	25 a 29 anos	30 a 34 anos	35 a 39 anos	40 a 44 anos	45 a 49 anos	50 a 54 anos	55 a 59 anos	60 a 64 anos	65 a 69 anos	Total
Masc.	17,3%	53,0%	49,0%	40,7%	31,7%	21,0%	12,8%	7,2%	4,4%	2,3%	1,3%	0,9%	7,9%
Femin.	8,6%	14,8%	14,0%	12,3%	8,1%	4,8%	2,9%	1,7%	0,7%	0,5%	0,2%	0,1%	0,9%
Total	14,0%	46,2%	43,2%	34,7%	25,7%	16,1%	9,5%	5,3%	3,1%	1,6%	0,9%	0,6%	4,9%

Fonte: MS/SVS/CGIAE - Sistema de Informações sobre Mortalidade - SIM.

*Considerando as agressões e intervenções legais. Não se levou em conta os óbitos com características ignoradas. Elaboração Diest/IPEA.

Nota: Dados de 2014 são preliminares.

Como se vê, 53% das mortes de homens jovens entre 15 e 19 anos é decorrente de homicídios. Entre 20 e 24 anos, o número mantém-se alto, em 49%, o mesmo valendo para a idade compreendida entre 30 e 34 anos, fixada em 31,7%.

⁸ <http://datos.bancomundial.org/indicador/VC.IHR.PSRC.P5?order=wbapi_data_value_2012+wbapi_data_value+wbapi_data_value-last&sort=desc> Acesso em 28/03/2016.

⁹ Conforme Mapa da Violência 2014, disponível em <<http://www.mapadaviolencia.org.br/>>

Os números variam de estado para estado:

Tabela 1.3 Número de homicídios por Unidade da Federação - Brasil, 2004 a 2014

Brasil	Número de homicídios												Variação %	
	2004 48.909	2005 48.136	2006 49.704	2007 48.219	2008 50.659	2009 52.043	2010 53.016	2011 52.807	2012 57.045	2013 57.396	2014 59.627	2004 a 2014 21,9%	2013 a 2014 3,9%	
Acre	115	126	155	135	133	152	165	168	209	241	232	101,7%	-3,7%	
Alagoas	1.034	1.211	1.619	1.840	1.887	1.872	2.086	2.268	2.046	2.162	2.093	102,4%	-3,2%	
Amapá	173	196	203	173	211	191	258	208	251	219	247	42,8%	12,8%	
Amazonas	523	598	697	711	827	915	1.076	1.289	1.317	1.183	1.226	134,4%	3,6%	
Bahia	2.256	2.890	3.301	3.645	4.797	5.431	5.852	5.536	6.146	5.687	5.733	154,1%	0,8%	
Ceará	1.576	1.694	1.793	1.937	2.031	2.169	2.693	2.790	3.840	4.465	4.620	193,1%	3,5%	
Distrito Federal	815	745	769	815	873	1.005	882	978	1.033	922	946	16,1%	2,6%	
Espírito Santo	1.630	1.600	1.774	1.885	1.948	1.996	1.794	1.681	1.693	1.927	1.608	-1,3%	-1,2%	
Goiás	1.427	1.400	1.411	1.426	1.754	1.793	1.896	2.214	2.725	2.913	2.783	95,0%	-4,5%	
Maranhão	699	903	931	1.093	1.247	1.388	1.495	1.573	1.751	2.136	2.407	244,3%	12,7%	
Mato Grosso	867	908	900	893	943	1.002	979	1.013	1.084	1.174	1.352	55,9%	15,2%	
Mato G. do Sul	654	631	684	709	694	729	648	673	680	623	692	5,8%	11,1%	
Minas Gerais	4.244	4.211	4.157	4.108	3.878	3.715	3.631	4.237	45.39	4.694	4.682	10,3%	-0,3%	
Pará	1.522	1.926	2.074	2.205	2.871	2.997	3.545	3.082	3.261	3.442	3.447	126,5%	0,1%	
Paraíba	659	740	819	864	1.023	1.269	1.457	1.619	1.528	1.550	1.542	134,0%	-0,5%	
Paraná	2.835	2.993	3.101	3.119	3.458	3.713	3.617	3.387	3.499	2.955	2.964	4,6%	0,3%	
Pernambuco	4.173	4.307	4.481	4.561	4.433	3.955	3.448	3.468	3.314	3.121	3.315	-20,6%	6,2%	
Piauí	347	386	437	406	388	399	432	466	544	612	716	106,3%	17,0%	
Rio de Janeiro	7.749	7.422	7.412	6.560	5.674	5.377	5.681	4.786	4.775	5.120	5.522	-28,7%	7,9%	
Rio G. do Norte	342	408/	450	594	720	791	815	1.042	1.122	1.453	1.576	360,8%	8,5%	
Rio G do Sul	1.964	2.015	1.976	2.192	2.375	2.239	2.081	2.073	2.381	2.318	2.716	38,3%	17,2%	
Rondônia	562	552	590	435	480	536	545	449	525	479	558	-0,7%	16,5%	
Roraima	83	96	110	116	106	118	123	95	167	214	159	91,6%	-25,7%	
Santa Catarina	641	619	658	633	797	805	815	807	826	784	901	40,6%	14,9%	
São Paulo	11.348	8.865	8.366	6.410	6.305	6.538	5.997	5.807	6.535	6.002	6.131	-46,0%	2,1%	
Sergipe	464	492	598	826	574	663	690	739	883	958	1.096	136,2%	14,4%	
Tocantins	207	202	238	228	232	285	315	359	371	342	363	75,4%	6,1%	

Fonte: MS/SVS/CGIAE - Sistema de Informações sobre Mortalidade - SIM.

O número de homicídios na UF de ocorrência foi obtido pela soma das seguintes CIDs 10: X85-Y09 e Y35-Y36, ou seja: óbitos causados por agressão mais intervenção legal. Elaboração Diest/IPEA.

Nota: Dados de 2014 são preliminares.

Após expressiva redução observada no período de 2008 a 2010, os números voltaram a subir em Minas Gerais a partir de 2011. Foram mais de 4.000 homicídios por ano, 4.682 em 2014. No Brasil como um todo, teve-se em 2014 o assustador número de 59.627 homicídios. As estatísticas não são de todo exatas, já que muitos estados e municípios não têm dados confiáveis. O número real deve ser significativamente maior.

O Brasil em geral tem taxas de homicídio por grupo de cem mil habitantes em valores bem superiores àquelas dez mortes preconizadas como “limite” pela Organização Mundial da Saúde. Minas Gerais não está especialmente entre os mais violentos, mas também apresenta dados alarmantes, como se observa na tabela a seguir:

Unidades federativas do Brasil por taxa de homicídio — 2014

Posição	Unidade federativa	Taxa de homicídio por 100 mil habitantes
1	 Alagoas	66,5
2	 Ceará	50,8
3	 Rio G do Norte	50,0
4	 Sergipe	48,9
5	 Pará	44,8
6	 Goiás	42,9
7	 Mato Grosso	42,6
8	 Espírito Santo	42,2
9	 Bahia	41,4
10	 Paraíba	38,4
11	 Pernambuco	37,0
12	 Amapá	35,6
13	 Rio de Janeiro	34,7
14	 Maranhão	32,2

Posição	Unidade federativa	Taxa de homicídio por 100 mil habitantes
15	 Rondônia	30,9
16	 Acre	26,8
17	 Amazonas	26,5
18	 Distrito Federal	25,8
19	 Paraná	25,3
20	 Mato G do Sul	24,4
21	 Tocantins	24,1
22	 Piauí	22,9
23	 Rio G do Sul	22,2
24	 Minas Gerais	19,7
25	 Roraima	14,7
26	 Santa Catarina	13,8
27	 São Paulo	12,7

Fonte: Fórum de Segurança Pública – 9º Anuário Brasileiro de Segurança Pública/2014

Segue-se com a análise dos tipos penais que dão causa ao encarceramento, cautelar ou definitivo. Como se verá, do total de crimes identificados como responsáveis pelo encarceramento da população brasileira, 234.524 eventos, nada menos que 177.477 são ocorrências graves: homicídio simples e qualificado, roubo e suas formas qualificadas, extorsão e extorsão mediante sequestro, estupro e atentado violento ao pudor, tráfico de drogas e associação criminosa, ou 75,67% do total. O restante do Código Penal e todas as demais leis extravagantes respondem por menos de 25% do total de encarceramentos.

Crimes contra a paz pública

	Masculino	Feminino	Total
Grupo: Crimes contra a paz pública	5.497	132	5.629
Quadrilha ou bando (art. 288)	5.497	132	5.629
	Masculino	Feminino	Total

Fonte: Infopen, junho/2014.

Como visto, 2,4% dos presos estão no sistema por crime de quadrilha (atualmente associação criminosa).

Crimes contra a dignidade sexual

	Masculino	Feminino	Total
Grupo: Crimes contra a dignidade sexual	12.636	175	12.811
Estupro (art. 213)	6.778	42	6.820
Atentado violento ao pudor (art. 214)	2.953	28	2.981
Estupro de vulnerável (art. 217-A)	2299	17	2.316
Corrupção de menores (art. 218)	356	56	412
Tráfico internacional de pessoas para fim de exploração sexual (art. 231)	28	3	31
Tráfico interno de pessoas para fim de exploração sexual (art. 231-A)	6	2	8
Outros (artigos 215, 216-A 218-A, 218-B, 227, 228, 229 ,230)	216	27	243

Fonte: Infopen, junho/2014.

Como consta na tabela acima, 5,46% dos presos estão no cárcere por crimes contra a dignidade sexual, a maioria por estupro e atentado ao pudor, figura típica atualmente absorvida pelo tipo de estupro.

Crimes relacionados ao tráfico de drogas

	Masculino	Feminino	Total
Grupo: Drogas (Lei 6.368/76 e Lei 11.343/06)	59.154	7.159	66.313
Tráfico de drogas (art. 12 da Lei 6.368/76 e art. 33 da Lei 11.343/06)	50.014	5.906	55.920
Associação pra o tráfico de drogas (art. 14 da Lei 6.368/76 e art. 35 da Lei 11.343/06)	6.823	832	7.655
Tráfico internacional de drogas (art. 18 da Lei 6.368/76 e art. 33 e 40, inciso I da Lei 11.343/06)	2.317	421	2.738

Fonte: Infopen, junho/2014

Conforme quadro acima, outros 28,24% dos encarcerados abarrotam o sistema por crimes relacionados ao tráfico ilícito de entorpecentes.

Crimes contra o patrimônio

	Masculino	Feminino	Total
Grupo: Crimes contra o patrimônio	94.972	2.234	97.206
Furto simples (art. 155)	14.284	456	14.740
Furto qualificado (art. 155, § 4º e 5º)	12.829	403	13.232
Roubo simples (art. 157)	16.449	224	16.673
Roubo qualificado (art. 157, § 2º)	33.563	555	34.118
Latrocínio (art. 157, § 3º)	6.639	182	6.821
Extorsão (art. 158)	1.708	42	1.750
Extorsão mediante sequestro (art. 159)	601	30	631
Apropriação indébita (art. 168)	191	7	198
Apropriação indébita previdenciária (art. 168-A)	14	10	24
Estelionato (art. 171)	1.615	127	1.742
Receptação (art. 180)	6.238	150	6.388
Receptação qualificada (art. 180 § 1º)	474	13	487
Outros não listados acima entre os artigos 156 a 179	367	35	402

Fonte: Infopen, junho/2014

Significativa porcentagem de 41,44% dos presos, conforme tabela acima, ocupam o cárcere por crimes contra o patrimônio, em sua maioria roubos e extorsões (aqui computados o latrocínio, espécie de roubo qualificado pelo resultado e a extorsão mediante sequestro), que perfazem 61,71% do total de presos por crimes dessa natureza.

Como se pode observar, os crimes diretamente relacionados à violência contra a pessoa, aliados ao tráfico de drogas (atividade não violenta na essência, já que o ato de mercancia, por si só, não é violento, mas catalisadora de crimes graves, como roubos para financiar o tráfico e homicídios contra usuários inadimplentes, além de disputas por pontos de venda, dentre outros), são os principais responsáveis pelo recrudescimento da massa carcerária. Por outro lado, resta claro que a criminalidade não violenta raramente é punida com o cárcere, face às inúmeras benesses presentes na legislação brasileira.

Como aqui já foi considerado, infrações com até dois anos de pena máxima são passíveis de transação penal; infrações com até um ano de pena mínima são passíveis de suspensão condicional do processo e condenações até 04 anos por crimes não violentos admitem, via de regra, prestação alternativa. Exemplificando, é necessário muito esforço para alguém ser encarcerado por estelionato, face às benesses existentes e às regras para fixação do regime prisional. Crimes que em tempos idos levavam à prisão do agente, já não acarretam tal consequência.

Mas como a criminalidade violenta pode ter aumentado tanto? A resposta pode estar na mensagem que o sistema passa àquele que decide enveredar pelo crime. Não havendo rigor no trato com o criminoso, ele não se sentirá desestimulado à prática do crime.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A polícia civil mineira, em sua função investigativa, não é especialmente ineficiente, mas notoriamente deficiente em sua estrutura logística e de pessoal. Há mais de cinco mil vagas para investigador¹⁰, ponto central de qualquer polícia que pretenda apurar crimes. Em 2010 foram identificados simplesmente 19.267 (dezenove mil, duzentos e sessenta e sete) casos de homicídio sem solução em Minas Gerais¹¹. Convém lembrar que o número corresponde somente a homicídios, o mais grave dos crimes e que demanda maior atenção das forças de segurança. Com certeza a apuração dos demais crimes não deve apresentar números melhores.

A polícia militar, em sua função preventiva, exercida via policiamento ostensivo, não consegue estar presente em todos os lugares ao mesmo tempo. Não consegue evitar todos os crimes. Em Belo Horizonte, em dados atualizados até 26 de setembro de 2016¹², ocorreram 31.388 roubos e extorsões, ou mais de 116 por dia, o que representa um crime a cada 15 minutos ou menos.

O sistema carcerário já não comporta o número de presos apreendidos. O Centro de Remanejamento do Sistema Prisional

¹⁰ O órgão apresenta um déficit de quase 50% de pessoal no cargo de Investigador, o que vem prejudicando seriamente o desenvolvimento dos trabalhos. No total, são 5.248 vagas em aberto. Atualmente, a Polícia Civil tem em seu quadro apenas 6.053 investigadores para atender os 853 municípios do estado, enquanto, segundo a Lei Orgânica aprovada em 2013, deveria ter 11.301 profissionais no cargo (fonte: PCMG/ SINDIPOL).

¹¹ Disponível em: <<http://inqueritometro.cnm.gov.br/inqueritometro/home.seam>>. Acesso em: 28/03/2016. Corresponde à meta 2 da ENASP.

¹² <<http://www.numeros.mg.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=MapaResultados.qvw&host=QVS%40vm13532&anonymous=true&Sheet=SHCrimesPatrimonio>>. Acesso em 05/10/2016

(CERESP) da Gameleira, destinatário dos presos provisórios da capital, possui apenas 404 vagas formais. Opera sempre com o dobro desse número ou mais. Como acontecem mais de cem roubos por dia em Belo Horizonte, se as forças de segurança agissem, em uma utopia de segurança pública, com 100% de eficiência na prisão dos infratores, não haveria vagas para quatro dias nessa “porta de entrada” do sistema prisional. Com mais de cem roubos por dia e as quatrocentas vagas do CERESP, isso sem contar os homicídios, tráfico, estupros e demais crimes graves, é notório que a capacidade do sistema é insuficiente.

Vê-se que a regra é a liberdade durante o processo, como deve ser em toda democracia e a exceção é a prisão provisória quando há necessidade cautelar da medida. Obviamente, é a exceção o que ocorre na maioria dos crimes violentos, como os acima citados.

A situação do CERESP Gameleira é replicada nas demais unidades prisionais do estado. As interdições são constantes, sempre por superlotação e tratamento desumano para com os detentos. Proibições como recebimento de novos presos, limitação do recebimento a presos locais, concessões de benefícios ilegais de prisão domiciliar e outras soluções heterodoxas são comuns. O governo do estado utiliza sempre os mesmos argumentos para explicar o problema, basicamente a falta de recursos financeiros.

Ainda existem diversas unidades prisionais sob responsabilidade da polícia civil, que perde agentes em claro desvio de função, administrando presídios e fiscalizando a execução da pena enquanto devia estar investigando crimes. A SUAPI vinha absorvendo tais unidades e integrando-as ao sistema estadual regular, mas interrompeu o programa em 2014 por falta de recursos financeiros. Atualmente, não há previsão de retomada

do processo. Consultada a Subsecretaria (atual Secretaria de Administração Prisional), não souberam informar quando o órgão retomará a absorção dos presídios administrados pela polícia.

A falta de punição efetiva ou mesmo a impunidade tornam-se a regra. Liberdades provisórias um pouco forçadas em casos de notória necessidade cautelar, utilização indevida do instituto da prisão domiciliar em casos não previstos em lei (como indevida substituição ao regime aberto, à prisão cautelar e por vezes ao semiaberto), não ratificação do flagrante pela autoridade policial sob o argumento da falta de vagas, dentre outras medidas que buscam enfrentar, por via transversa, o problema da superlotação, somente trazem descrédito ao sistema e insegurança para a população ordeira. Isso sem falar nos indultos presidenciais, que simplesmente anulam condenações obtidas com extrema dificuldade junto ao poder judiciário.

O sistema progressivo deve ser repensado, principalmente nos regimes mais brandos. O regime semiaberto é por demais liberal, permitindo saídas no montante de 35 dias por ano (5 saídas de 7 dias cada, nos termos do art. 124 da Lei nº 7.210/84 – Lei de Execução Penal) e trabalho externo sem fiscalização. Na prática, os requisitos da saída temporária não são cumpridos, sendo que ela é concedida de forma generalizada, sem qualquer motivação ou análise individualizada. O trabalho externo facilita as fugas. O regime aberto tornou-se sinônimo de prisão domiciliar sem qualquer fiscalização, já que o estado não investiu nas necessárias casas do albergado. Como não há fiscalização, são comuns os delitos cometidos por indivíduos “presos” nesse regime. Confia-se imotivadamente na “responsabilidade” e no “senso de dever” de criminosos condenados, sem qualquer avaliação psicológica que possibilite a presunção de que não voltarão a delinquir.

A reincidência atinge níveis alarmantes. De acordo com o Informe Regional de Desenvolvimento Humano (2013-2014) do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), p. 129¹³, a reincidência no Brasil atingiu incríveis 47,4% em 2013, levando em conta a população das prisões.

Alguns poucos projetos, como o já citado sistema APAC, com 38 unidades em Minas Gerais, tem apresentado resultados melhores, mas a lógica desse sistema não serve para todos os detentos. O perfil do preso é essencial para o sucesso do programa, devendo ser reservado àqueles que apresentem baixa periculosidade e notórios sinais de adaptação.

A verdade é que não há espaço no sistema prisional. O déficit em Minas Gerais, segundo dados da Secretaria de Defesa Social (SEDS), é superior a trinta mil vagas¹⁴.

Fica então entendido que se alguém cometer um crime, há pouca possibilidade de ser descoberto, porque o sistema de investigação está falido. Salvo prisão em flagrante, a chance de furtar-se à responsabilidade penal por sua conduta é grande. Se descoberto, o sistema é lento e a efetiva condenação demanda tempo e esforço. Se condenado, a execução da pena é branda e somente uma pequena parte dela será efetivamente cumprida.

O recente entendimento do STF quanto à possibilidade de execução provisória da sentença após condenação em segunda instância¹⁵ pode acelerar o início do cumprimento da pena, mas não influi nas regras da execução, por demais permissivas. O

¹³ Disponível em: <<http://www.latinamerica.undp.org>>. Acesso em 28/03/2016.

¹⁴ Disponível em: <<http://www.iof.mg.gov.br/index.php?/destaques/destaque/Presidios-de-Mina-tem-deficit-de-30-mil-vagas-e-situacao-e-critica.html>>. Acesso em: 28/03/2016.

¹⁵ STF, Plenário, HC nº 126.292/SP, Relator: Ministro Teori Zavascki, j. em 17/02/2016.

resultado desse estado de coisas, como se viu, foi o aumento da criminalidade.

Aqui não se defende um Direito Penal Máximo, nem sua vertente mais radical, o Direito Penal do Inimigo¹⁶. Não se considera o Direito Penal como panaceia para todos os males sociais e não se pretende negar direitos a cidadãos brasileiros, ainda que envolvidos em crimes graves. Mas está óbvio que a lógica do Direito Penal Mínimo e do Abolicionismo Penal¹⁷, onde se pretende substituir o Direito Penal por algum modelo sociológico indeterminado e mal explicado, que busque evitar o encarceramento com a aplicação de medidas alternativas diversas, não é a resposta. Sustenta-se um Direito Penal equilibrado entre punições graves para crimes graves e punições leves para crimes leves. Sustenta-se um Direito Penal da Proporcionalidade. Penas alternativas e medidas despenalizadoras para crimes leves e criminosos de baixa periculosidade e penas severas e execução penal séria para crimes graves e criminosos de elevado risco social, mas sempre respeitando o devido processo legal.

¹⁶ **Direito penal do inimigo** (em alemão, Feindstrafrecht) é um conceito introduzido em 1985 por Günther Jakobs, jurista alemão, professor de direito penal e filosofia do direito na Universidade de Bonn. Segundo Jakobs, certas pessoas, por serem inimigas da sociedade (ou do Estado), não merecem ter a proteção do direito civil ou do direito penal. Jakobs propõe a distinção entre um direito penal do cidadão (Bürgerstrafrecht), que se caracteriza pela manutenção da vigência da norma, e um direito penal para inimigos (Feindstrafrecht), orientado para o combate a perigos e que permite que qualquer meio disponível seja utilizado para punir esses inimigos. (conceito extraído da obra de Luiz Flávio Gomes, citada nas referências).

¹⁷ O **abolicionismo penal** é uma teoria criminológica relacionada à descriminalização, ou seja, a retirada de determinadas condutas de leis penais; e a despenalização, extinção da pena quando da prática de determinadas condutas. É baseada em propostas que vão, em manifestações mais radicais, desde a eliminação do vigente modelo de justiça penal, até, em modelos menos radicais, a proposição de alternativas aos regimes de segregação. Trata-se de um novo método de se pensar o direito penal, uma vez que se questiona o verdadeiro significado das punições e das instituições, com o objetivo de construir outras formas de liberdade e justiça (conceito extraído da obra de Aguiar e Salles, citada nas referências).

SUGESTÕES PARA MELHORIA DO SISTEMA

Como visto, o aumento da criminalidade violenta nas últimas décadas explica em grande parte o aumento do número de encarcerados em nosso país. Nesse contexto, leis brandas e execução penal insatisfatória não tem servido de dissuasão a novas práticas ilícitas. A reincidência impera e o sistema prisional não tem conseguido acompanhar o crescimento da violência, criando vagas em número suficiente para o enfrentamento da demanda.

As soluções não são simples e passam por profunda mudança de mentalidade e vontade política:

- É necessário cessar o discurso de que o Brasil prende muito. Não há nada extraordinário no número de presos mantidos no país, face à população e aos índices de criminalidade.
- É necessária urgente reforma do sistema de execução penal, buscando maior efetividade na execução da pena. A se manter o sistema progressivo, cabe maior rigor nos critérios de progressividade e permissividade para crimes violentos e criminosos de elevada periculosidade. Aumento do lapso temporal para progressão de regime e livramento condicional, avaliação séria dos critérios subjetivos para concessão de benefícios, aparelhamento das unidades prisionais para realização de exames criminológicos, dentre outras medidas, seriam salutares para maior seriedade na execução da pena.
- Promoção efetiva da utilização do sistema de monitoramento via tornozelo eletrônico durante as saídas temporárias no regime semiaberto, nos termos

do art. 146-B, inciso II da Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210/84), visando evitar prática comum, quando criminosos aproveitam a benesse legal para cometer novos crimes.

- Como solução para o regime aberto, que se tornou sinônimo de completa impunidade com a utilização, sem previsão legal, do benefício da prisão domiciliar sem fiscalização, que ao menos fiscalize-se com efetividade a benesse da prisão domiciliar com a ampliação do programa de monitoramento via tornozeleira eletrônica, nos termos do art. 146-B, inciso IV da Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210/84), para os presos nesse regime. Até porque não se mostra econômica e politicamente viável a construção e instalação de casas do albergado em número necessário,
- É necessário investimento real em políticas de socialização do preso durante o cumprimento da pena, para que tenha chances de retornar ao convívio social como um cidadão útil e produtivo. Não se trata, portanto, de ressocialização, já que o criminoso normalmente não foi imbuído dos valores morais e éticos aceitáveis pela sociedade em sua formação primária.
- É necessária a implantação de um programa de real fiscalização do comportamento do sentenciado durante o período de prova do livramento condicional, com a criação de órgão fiscalizador formado por probation officers ou parole officers que funcionem como “agentes da condicional”, visando ao real acompanhamento do recuperando nessa fase de reinserção social.
- Por fim, mostra-se urgente a criação e implementação

de políticas sérias de assistência ao egresso, auxiliando o antigo detento no difícil trabalho de reinserção social e econômica. Facilidades fiscais para empresas que contratem ex-presidiários poderiam ser um começo.

O atual sistema não tem se mostrado satisfatório. Urge que seja modificado ou, ao menos, aperfeiçoado. É esse o anseio da sociedade brasileira.

Abstract: The high incarceration rates in Brazil, especially of pre-trial detainees, and the increase in violent crime in the country point to a seemingly paradoxical reality: despite the increase in arrests, violence also increases. At first sight, the situation does not make logical sense. So, the more arrested, most crimes we have? The punishment does not reduce violence? During this work, we seek to answer these and other questions, at least partially. In this context, they have been identified as triggering events of this panorama, progressively lenient stance of criminal laws, such as the Special Criminal Courts and alternative sanctions, and the development of excessively permissive jurisprudential interpretations in relation to the criminal defendants, limiting more onerous legal provisions. Finally, it concluded the necessary revision of the current model, clearly unable to meet the political and social expectations related to public safety, pointing out new paths for a reversal of this scenario: awareness of the real prison situation in the country; reform of the criminal enforcement system, seeking greater effectiveness; promoting electronic monitoring system during temporary exits; fiscalization of "house arrests"; real investment in resocialization policies of egresses; implementation of a real monitoring program in the parole period; and implementation of egress assistance series policies for social reintegration, notably in the labor market.

Key-words: Criminal policy; penal execution; criminal law; jurisprudence.

REFERÊNCIAS

AGUIAR E SALLES, Anamaria. Louk Hulsman e o Abolicionismo Penal, Dissertação de Mestrado em Ciências Sociais apresentada à Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2011, p. 3

BRASIL. Congresso Nacional. Lei nº 6.368 de 21 de outubro de 1976. Dispõe sobre medidas de prevenção e repressão ao tráfico ilícito e uso indevido de substâncias entorpecentes ou que determinem dependência física ou psíquica, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 22 out. 1976. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6368.htm>. Acesso em: 18 jun. 2017.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei nº 7.210 de 11 de julho de 1984. Institui a Lei de Execução Penal. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 13 jul. 1984. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7210.htm>. Acesso em: 18 jun. 2017.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei nº 8.072 de 25 de julho de 1990. Dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do art. 5º, inciso XLIII, da Constituição Federal, e determina outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 26 jul. 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8072.htm>. Acesso em: 18 jun. 2017.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei nº 9.099 de 26 de setembro de 1995. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 27 set. 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9099.htm>. Acesso em: 18 jun. 2017.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei nº 9.714 de 25 de novembro de 1998. Altera dispositivos do Decreto-Lei nº 2.848 de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal. Diário Oficial [da] República

Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 26 nov. 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9714.htm>. Acesso em: 18 jun. 2017.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei nº 10.259 de 12 de julho de 2001. Dispõe sobre a instituição dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 13 jul. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10259.htm>. Acesso em: 18 jun. 2017.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei nº 11.343 de 23 de agosto de 2006. Institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas - Sisnad; prescreve medidas para prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas; estabelece normas para repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas; define crimes e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 24 ago. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11343.htm>. Acesso em: 18 jun. 2017.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei nº 11.464 de 28 de março de 2007. Dá nova redação ao art. 2º da Lei no 8.072, de 25 de julho de 1990, que dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do inciso XLIII do art. 5º da Constituição Federal. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 29 mar. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11464.htm>. Acesso em: 18 jun. 2017.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 18 jun. 2017.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal.

BRASIL. Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941. Código de Processo Penal.

BRASIL. Ministério da Justiça – Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN). Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias: INFOPEN – Junho de 2014. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/noticias/mj-divulgara-novo-relatorio-do-infopen-nesta-terca-feira/relatorio-depen-versao-web.pdf>>. Acesso em: 28 mar. 2016

GOMES, Luiz Flávio. Direito penal do inimigo (ou inimigos do direito penal). Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 27/11/2010. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.29698&seo=1>>. Acesso em: 28 mar. 2016.

ICPR – Institute for Criminal Policy Research. Dados disponíveis em: <<http://www.prisonstudies.org>>. Acesso em: 28 mar. 2016.

JAKOBS, Günther; MELIÁ, Manuel Cancio. Direito Penal do Inimigo: noções e críticas. Org. e trad. André Luís Callegari e Nereu José Giacomolli. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2. ed., 2007.

MINAS GERAIS. Lei nº 15.299 de 9 de agosto de 2004. Acrescenta dispositivos à Lei nº 11.404, de 25 de janeiro de 1994, que contém normas de execução penal, e dispõe sobre a realização de convênio entre o Estado e as Associações de Proteção e Assistência aos Condenados APACs. Disponível em: https://www.google.com.br/search?q=lei+15299+minas+gerais+&ie=utf-8&oe=utf-8&client=firefox-b&gws_rd=cr&ei=J2RuWfGNN8bBwAS5i4fADg. Acesso em: 18 jun. 2017.

A RESPONSABILIDADE PENAL DO *SNIPER* POLICIAL MILITAR EM OCORRÊNCIAS DE ALTA COMPLEXIDADE NO ESTADO DE MINAS GERAIS

LUCIARA MORAIS ALVES

Especialista em Direito Penal Militar e Processo Penal Militar (Lato-sensu) pelo Centro de Pesquisa e Pós-Graduação da Academia da Polícia Militar de Minas Gerais; Graduada em Direito pela Faculdade Estudos Administrativos de Minas Gerais.

Resumo: Este estudo teve como objetivo identificar, dentro das normas jurídicas nacionais, em qual excludente, no caso de ocorrências com reféns localizados, o emprego do tiro letal do *sniper* policial militar encontra-se amparado. Em face do estudo proposto, será necessário o exame da legislação pátria para a busca de argumentos jurídicos capazes de imputar responsabilidade penal, no que tange ao disparo letal, e de comparar as normas jurídicas brasileiras, a fim de se identificar paradigmas jurídicos que possam servir de respaldo para a construção da melhor resposta ao problema. No presente estudo, buscam-se dentro da doutrina e legislação vigentes os pontos comuns e divergentes, bem como uma comparação e estudo direto acerca da responsabilidade do *sniper*. Após seguir os passos narrados, conclui-se que o *sniper*, para efetuar o tiro de precisão com neutralização ou morte do agente, não possui autonomia de ação. Ele depende da ordem do seu superior hierárquico para agir, caso contrário será responsabilizado pelo crime de homicídio. Dessa forma, sua atuação encontra amparo legal na legítima defesa de terceiros e, por outra excludente, na inexigibilidade de conduta diversa, pois recebe ordem para efetuar o disparo letal pela sua estrita obediência hierárquica.

Palavras-chaves: responsabilidade penal; ocorrência; refém localizado; tiro letal; *sniper*.

1 INTRODUÇÃO

Com o início do Estado Democrático de Direito, a Magna Carta trouxe, dentre garantias e direitos fundamentais, a atribuição e competência dos órgãos dos poderes executivo, legislativo e judiciário. Nesse contexto, no caput do art. 5º a segurança nasce como direito fundamental e no seu art. 6º, como direito social.

Como preconiza o art. 144 da Constituição Federal, os Polícias Militares receberam a missão constitucional de executar o policiamento ostensivo para garantir a ordem pública e a paz social.

É no Gerenciamento de Crises Policiais que se estudam as ocorrências de alta complexidade. No meio das ocorrências do mundo policial é que se encontram as de alta complexidade, dentre elas estão as com reféns localizados, que também demandam do corpo policial um aparato técnico e especializado, além de equipamentos diferenciados.

Quando a ordem pública é violada, e para combater as referidas ocorrências, faz-se necessária a utilização de Grupos de Operações Especiais (GOE), que são compostos por policiais militares altamente capacitados e treinados para atuarem em situações de crise.

Devido ao crescente número de ocorrências policiais com reféns localizados, o comandante do teatro de operações, no contexto do Gerenciamento de Crises Policiais, ao deparar-se com uma ocorrência policial de alta complexidade, poderá, após analisadas

todas as alternativas táticas não letais, optar pela utilização do *sniper* policial militar (atirador de elite).

É importante ressaltar que o atirador de elite não é qualquer policial, é um exímio profissional, treinado e capacitado para efetuar o tiro de comprometimento letal, não possuindo autonomia de ação, dependendo da ordem do seu superior hierárquico para agir, sob pena de incorrer sozinho no crime de homicídio e em crimes conexos, como desobediência.

No decorrer deste artigo, procura-se abordar, à luz do direito penal comum e militar vigente, se a atuação do *sniper*, no exercício de sua função, ao efetuar o tiro de precisão depois de autorizado pela autoridade competente constitui crime comum ou crime militar.

É de suma importância abordar acerca do Gerenciamento de Crises Policiais e suas peculiaridades em face das ocorrências de alta complexidade, bem como a origem do *sniper* policial militar.

Face à necessidade da utilização do tiro de comprometimento procura-se analisar à luz do direito penal comum e militar se a atuação policial está amparada por uma excludente de ilicitude ou excludente de culpabilidade.

2 LEGISLAÇÃO APLICÁVEL

A Constituição Federal, em seu art. 144, traz que a segurança pública recebeu especial distinção, sendo uma obrigação do Estado, direito e responsabilidade de todo brasileiro, na qual, dentre outros órgãos, as Polícias Militares receberam essa difícil missão constitucional (BRASIL,1988).

De acordo com o § 4º desse mesmo artigo, “Às polícias civis,

dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e apuração de infrações penais, exceto as militares” (BRASIL, 1988).

Quando a Constituição Federal referiu-se à expressão “exceto as militares” quis dizer que os crimes militares são investigados pela própria instituição militar. Em seus demais parágrafos, esse artigo traz ainda:

§ 5º Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública[...]

§ 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. (BRASIL, 1988).

A Constituição do Estado de Minas Gerais possui o mesmo entendimento acerca do assunto e garante em seu art. 142 que:

Art. 142- A Polícia Militar e o Corpo de Bombeiro Militar, forças públicas estaduais, são órgãos permanentes, organizados com base na hierarquia e 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 as atividades relacionadas com a preservação e a restauração da ordem pública, além da garantia do exercício do poder de polícia dos órgãos e entidades públicas, especialmente da área fazendária, sanitária, de proteção ambiental, de uso e ocupação do solo e de patrimônio cultural. (MINAS GERAIS, 1989).

Para melhor entendimento da responsabilidade penal do *sniper* policial militar, faz-se necessário o conhecimento de um dos princípios basilares do ordenamento jurídico brasileiro, o da reserva legal, que afirma que “não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal”, elencado no art. 5, XXXIX da Constituição Federal c/c o art. 1º do Código Penal e art. 1º do Código Penal Militar.

Faz-se necessário conceituar o que seria crime comum e crime militar para entender acerca da atuação do *sniper*.

Crime comum seria a conduta praticada pelo agente que viola a norma e os bens jurídicos mais relevantes (GRECO, 2010).

Crime militar por sua vez, é toda violação acentuada ao dever militar aos valores das instituições militares (ASSIS, 2004, p.39).

O crime militar divide-se em crime militar próprio e crime militar impróprio. De acordo com Santos (2011, p. 96), “crime militar próprio é o delito que está tipificado exclusivamente no Código Penal Militar e que somente pode ser cometido pelo militar [...]”

Já o crime militar impróprio, é o delito que se encontra tipificado tanto no Código Penal Militar quanto no Código Penal Comum, mas quando enquadrado no art. 9º do Código Penal Militar torna-se crime militar.

O preconizado no art. 9º do CPM é o seguinte:

Art. 9º Consideram-se crimes militares, em tempo de paz:

I – os crimes de que trata este Código, quando definidos de modo diverso na lei penal comum, ou nela não previstos, qualquer que seja o agente, salvo disposição especial;

II – os crimes previstos neste Código, embora também o sejam com igual definição na lei penal comum, quando

praticados:

a) por militar em situação de atividade ou assemelhado, contra militar na mesma situação ou assemelhado;

b) por militar em situação de atividade ou assemelhado, em lugar sujeito à administração militar, contra militar da reserva, ou reformado, ou assemelhado, ou civil;

c) por militar em serviço ou atuando em razão da função, em comissão de natureza militar, ou em formatura, ainda que fora do lugar sujeito à administração militar contra militar da reserva, ou reformado, ou civil;

d) por militar durante o período de manobras ou exercício, contra militar da reserva, ou reformado, ou assemelhado, ou civil;

e) por militar em situação de atividade, ou assemelhado, contra o patrimônio sob a administração militar, ou a ordem administrativa militar;

f) *Revogada*. Lei no 9.299, de 7-8-1996.

III – os crimes praticados por militar da reserva, ou reformado, ou por civil, contra as instituições militares, considerando-se como tais não só os compreendidos no inciso I, como os do inciso II, nos seguintes casos:

a) contra o patrimônio sob a administração militar, ou contra a ordem administrativa militar;

b) em lugar sujeito à administração militar contra militar em situação de atividade ou assemelhado, ou contra funcionário de Ministério Militar ou da Justiça Militar, no exercício de função inerente ao seu cargo;

c) contra militar em formatura, ou durante o período de prontidão, vigilância, observação, exploração, exercício, acampamento, acantonamento ou manobras;

d) ainda que fora do lugar sujeito à administração militar, contra militar em função de natureza militar, ou no desempenho de serviço de vigilância, garantia e preservação da ordem pública, administrativa ou judiciária, quando legalmente requisitado para aquele fim, ou em obediência a determinação legal superior. (BRASIL, 1969).

O policial militar que estiver no exercício das funções a ela atribuídas, cometerá um crime militar.

Em consonância com esse raciocínio, entende-se que a função realizada pelo *sniper* policial militar enquadra-se na categoria dos crimes militares.

É importante ressaltar o previsto no art. 22 da Constituição Federal:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:
I – direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho (BRASIL, 1988).

Na sistemática da Magna Carta, o art. 22 elenca o que é de competência privativa da União legislar, dentre os vários ramos do direito, como se vê, está o direito penal.

Adiante, é de suma relevância para o presente artigo apresentar a origem do *sniper* policial militar, assim como as características e circunstâncias que o envolvem.

3 ORIGEM DO SNIPER

Para aprofundamento neste estudo é importante conceituar o que seja *sniper*, assim como a ciência ligada a ele.

Acerca do estudo de Gerenciamento de Crises, Santos (2011) apresenta que:

É na seara das ciências militares que o presente tema encontra supedâneo, sendo que, o gerenciamento de crises policiais, matéria específica que tem por objeto de estudo as ocorrências de alta complexidade, nas quais o

atirador de elite é utilizado como umas das alternativas táticas. (SANTOS, 2011, p.15).

No Minidicionário Aurélio, entende-se por crise a *“fase difícil, grave, na evolução das coisas.”* (FERREIRA, 2010, p. 209), já no meio militar, é tratada como espécie de ocorrência de alta complexidade, que pode ser definido como qualquer fato atípico que venha a alterar a paz social.

Souza (1993) conceitua crise policial como *“[...] um evento crucial/criminal que exige uma resposta especial da polícia, a fim de assegurar uma solução aceitável”* (SOUZA, 1993. p. 10).

Segundo Santos (2011, p. 16), *“As ocorrências de alta complexidade possuem traços próprios, inconfundíveis, fugindo ao procedimento convencional de atendimento das demais, cujos seguintes caracteres devem ser observados pelo gestor da crise [...]”*.

Essas atividades policiais, não são aquelas rotineiras de policiamento ostensivo, são de relevante visibilidade e interesse social tornando-se necessário o emprego de um aparato policial especializado para restaurar a referida ordem.

Para Santos (2010), *“Alternativa tática significa a forma, a maneira, o modo e as opções que o comandante da operação possui para dar uma solução aceitável à mesa.”* (SANTOS, 2010, p. 43).

Nesse contexto, a função principal aos olhos da atividade policial é preservar vidas, sejam elas quais forem, das vítimas, dos policiais e do causador do evento crítico.

As alternativas táticas são compostas por: negociação, agentes não letais, *sniper* e invasão tática.

Entende-se por negociação um procedimento técnico verbal com intuito de levar o causador do evento crítico a agir de forma pacífica, sem necessidade do uso de força tática.

Para Santos (2010), *“A negociação é a primeira alternativa tática a ser adotada, podendo ser aplicada com fim em si mesma ou trabalhada taticamente com as demais alternativas táticas”* (SANTOS, 2010, p. 44).

Agente não letal, por sua vez, abrange a utilização de equipamentos que torna possível uma atuação eficiente por parte de polícia, que não origina em morte, abrindo caminho à solução da crise, sendo desnecessário o uso extremo da força.

Invasão tática é considerada a alternativa tática mais extrema em comparação às demais por haver uma grande exposição física do policial militar, a sua utilização é viável somente quando não for mais possível por fim ao evento crítico sem que se coloque em risco a vida dos reféns.

Na Grécia antiga, quando os arqueiros queriam alvejar seu arqui-inimigo, eram utilizadas flechas em uma distância de até 50 metros. Após alguns anos, a flecha foi substituída pelo tiro de precisão, graças ao surgimento da pólvora (SANTOS, 2011).

Com o decurso dos anos, os ingleses desenvolveram esse tiro de precisão utilizando-se de lunetas com fuzis, depois vieram os americanos e logo após os alemães, empregando a técnica na Primeira Guerra Mundial (SANTOS, 2011).

Em seguida, os alemães criaram a figura do segundo atirador, hoje chamado *spotter* (observador), cuja função seria de vigilância e cobertura.

A figura do *sniper* surgiu em um campo de treinamento entre

a Primeira e a Segunda Guerra Mundial, quando os atiradores avistaram uma ave. Depois desse episódio, vários eventos marcantes na história mundial surgiram e o uso do *sniper* tornou-se uma tática especializada importante (GRECO, 2011).

Por intermédio de um Major do Grupo de Ações Táticas Especiais (GATE), criou-se em Minas Gerais a equipe tática independente de *snipers*. Hoje compõem o GATE oito *snipers* da Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG), sendo profissionais que atuam sempre em duplas, comandados por um oficial, dentre eles: quatro *spoters* (observadores) e quatro *snipers* (atiradores de elite). Todos os atiradores revezam-se nas funções de observador e atirador propriamente dito.

4 O PAPEL DO SNIPER NA POLÍCIA MILITAR

O policial militar, no exercício de sua função como servidor público é o profissional responsável, dentro das atribuições constitucionais que lhe foram conferidas, por atuar em prol da população, garantindo a paz social, no que tange à área de segurança pública e primordialmente no que se refere às ocorrências policiais.

Dentre as várias ocorrências atendidas pelos policiais militares encontram-se as de alta complexidade, que demandam da instituição policial um aparato técnico e profissional da sua guarnição, por isso os tornam especiais.

Devido ao crescente número dessas ocorrências com reféns localizados, a atuação do *sniper* policial militar na atualidade transformou-se em uma alternativa tática indispensável no instante em que a ordem pública é violada.

De acordo com Santos (2011),

A equipe de *snipers* (atiradores) e *spoters* (observadores) possuem três funções:

- a) Plataforma de observação (coleta e repasse de informações ao Gerente da Crise, através do *Spotter*);
- b) Cobertura (zelar pela segurança das pessoas envolvidas na crise);
- c) Realização do tiro de precisão nas ocorrências atendidas pelo GATE.[...] (SANTOS, 2011. p. 28-29).

É importante ressaltar que, para tornar-se um *sniper*, não é suficiente que o policial militar seja um atirador mediano, faz-se necessário que ele passe por um processo de seleção, frequente o curso de formação e, após concluído, seja considerado apto e designado para atuar como tal (GRECO, 2011).

Como exposto anteriormente, o *sniper* é um profissional altamente capacitado e treinado para agir em situações de crise, nas quais o risco de morte é iminente, pois o causador da crise deixa a mira de uma arma apontada ao refém, pouco importando com a sua vida e a da sua vítima.

Nesse sentido, Santos (2011) ressalta que:

Para fazer frente às referidas ocorrências, e na busca de se dar uma solução aceitável ao fato, as Polícias Militares constituíram equipes especiais de ação, também chamadas Grupos de Operações Especiais, cujos membros são policiais exclusivamente selecionados, treinados e equipados para atuar nessas situações complexas. (SANTOS, 2011, p. 11).

O *sniper* é subordinado ao comando da Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG), somente poderá atuar como atirador de elite

quando autorizado, sempre supervisionado pela equipe de *snipers* do GATE, utilizando-se de armamento diferenciado e equipamentos adequados, que se enquadra num conjunto técnico de gerenciamento de crises.

É importante destacar que qualquer outra tentativa de uso do tiro de comprometimento, que não seja efetuado pelo *sniper*, fere literalmente a legislação vigente, nacional e internacional. Dessa forma, o mandante e o executor do tiro responderão criminalmente pelo resultado (SANTOS, 2011).

O comando de operações da Polícia Militar, com intuito de buscar uma solução aceitável, após constatação do insucesso de alternativas táticas não letais, poderá optar pela figura do *sniper* (atirador de elite), profissional especializado no tiro de precisão.

No teatro de operações, o comandante é a mais alta autoridade, possuindo hierarquia dentre todos os policiais no contexto de gerenciamento de crise, e é o grande responsável que possui poder para autorizar o *sniper* a efetuar o tiro de precisão, com intuito de neutralizar o tomador de reféns.

O Código Penal Militar traz a seguinte definição em seu art. 23 e art.24:

Equiparação a comandante

Art. 23. Equipara-se ao comandante, para o efeito da aplicação da lei penal militar, toda autoridade com função de direção.

Conceito de superior

Art. 24. O militar que, em virtude da função, exerce autoridade sobre outro de igual posto ou graduação, considera-se superior, para efeito da aplicação da lei penal militar.(BRASIL, 1969).

Vale ressaltar que o *sniper* não tem poder de decisão,

fazendo-se necessária a ordem da autoridade ao qual estiver subordinado para agir, sob pena de incorrer no crime de homicídio.

5 POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DAS EXCLUDENTES

Quando o *sniper* policial militar, ao deparar com uma situação de crise envolvendo reféns, após autorizado pela autoridade competente a utilizar o tiro de comprometimento, ao alvejar o perpetrador do evento crítico com sua neutralização, incorrerá no crime de homicídio, em face à conduta típica “matar alguém”.

Quando há uma quebra da ordem pública, mesmo com o policiamento preventivo, torna-se necessária a resposta imediata para restaurar a referida ordem.

Somente será amparada por uma excludente de ilicitude ou de culpabilidade a ordem dada pela autoridade competente (superior hierárquico), desde que o tiro de precisão seja efetuado pelo policial militar altamente capacitado.

Com relação à ilicitude ou antijuricidade, entende a doutrina como uma relação de contrariedade do *modus operandi* do agente em face ao ordenamento jurídico.

São causas de excludente de ilicitude mediante o Código Penal Militar no art.42:

Exclusão de crime

Art. 42. Não há crime quando o agente pratica o fato:

I – em estado de necessidade;

II – em legítima defesa;

III – em estrito cumprimento do dever legal;

IV – em exercício regular de direito. (BRASIL, 1969).

Faz-se necessário conceituar apenas os referidos institutos que serão utilizados para a melhor compreensão acerca do presente trabalho.

No entendimento de Prado (2006), legítima defesa vem a ser:

[...] a repulsa ou o impedimento da agressão ilegítima, atual ou iminente, pelo agredido ou terceira pessoa, contra o agressor. Sem ultrapassar a necessidade de defesa e dentro da racional proporção dos meios empregados para impedi-la. (PRADO, 2006. p. 389).

Partindo do pressuposto que ninguém é obrigado a suportar uma agressão injusta, a lei confere ao agredido atuar em legítima defesa, desde que se utilize de meios moderados.

Por estrito cumprimento do dever legal, Nucci (2011) aduz que “Trata-se da ação praticada em cumprimento de um dever imposto por lei, penal ou extrapenal, mesmo que cause lesão a bem jurídico de terceiro.” (NUCCI, 2011, p. 284). Ainda por meio dessa excludente, é imposto ao agente seguir um comportamento previsto em lei.

Para Santos (2011, p. 88), “Exercício regular de direito está ligado à existência de uma norma que regule e molde a conduta do sujeito ativo, afastando a antijuridicidade da conduta”.

Visto que, quando existe uma norma jurídica que se adequa à conduta do sujeito ativo, afasta a ilicitude da conduta.

Define-se culpabilidade como juízo de reprovação sobre a conduta delitiva pela prática de um fato típico e antijurídico, são três os elementos da culpabilidade: a imputabilidade, potencial ou real consciência da ilicitude e a exigibilidade de conduta diversa (abordado adiante).

5.1 Das excludentes

Em relação à atuação do *sniper* policial militar,

[...] precisamos dizer que o *sniper*, na condição que normalmente é utilizado, atua em legítima defesa de terceiros. Como não temos um conceito preciso do que seja efetivamente o estrito cumprimento do dever legal, a situação do *sniper* melhor se amolda ao conceito de legítima defesa de terceiros, principalmente pelo fato de que, em determinadas situações, poderá, inclusive, sentenciar o agressor à morte. (GRECO, 2011, p. 134).

Nota-se que, para Greco (2011), a conduta do *sniper* enquadra-se ao conceito de legítima defesa de terceiros.

Santos (2011), discordando de Greco (2011) afirma:

Particularmente, discordamos do posicionamento de Rogério Greco, por entender que a autoridade que emanou a ordem para o disparo letal do *sniper*, fundamenta a decisão tomada, exatamente para a defesa da vida de terceiros (legítima defesa de terceiros), já o atirador de elite age em face de uma subordinação hierárquica, logo, em cumprimento de seu dever legal. (SANTOS, 2011, p. 87)

Sendo assim, quem atua em legítima defesa de terceiros é quem autorizou o disparo letal do *sniper*. Dessa forma, o atirador de elite atua em função de sua subordinação hierárquica, respaldado pelo cumprimento do dever legal, em atendimento à ordem exarada pelo comandante da operação.

O emprego da força encontra amparo em função do estrito cumprimento do dever legal, no qual afasta a responsabilidade penal do agente quando o emprego da força encontra amparo em lei (ROSA, 2009).

Bitencourt (2003) segue a mesma linha de raciocínio de Greco (2011), acrescenta que devido a uma norma permissiva, o *sniper* enquadra-se na situação de legítima defesa de terceiros, pois houve uma resistência ilegítima do causador do evento crítico, além de configurar uma violência ou grave ameaça à atividade deste profissional.

Acrescenta que o agente encontra-se na obrigação legal de proteger bens jurídicos alheios, tendo que optar em sacrificar uma vida em detrimento da outra.

Zaffaroni (2004), corroborando com esse entendimento, fundamenta configurar em legítima defesa de terceiros, pois tal conduta está amparada pela excludente de ilicitude, porque ninguém é obrigado a aguentar agressão injusta.

Entende a jurisprudência, sobre aplicação do estrito cumprimento do dever legal à luz do Código Penal Militar:

HOMICÍDIO DOLOSO. Art. 205, cc. Art. 53, do CP militar. Agem em estrito cumprimento do dever legal e em legítima defesa própria em de terceiros policiais que atiram e matam indivíduo que, encontrado armado e em atitude e local suspeitos, ao ser abordado, reage, atirando contra militares, e, após, ainda armado, refugia-se em residência alheia, ali fazendo reféns. Negado provimento ao apelo do Ministério Público, sem divergência de votos. (RIO GRANDE DO SUL, Tribunal de Justiça Militar, Ap. 2.613/93. Rel. Juiz Antônio Cláudio Barcellos de Abreu, DJ 20.04.1994).

Rosa (2009) traz um caso típico no qual a conduta do policial militar enquadra-se no exercício regular de direito:

O militar tem como missão a preservação da segurança pública e da segurança nacional respectivamente. O

militar no exercício de suas atividades poderá proceder à revista de pessoas, a realização de operações de bloqueio, ao cumprimento de mandados judiciais de busca e apreensão, e ainda o cumprimento de mandados de prisão. Neste caso, os militares estarão agindo em conformidade com a lei e, portanto atuando no exercício regular de direito, o que afasta nestas hipóteses desde que devidamente comprovado, o constrangimento ilegal. (ROSA, 2009, p.92)

No entendimento de Santos (2011):

Não há que se falar no caso do emprego letal do *sniper* policial militar, em exercício regular de direito, pois, no Brasil em tempo de paz, não há a pena de morte, logo, a subtração da vida de alguém em nosso país, não estará respaldada pela mencionada excludente de ilicitude. Por outra excludente sim, mas pelo exercício regular do direito não (SANTOS, 2011, p. 89).

Como só em casos de guerra declarada há a possibilidade de pena de morte, a atuação do *sniper* não se amolda a esta excludente de ilicitude pelo exercício regular do direito.

Para justificar a atuação do *sniper*, faz-se necessário compreender, à luz do art. 22 do Código Penal Comum e do art. 38 do Código Penal Militar, que esse profissional não tinha outra forma de agir a não ser o cumprimento da ordem emanada pelo seu superior hierárquico.

Aduz o art. 22 do Código Penal Comum que “Se o fato é cometido sob coação irresistível ou em estrita obediência a ordem, não manifestamente ilegal, de superior hierárquico, só é punível o autor da coação ou da ordem.”

Em consonância, o art. 38 do Código Penal Militar diz o seguinte:

A responsabilidade penal do sniper policial militar em ocorrências de alta complexidade no Estado de Minas Gerais

Art. 38. Não é culpado quem comete o crime:

Coação irresistível

a) sob coação irresistível ou que lhe suprima a faculdade de agir segundo a própria vontade;

Obediência hierárquica

b) em estrita obediência a ordem direta de superior hierárquico, em matéria de serviços.

§ 1º Responde pelo crime o autor da coação ou da ordem.

§ 2º Se a ordem do superior tem por objeto a prática de ato manifestamente criminoso, ou há excesso nos atos ou na forma da execução, é punível também o inferior. (BRASIL, 1969).

Corroborando com esse entendimento, Santos (2011) afirma:

Importante ressaltar que o policial militar, *sniper*, somente pode atuar mediante ordem de superior hierárquico e, salvo cometa algum erro na execução do tiro letal e também atinja a vítima ou terceiros, não responderá pelo crime de homicídio, apenas o responsável pela ordem. (SANTOS, 2011, p. 93).

Em conformidade com esse raciocínio, Rogério Grego (2011) afirma que pela subordinação hierárquica o *sniper* (atirador de elite) somente poderá agir após autorização de seu superior.

Rosa (2009) segue a seguinte linha de raciocínio:

Se aquele que cumpriu a ordem não tinha conhecimento que esta era manifestamente ilegal, ou não tinha condições de se por à coação que lhe foi exercida, neste caso não poderá ser responsabilizado em atendimento aos princípios que foram estabelecidos pelo Código

Penal Militar. A lei penal não deixa dúvidas que aquele que foi autor da coação ou da ordem responderá pelo crime praticado. Na realidade, o autor da ordem se utilizou de uma terceira pessoa para que seu objetivo pudesse ser alcançado. (ROSA, 2009, p.86).

Para Santos (2011), se a ordem do superior hierárquico for manifestamente ilegal:

[...] a situação na qual as negociações estão fluindo bem, com libertação de vários reféns e, no momento da rendição do sequestrador, estando este já com as mãos para cima e sem arma alguma o atirador recebe a ordem para neutralizá-lo. Caso o Sniper cumpra a ordem, responderá pelo crime de homicídio doloso juntamente com o autor da mesma. (SANTOS, 2011, p.92).

Para falar da conduta do policial militar *sniper*, tem-se que conceituar o que seria exigibilidade de conduta diversa.

Segundo a doutrina penal comum e penal militar, seria a atitude do agente que criou uma expectativa social de que ele poderia agir de uma maneira diversa daquela conduta tomada.

O *sniper*, no exercício de sua função, efetuando o tiro técnico (neutralização com morte do sequestrador), sofrerá um devido processo legal, em função do crime de homicídio, mas será absolvido por não ter cometido crime algum, graças à inexigibilidade de conduta diversa (SANTOS, 2011).

Acerca da inexigibilidade de conduta diversa Toledo (1994) acrescenta:

A inexigibilidade de outra conduta é, pois, a primeira e mais importante causa de exclusão da culpabilidade. E

constitui verdadeiro princípio de direito penal. Quando aflora em preceitos legislados, é uma causa legal de exclusão. (TOLEDO, 1994. p. 328).

Para Toledo (1994), nota-se que no direito penal a inexigibilidade de conduta diversa é a causa de exclusão de culpabilidade que detém mais relevância.

Dessa forma, devido aos diversos fatores que abrangem a realização do disparo letal, inúmeros desfechos e resultados podem surgir no que se refere à sua utilização.

6 CONCLUSÃO

O tiro letal será utilizado em casos que legitimem o bem jurídico mais precioso tutelado pela norma penal, visando salvar uma vida em detrimento de outra. Ressaltando que a sua utilização somente será autorizada depois de verificada a sua extrema necessidade avaliada pelo gerente do evento crítico.

O que se busca é proteger vidas, evitando o sofrimento maior da vítima, resguardando sua integridade física.

De acordo com as ocasiões expostas, a possibilidade no que se refere ao tiro de comprometimento são diversas, com diferentes desdobramentos.

Desse modo, não se pretende esgotar o tema, mas demonstrar os mínimos critérios a serem observados a respeito do tiro de comprometimento efetuado pelo *sniper* policial militar quando autorizado, bem como sua responsabilização penal em face do direito penal comum e penal militar.

Neste estudo observa-se que para o autor Rogério Grego, o

sniper após autorizado a efetuar o tiro de comprometimento não cometerá crime algum em face da legítima defesa de terceiros. Como a doutrina não trouxe o conceito do que seria estrito cumprimento do dever legal. Há de se observar que o *Sniper* somente agirá em subordinação hierárquica ao seu superior.

O autor Zaffaroni segue a mesma linha de raciocínio de Greco, partindo de um pressuposto que ninguém é obrigado a aceitar injusta agressão.

Corroborando com esse entendimento, Bitencourt diz se tratar de legítima defesa de terceiros, quando afirma que o *sniper* encontra-se na obrigação legal de proteger bens jurídicos alheios tendo que optar em sacrificar uma vida em detrimento da outra.

Já no entendimento de Rosa, a conduta do *sniper* policial militar está enquadrada no exercício regular de direito, afastando a responsabilidade penal do agente quando o emprego da força encontra amparo em lei.

Nota-se que, para o autor Gilmar Luciano Santos, esse entendimento não é pacífico, pois entende que quem está amparado pela legítima defesa de terceiros será quem emanou a ordem para o tiro letal. Já o *sniper*, age em função de sua subordinação hierárquica, respaldado pelo cumprimento do dever legal.

Em face de tudo que fora exposto no presente artigo, percebe-se que os argumentos jurídicos apresentados pelo autor Gilmar Luciano Santos são os mais contundentes, visto que o *sniper* policial militar somente poderá atuar mediante a ordem emanada do seu superior hierárquico, devido à inexigibilidade de conduta diversa, caso contrário será responsabilizado pessoalmente pelo crime de homicídio doloso em concurso

formal por desobediência.

Abstract: This study aimed to identify, within the of national legal rules, in which excluding, in the case of incidents with hostages located the use of shot Sniper Military Police is supported. In the face of the proposed study, far-will take the will be necessary to examine to legislation homeland the search for legal arguments capable of criminal responsibility , with respect to the lethal shot and compare the Brazilian legal rules in order to identify legal paradigms that may serve as a support to build the best answer to the problem. In the present study, search is within the doctrine and legislation the common and divergent points as well as a comparison and study about the direct responsibility of the sniper. After following the steps narrated, conclude that the sniper to make precision shooting with neutralizing agent's death, has no autonomy of action. Depending on the order of his superior to act, otherwise it will be responsible for the crime of murder. Thus is performance is legal support for the legitimate defense of third parties and other exclusionary enforceability of the diverse conduct, because it is commanded to make the letal shot, for their obedience hierarchical.

Keywords: criminal liability; occurrence; located hostage; lethal shot, sniper.

REFERÊNCIAS

ASSIS, Jorge César de. **Comentários ao código penal militar**. 5. Ed. Curitiba: Juruá, 2004

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de Direito Penal: Parte Geral**. 8. Ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

Decreto Lei nº 2.848, de 7 de Dezembro de 1940. Código Penal. **Vade Mecum Acadêmico de Direito Rideel / Anne Joyce Angher, organização**. 22.ed. São Paulo: Rideel, 2016.

Decreto Lei nº 1.001, de 21 de Outubro de 1969. Código Penal Militar. **Vade Mecum Acadêmico de Direito Rideel / Anne Joyce Angher, organização**. 22.ed. São Paulo: Rideel, 2016.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Miniaurélio Século XXI Escolar: O minidicionário da língua portuguesa**. 4. Ed. rev. Ampliada. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2010.

FILHO, Nylson Paim de Abreu (organizador). **CODEX**. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2010.

GREGO, Rogério. **Atividade Policial: aspectos penais, processuais penais, administrativos e constitucionais**. 3 ed. Rio de Janeiro: Ed. Impetus, 2011.

GRECO, Rogério. **Curso de Direito Penal**. 12 ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2010.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa e DIAS, Maria Teresa Fonseca. **(Re) pensando a pesquisa jurídica: teoria prática- 2ª Ed.rev., ampl. e atual. pela ABNT 30/12/05**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**: 5.ed. São Paulo : Atlas 2003.

MINAS GERAIS. Constituição (1989). **Constituição do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte: Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 1989.

MIRABETE, Julio Fabbrini. **Manual de Direito Penal**. 23. Ed. São Paulo: Atlas, 2006.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Manual de Direito Penal**: parte geral: parte especial. 7.ed. ver. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

PEGORARO, Bruno Régio. Artigo: **Tiro de comprometimento (sniper)**: Aspectos Penais. Disponível em: < <http://jus.com.br/revista/texto/10984/tiro-de-comprometimento-sniper>> Acesso em: 20 de maio de 2012, 12:30:20.

PRADO, Luiz Regis. **Curso de Direito Penal Brasileiro**.Volume 1: parte geral, arts.1 a 120. 6.ed. ver. atual e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006.

RIO GRANDE DO SUL. Justiça Militar. Apelação criminal nº 2.613/93-Ac. Relator: Juiz Antônio Cláudio Barcelos de Abreu. **Pesquisa de Jurisprudência Penal Militar**,1994, t. I, p. 155. Disponível em < http://www.tjmrs.jus.br/jurisprudencia/lista_jurisprudencia.asp>. Acesso em: 04/02/ 2016.

ROSA, Paulo Tadeu Rodrigues. **Código Penal Militar**. Comentado Artigo por Artigo, Belo Horizonte: Editora Líder, 2009.

SANTOS, Gilmar Luciano. **Negociação em ocorrências de alta complexidade**. Primeira Edição. Belo Horizonte: Probabilis Assessoria, novembro de 2009.

SANTOS, Gilmar Luciano. **Como Vejo a Crise: gerenciamento de ocorrências de alta complexidade.** Terceira Edição. Belo Horizonte: Probabilis Assessoria, março 2010.

SANTOS, Gilmar Luciano. **Sniper Policial.** Quem autoriza o disparo letal? Uma análise jurídica... Primeira Edição. Belo Horizonte: Probabilis Assessoria, abril 2011.

SOUZA, Mascarenhas Wanderley de. **Contra-ataque: medidas antibomba.** São Paulo: Ícone, 1993.

TOLEDO, Francisco de Assis. **Princípios Básicos do Direito Penal.** 5. ed. São Paulo: Saraiva, 1994.

ZAFFARONI, Eugênio Raúl. **Manual de direito penal brasileiro: parte geral.** 5. Ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2004.

A VIOLÊNCIA DOMÉSTICA CONTRA A MULHER SOB A ÓTICA DA VITIMIZAÇÃO REPETIDA: uma análise da atuação do Serviço de Prevenção à Violência Doméstica

EDUARDO GODINHO PEREIRA

Capitão da PMMG. Professor da Academia de Polícia Militar de Minas Gerais e da Faculdade de Direito de Contagem. Doutorando em Educação pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Especialista em Segurança Pública. Especialista em Ciências Jurídicas. Mestre em administração. Bacharel em Ciências Militares e em Direito.

GLÍCIA ARAÚJO FERREIRA

Tenente da PMMG. Professora da Academia de Polícia Militar de Minas Gerais. Mestranda em Ciências Sociais (PUC/MG). Especialista em Segurança Pública e Criminalidade. Especialista em Ciências Jurídicas. Bacharel em Ciências Militares e em Direito.

Resumo: O objetivo desta pesquisa científica foi verificar se a atuação da Equipe de Prevenção à Violência Doméstica do Vigésimo Segundo Batalhão da Polícia Militar, junto às vítimas acompanhadas pelo serviço, contribuiu para a quebra do ciclo de violência doméstica, bem como se reduziu o número de registros de boletins de ocorrência e, conseqüentemente, o fenômeno da vitimização repetida. Foram entrevistadas as doze mulheres vítimas de violência doméstica consideradas como casos de maior gravidade e que foram, no ano de 2014, atendidas e acompanhadas pelo Serviço de Prevenção à Violência Doméstica do Vigésimo Segundo Batalhão da Polícia Militar, que compreende alguns bairros do município de Belo Horizonte – Minas Gerais. Verificou-se, neste estudo, a importância da atuação do Serviço de Prevenção à Violência Doméstica da Polícia Militar ante o fenômeno da violência doméstica, principalmente no que se refere ao atendimento preventivo e ao acompanhamento das vítimas, através de visitas, orientações e encaminhamentos à Rede de enfrentamento à violência doméstica. Pela pesquisa

A violência doméstica contra a mulher sob a ótica da vitimização repetida: uma análise da atuação do serviço de prevenção à violência doméstica

realizada, conclui-se que o atendimento realizado pelo Serviço de Prevenção à Violência Doméstica do Vigésimo Segundo Batalhão da Polícia Militar atua preventivamente e consegue auxiliar às vítimas a romperem com o ciclo de violência doméstica, o que é confirmado pela redução dos números de registros de ocorrências dessa natureza após o acompanhamento pela equipe. Com base no resultado da pesquisa, apresentam-se sugestões para implementação desse serviço em todas as Unidades da Polícia Militar de Minas Gerais.

Palavras-chave: Violência doméstica. Ciclo de violência. Vitimização repetida. Polícia Militar de Minas Gerais.

1 INTRODUÇÃO

A violência doméstica e familiar tem sido amplamente discutida e enfatizada nos últimos anos, pois constitui uma das principais formas de violação dos direitos humanos das mulheres e as atinge em seus direitos à vida, à saúde e à integridade física. No Brasil, após a promulgação da Constituição Federal de 1988 e com a consolidação de igualdade de direitos entre homens e mulheres, prevista no art. 5º, houve grande avanço para cessar a discriminação e a violência contra as mulheres. Porém, por si só, o novo texto constitucional não foi suficiente para coibir a violação dos direitos das mulheres.

As mulheres continuaram a sofrer diversas formas de violência e os mecanismos de proteção até então existentes não eram hábeis a protegê-las. Para tentar solucionar esse problema, a Lei 11.340, conhecida como Lei Maria da Penha, foi aprovada em setembro de 2006 e dispôs sobre mecanismos para coibir qualquer forma de violência doméstica e familiar contra a mulher.

Nesse contexto, a Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG) implementou, em meados de 2010, o Serviço de Prevenção à Violência Doméstica

(SPDV), que foi regulado em 2011 pela Instrução 01/2011-1ª RPM, com intuito de inserir as vítimas em programa de acompanhamento capaz de realizar os devidos encaminhamentos à rede de proteção e atuar, junto às vítimas, de modo que o ciclo de violência seja quebrado, reduzindo as repetições do crime.

Segundo Soares (2005, p. 11), a violência doméstica contra a mulher envolve atos repetitivos que vão se agravando, em frequência e intensidade, como coerção, cerceamento, humilhação, desqualificação, ameaças e agressões físicas e sexuais variadas.

O interesse dos pesquisadores pelo tema se deu em razão da atividade profissional desenvolvida junto aos serviços preventivos na Unidade Operacional. Devido à estreita relação dos pesquisadores com o tema, surgiu o interesse de verificar a aplicabilidade, a eficiência do serviço prestado e os seus resultados, motivações fundamentais para impulsionar a pesquisa. Os pesquisadores buscaram uma Unidade Operacional que desenvolvesse o serviço e que tivesse em sua equipe algum militar que participou efetivamente da implementação na Unidade. Foi então escolhido o Vigésimo Segundo Batalhão de Polícia Militar (22º BPM), Unidade que possui o serviço bem estruturado desde a implementação, em 2010, tendo como coordenador, o mesmo policial militar, um 2º Sargento PM.

Os fatos apresentados direcionaram à identificação do seguinte problema: o Serviço de Prevenção à Violência Doméstica executado no Vigésimo Segundo Batalhão de Polícia Militar tem conseguido reduzir o fenômeno da vitimização repetida das vítimas acompanhadas e incluídas no programa?

Como hipótese para o problema proposto, sugere-se que Serviço de Prevenção à Violência Doméstica, executado no Vigésimo Segundo Batalhão de Polícia Militar, tenha conseguido reduzir o número de

A violência doméstica contra a mulher sob a ótica da vitimização repetida: uma análise da atuação do serviço de prevenção à violência doméstica

registros realizados pelas vítimas em relação aos crimes de violência doméstica por meio do cumprimento da Instrução 01/2011-1ª RPM, que prevê o acompanhamento das vítimas e os devidos encaminhamentos. A condição apresentada pela hipótese foi imprescindível para a verificação da efetividade do Serviço de Prevenção à Violência Doméstica do Vigésimo Segundo Batalhão de Polícia Militar.

Delimitaram-se, como objetivos da pesquisa: a) analisar se, nos casos de violência doméstica conjugal contra a mulher, a Equipe de Prevenção à Violência Doméstica do 22º BPM tem atuado de maneira a quebrar o ciclo da violência, reduzindo o fenômeno da vitimização repetida; b) comparar o fenômeno da vitimização repetida das vítimas antes e após a inclusão no programa de acompanhamento previsto no Serviço de Prevenção à Violência Doméstica.

A pesquisa traz contribuições significativas para a PMMG, em razão de verificar a capacidade preventiva do serviço servindo, inclusive, de produção de conhecimento para que os resultados obtidos sejam aplicados às novas patrulhas de prevenção à violência doméstica que serão criadas.

Ao se lançar um serviço novo torna-se imperioso seu acompanhamento e análise, de forma a verificar se esse serviço está atendendo aos objetivos para os quais foi concebido. Dessa forma, esta pesquisa contribuirá para a sociedade e para órgãos do governo e da polícia, que terão condições de avaliar e mensurar a efetividade do serviço prestado, evitando gastos desnecessários ou investimento em uma atividade que não esteja cumprindo com os interesses iniciais de sua concepção.

2 VIOLÊNCIA DOMÉSTICA: APONTAMENTOS TEÓRICOS

O termo violência vem tanto do latim *violentia*, abuso de força, como de *violare*, transgredir o respeito devido a uma pessoa. É tudo aquilo que,

vindo do exterior, se opõe ao movimento interior de uma natureza. Ela se refere à coação física, em que alguém é obrigado a fazer aquilo que não deseja. Entende-se como sendo uma imposição física de fora contra uma interioridade absoluta e uma vontade livre (ARISTÓTELES *apud* MARCONDES FILHO, 2001, p. 20).

Segundo a Organização Mundial de Saúde¹ (2002 *apud* MARZIALE, 2004, *on line*) violência foi definida como “o uso de força física ou poder, em ameaça ou na prática, contra si próprio, outra pessoa ou contra um grupo ou comunidade que resulte ou possa resultar em sofrimento, morte, dano psicológico, desenvolvimento prejudicado”.

A violência pode ser entendida como algo próprio da história do ser humano, percebida de maneira variável histórica e culturalmente, sem decorrer somente do uso de força física motivada pelo indivíduo, mas se sustenta “[...] na e pela própria história das relações entre os sujeitos, suas condições de existência e a consciência que delas se tem [...]” (MOREIRA, 2012, p. 48).

As definições de violência apontadas demonstram que esse comportamento acompanha o homem ao longo do tempo e é muitas vezes justificado pela diferença de poder entre os gêneros e por imposição do patriarcado. Destacam-se a seguir apontamentos a respeito desses conceitos e da formação da família.

2.1 Apontamentos sobre gênero, família e patriarcado

Gênero é antes de tudo relação social, não se refere estritamente às questões das mulheres, mas sim às relações sociais de poder e aos papéis socialmente representados pelo masculino e pelo feminino. Para Pereira (2004 *apud* VASCONCELOS, 2012), gênero diferencia-se conceitualmente de sexo e se reporta:

¹ Organização Mundial da Saúde (OMS). **Informe mundial sobre la violencia y salud**. Genebra, (SWZ): OMS; 2002.

A violência doméstica contra a mulher sob a ótica da vitimização repetida: uma análise da atuação do serviço de prevenção à violência doméstica

[...] aos padrões de comportamento e papéis esperados de homens e mulheres em cada sociedade. Nesse sentido, sexo é inerente à natureza e não pode ser alterado na sua estrutura. Gênero é produto das relações sociais e pode mudar conforme os costumes e a cultura de cada sociedade (PEREIRA, 2004, *apud* VASCONCELOS, 2012, p. 39-40).

De acordo com Saffioti (1997, p. 68), “[...] a identidade de gênero equaliza todas as mulheres, de um lado, e todos os homens, de outro. Todavia, nenhum indivíduo é igual a outro, nem no contingente feminino, nem no masculino”. Contudo, as semelhanças e as diferenças compõem o sentimento pessoal e o reconhecimento por parte da sociedade de que alguém pertence a determinado gênero.

De acordo com Pessis e Martins (2005) as técnicas obtidas pelos homens com o objetivo de melhorar a defesa do grupo possibilitaram que eles ampliassem e aperfeiçoassem os seus conhecimentos, aos quais as mulheres não tiveram acesso, considerando a especificidade dos trabalhos por elas executados. Esse estereótipo de exclusão feminina do conhecimento constituiu uma estrutura conservadora, em torno da qual se organizou a maior parte das sociedades históricas.

Diante desses conceitos, Giffin (1994) complementa:

Ao gênero feminino, tradicionalmente, é reservado o papel social circunscrito à esfera familiar e à maternidade. Ao masculino, o papel é o de concentrador dos valores materiais, o que faz do homem o provedor e protetor da família. A definição de gênero, portanto, transcende a submersão em diferenças biológicas e genitais entre homens e mulheres. Trata-se, em verdade, dos papéis que se exige do sexo masculino e feminino, para aceitação cultural e social (GIFFIN, 1994, p. 146).

Percebe-se que os estudos realizados sobre gênero contemplam

a idéia de que as diferenças sociais entre homens e mulheres estão relacionadas a uma construção histórica e cultural que não depende apenas do sexo biológico, mas de identidades atribuídas culturalmente na sociedade através de papéis sociais. O termo gênero é mais propriamente utilizado para analisar as relações sociais estabelecidas entre homens e mulheres (CARVALHO *et al*, 2013).

Os conceitos de gênero apresentados aqui demonstram uma distinção social estabelecida que atribui papéis definidos aos homens e às mulheres. Assim, gênero diferencia-se de sexo, uma vez que é uma relação, interação social e que, na prática, é o papel que se espera de homens e mulheres dentro de uma sociedade coletiva, podendo haver variações nesses papéis em razão de crenças, da época e da evolução social. A seguir, apresentam-se os conceitos de família e patriarcado, que esclarecem o contexto da violência doméstica contra a mulher.

De acordo com Engels² (1884 *apud* XAVIER 1998, p. 14) o termo *família*, oriundo do vocábulo latino *famulus*, significa *escravo doméstico*. Esse novo organismo social – a família – consolidou-se como instituição na Roma Antiga. Assim, a família romana era centrada no homem, sendo as mulheres, no geral, meras coadjuvantes. A autoridade do *pater familiae* sobre os filhos prevalecia até mesmo sobre a autoridade do Estado e duraria até a morte do patriarca, que poderia, inclusive, transformar seu filho em escravo e vendê-lo.

No Brasil, identifica-se também essa passagem do modelo patriarcal feudal ao modelo patriarcal nuclear burguês. A história da instituição familiar no Brasil tem como ponto de partida o modelo patriarcal, importado pela colonização e adaptado às condições sociais do Brasil de então, latifundiário e escravagista (SAFFIOTI, 1979 *apud*

2 ENGELS, F. **El origen de la familia, de la propiedad privada e del Estado**. Buenos Aires: Claridad, 1884.

XAVIER,1998, p. 16).

A posição da mulher, na família e na sociedade em geral, desde a colonização até hoje, demonstra que a família patriarcal foi uma das matrizes da nossa organização social. As mulheres brasileiras, nas primeiras décadas do século XX, não haviam conquistado os direitos civis garantidos ao homem. Precisavam exigir seus direitos de cidadãos e aumentar sua participação na vida pública (NARVAZ; KOLLER, 2006).

Na nova configuração familiar – a família nuclear burguesa –, o homem deixava de ser o proprietário da família para ocupar o papel de pai – provedor/mantenedor burguês da esposa e da prole. A mulher não mais era propriedade do marido, mas mãe – educadora e protetora dos filhos, cuidadora do marido e do lar (NARVAZ; KOLLER, 2006).

Nesse sentido, Gomes *et al* (2007) apresentam que a família moderna reproduz a desigualdade social existente referente às expectativas geradas sobre o comportamento de homens e mulheres. Sendo assim, esperam-se das mulheres delicadeza, sensibilidade, passividade, subordinação e obediência. Devido à condição biológica da mulher de engravidar e amamentar, a sociedade também delegou a ela o cuidado com o marido, com o lar e com os filhos, inclusive responsabilizando-a por qualquer coisa errada que aconteça.

Verifica-se, pois, que a família é composta de membros que possuem posição e papel socialmente definidos que refletem sua organização estrutural e funcional, o que, por conseguinte, torna o núcleo familiar permeado por relações desiguais de poder as quais contribuem para a ocorrência da violência doméstica contra a mulher.

Compreender o significado de patriarcado é importante para entender o processo de dominação econômica, política, social e ideológica que contribuem para a submissão feminina e, conseqüentemente, para

a ocorrência da violência doméstica contra a mulher. Dessa maneira pode-se entender que o patriarcado é uma forma de organização social na qual as relações são regidas por dois princípios básicos: a) as mulheres estão hierarquicamente subordinadas aos homens; b) os jovens estão hierarquicamente subordinados aos homens mais velhos (NARVAZ; KOLLER, 2006).

Saffioti (2005, p. 65) menciona que patriarcado é uma transação entre os “[...] homens na qual a mulher figura como objeto [...], ela não é senão o que o homem decide que seja”. A autora completa dizendo que “[...] é o sistema masculino de opressão das mulheres”. Por isso o patriarcado, como conceito, refere-se notadamente à sujeição da mulher aos homens, como o direito que todos os homens exercem sobre as mulheres simplesmente pelo fato de serem homens.

Gomes *et al* (2007) reforçam que nas famílias em que prevalece a cultura patriarcal, os atributos e os papéis de gênero valorizam o homem em detrimento da mulher. Dessa forma, legitima-se, por um lado, a dominação do homem e, por outro, a inferioridade da mulher. Nessa perspectiva, a mulher é destituída de autonomia e do direito de decidir, inclusive sobre o seu próprio corpo.

Com base no mandado do patriarcado, a violência torna-se uma das maiores e piores expressões da dominação masculina sobre a mulher e “[...] paira sobre a cabeça de todas [...] como mecanismo de sujeição aos homens, inscrito nas relações de gênero” (SANTOS E IZUMINO, 2005, p. 156).

Os apontamentos feitos sobre patriarcado permitem afirmar que a sociedade foi estruturada pela dominação do homem e que o papel social estabelecido para as mulheres é fruto dessa relação de dominação do homem sobre a mulher. As consequências dessa relação serão abordadas na próxima seção com uma exposição sintética sobre

a violência doméstica contra a mulher e a submissão feminina.

2.2 Violência doméstica contra a mulher e submissão feminina

Os conceitos abordados de gênero, família e patriarcado permitem entender as origens e as causas de violência de gênero, que é perceptível em todas as sociedades e constitui-se em um ponto de referência essencial para abordagem da submissão feminina quando se fala em violência doméstica. Para Heise (1994 *apud* GIFFIN, 1994), a violência é um fenômeno extremamente complexo, com raízes profundas nas relações de poder baseadas no gênero, na sexualidade, na autoidentidade e nas instituições sociais. O direito do homem de exercer a dominação sobre a mulher é considerado a essência da masculinidade.

A violência doméstica contra a mulher não é um fenômeno restrito apenas às classes mais baixas e aos países subdesenvolvidos. Acontece no mundo inteiro e atinge mulheres de todas as idades, classes sociais, raças, etnias e orientações sexuais. Qualquer que seja o tipo – física, sexual, psicológica, ou patrimonial –, a violência está vinculada ao poder e à desigualdade das relações de gênero, nas quais impera o domínio dos homens, e está ligada também à ideologia dominante que lhe dá sustentação (BRASIL, 2004).

Afirma-se que homens e mulheres possuem níveis desiguais de poder na sociedade e os papéis desempenhados por cada um dos sexos são definidos social e culturalmente. Então, a violência doméstica contra a mulher é uma forma de castigá-la por possíveis falhas no desempenho do papel que lhe foi imposto (MINAS GERAIS, 2011).

Segundo Allen *et al.* (1992, p.10),

O propósito da violência é controlar as mulheres, direta ou indiretamente, por medo do ataque. Quando uma mulher é espancada pelo parceiro por ser muito

autoconfiante, quando uma criança é violentada sexualmente pelo pai, quando um adolescente é explorado na prostituição, quando uma lésbica é estuprada num ataque homofóbico, todas as mulheres aprendem que somos propriedade e que não devemos desafiar a autoridade masculina.

Soares (1999) aponta que, nesse contexto, alguns países já tinham a violência doméstica como um problema social que deveria ser enfrentado e combatido, vez que a família, como santuário sagrado na visão tradicional, acabou por gerar uma barreira de proteção contra fatos desconcertantes como a violência produzida dentro do próprio seio familiar.

Somente a partir de 2006 é que o fenômeno denominado violência doméstica começou a ser tratado no Brasil de forma mais incisiva. Com o advento da Lei Federal nº 11.340 de 2006 – Lei Maria da Penha –, os órgãos de defesa social aprimoraram o combate a esse mal, por meio de uma política pública integrada (BRASIL, 2006).

Em uma visão que abrange o lado social, as mulheres sempre foram vistas como submissas à vontade dos homens em todas as épocas. As mulheres viviam praticamente sem direitos e tinham várias obrigações. Essa expressão é notória no texto abaixo:

A mulher durante séculos foi vítima da opressão e de teorias machistas, no entanto, nenhum obstáculo foi capaz de ofuscar o brilho feminino e impedir o seu desenvolvimento na sociedade. Contudo, o processo de emancipação da mulher foi uma tarefa árdua, que perdurou durante séculos até alcançar o *status* que possui hoje. De sexo frágil, a mulher passou a ser responsável pelo mais novo processo que o mundo vem sofrendo: a revolução feminina, onde as mulheres deixaram de ser apenas donas (*sic*) do lar, para participar efetivamente da construção da história (GALIZA, 2008, *on line*).

A violência doméstica contra a mulher sob a ótica da vitimização repetida: uma análise da atuação do serviço de prevenção à violência doméstica

Strey (2000 *apud* NARVAZ; KOLLER, 2006) afirma que a submissão e a resistência sempre fizeram parte da história das mulheres, e Narvaz e Kooler (2006) complementam que a submissão feminina constitui um papel fundamental do adestramento das mulheres à ordem social patriarcal. Assim, no decorrer do século XX, o movimento feminista floresceu e os atos internacionais de proteção à mulher se multiplicaram. O feminismo foi um movimento que buscou principalmente a igualdade de direitos, respeitando as diferenças entre sexos. Seu objetivo era reconhecer a mulher em igualdade com o homem, acabando, assim, com a ideia de superioridade do sexo masculino sobre o feminino (GROSSI, 1994).

No final dos anos 70, atuantes do movimento feminista foram às ruas para protestar contra alguns assassinatos de mulheres, cometidos por seus maridos, companheiros, namorados ou amantes. Esse movimento teve como *slogan* a frase: “Quem ama não mata” (GROSSI, 1994). A partir desse momento, a violência passou a ser um dos temas objetos de reivindicações dos movimentos de mulheres, tanto no âmbito nacional quanto no internacional (SOUZA *et al.*, 201-).

Quando o movimento feminista definiu a violência doméstica como um problema social, especialmente de saúde pública, considerado pela OMS na década de 70, esse termo nos remetia principalmente à violência de homens contra mulheres de uma forma geral. O movimento pela criação de abrigos para vítimas de violência doméstica teve idealização na suposição de que a violência era uma questão unilateral, fundamentalmente masculina (GROSSI, 1994).

No Brasil, as mulheres sempre foram colocadas em situação de desigualdade. As relações sociais, o sistema político, o econômico e o cultural imprimiram-lhes uma relação de subordinação em relação aos homens. As desigualdades existentes entre homens e mulheres

sempre foram tratadas como naturais e imutáveis e têm sido utilizadas como uma das formas de manter a opressão sobre elas. Essa relação de desigualdade é sustentada pela divisão sexual e desigual do trabalho doméstico, pelo controle do corpo e da sexualidade das mulheres e pela exclusão das mulheres dos espaços de poder e de decisão (BRASIL, 2004).

Verifica-se, então, que todas as atitudes de outrora promoveram ainda mais a violência doméstica a partir de uma aceitação do papel social exercido pela mulher. A violência doméstica se potencializa pela histórica submissão feminina e, no contexto moderno, esse tipo de violência apresenta-se de diversas formas.

De acordo com Soares (1999), dentro do modelo feminino e pelo viés da violência de gênero, em que a mulher é, necessariamente, vítima de uma agressão perpetrada por um homem, identificou-se um padrão nesses episódios. Trata-se de uma violência cíclica, tendente a se repetir indefinidamente, caso não haja uma intervenção externa. A esse modelo nominou-se ciclo da violência doméstica. Sua dinâmica e suas nuances seguem detalhadas a seguir, visto se configurarem em pontos específicos de atuação do serviço de prevenção à violência doméstica da PMMG.

2.3 O ciclo de violência contra a mulher

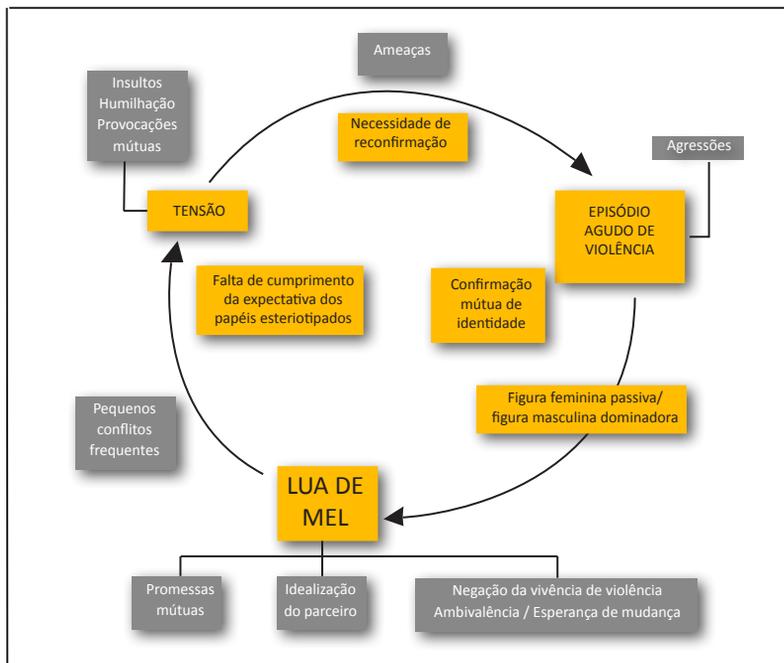
O ciclo da violência expressa como os diferentes fatores interagem em um mesmo relacionamento de violência, através de sucessivas fases. Conforme Walker (1979, *apud* BRASIL, 2001), nem todos os momentos são marcados pela agressão, e entendê-lo é muito importante na sua prevenção e interrupção. Ainda, segundo Walker (1979, *apud* BRASIL, 2001, p. 57), o ciclo está dividido em três etapas. A primeira constitui a *construção da tensão*, a segunda, a *explosão da violência* e a última,

A violência doméstica contra a mulher sob a ótica da vitimização repetida: uma análise da atuação do serviço de prevenção à violência doméstica

a lua de mel (FIG. 1).

FIGURA 1- O ciclo da violência

Ciclo da violência



Fonte: BRASIL, 2003.

Na primeira fase, *construção da tensão*, ocorre aumento da tensão e o agressor tende a tornar-se mais irritado. A vítima raramente ficará irritada porque ela teme que sua raiva possa servir para escalar a violência do agressor e busca “[...] *acalmá-lo, mostrando-se dócil e prestativa, capaz de antecipar seu comportamento com base em vivências de violências passadas*” (MOREIRA, 2006, p. 48).

Na *construção da tensão* podem ocorrer alguns atos de violência, tais como agressões verbais e destruição de objetos. Após o rompante, o agressor se retrata rapidamente. Normalmente, a mulher o perdoa e acaba assumindo a culpa pela atitude tomada pelo agressor (MOREIRA, 2006).

A segunda fase, *explosão da violência*, é a parte mais curta e violenta do ciclo, e sua característica principal é o episódio agudo de violência. É o momento em que ocorre o maior nível de tensão e os ataques de violência. Ela pode começar com o agressor tentando ensinar uma lição para a vítima sem o intento de agredi-la fisicamente. A vítima, normalmente, não reage com raiva por temer um grau maior de violência e dano como respostas. Essa é a fase mais curta e, logo em seguida, vem a fase da *lua de mel* (MOREIRA, 2006).

A terceira fase, *lua de mel*, é o período de calma que vem após a violência física. Aqui, o agressor, por medo de perder a companheira e por remorso, tenta desculpar-se e realiza promessas tentando reconquistá-la (MOREIRA 2006).

Vale ressaltar que não são todas as situações de violência doméstica contra a mulher que seguem o padrão do ciclo de violência. Algumas fases podem ocorrer como descrito no ciclo, como podem nunca acontecer (PEREIRA, 2013).

De acordo com Brasil (2001), as interações violentas de um casal estão vinculadas ao aumento de tensão nas relações de poder estabelecidas, até se chegar ao ponto de a relação de dominação/subordinação necessitar ser confirmada. Como consequência, a situação de violência pode ser uma tentativa de restaurar o poder perdido ou nunca alcançado ou, ainda, a confirmação mútua da identidade (MESTERMAN, 1998, apud BRASIL, 2001)

Pereira (2013) afirma que, ao contrário do que se parece ao senso comum, grande parcela das mulheres que vivenciam situações de violência por diversas vezes já tentou romper com esse ciclo. Contudo, tais mulheres não foram bem-sucedidas em seu propósito pelas fragilidades psicossociais, bem como pelas limitações das instituições

A violência doméstica contra a mulher sob a ótica da vitimização repetida: uma análise da atuação do serviço de prevenção à violência doméstica

às quais recorreram. Pereira (2013) aponta que as mulheres agredidas pelos seus companheiros não conseguem interromper com os fatos incitadores da violência e permanecem nessa situação por um longo tempo e que, não raras vezes, as agressões tornam-se cada vez mais hostis.

Dentre os principais fatores que motivam a permanência das mulheres em situações de violência doméstica conjugal, destacam-se:

[...] modelo familiar violento [...]; auto-imagem negativa [...]; sentimentos de inferioridade, insegurança, desamparo e retraimento social [...]; esperança quanto à possibilidade de mudança nas atitudes do companheiro; insegurança quanto a sua capacidade [...] de sobreviver sem um companheiro [...]; sentimento de responsabilidade pelo comportamento agressivo do companheiro; tendência a atribuir e justificar o comportamento violento do companheiro por fatores externos [...]; tendência a valorizar excessivamente o papel de provedor e ‘bom pai’ no companheiro [...]; carência de apoio financeiro e de oportunidades de trabalho [...]; medo das dificuldades para prover o seu sustento econômico de seus filhos, após a separação; medo das represálias por parte do companheiro; [...] carência de recursos sociais e familiares; descrédito e falta de apoio dos familiares, levando ao isolamento social; **ausência de uma rede de apoio eficaz no que se refere à moradia, escola, creche, saúde e equipamento policial e de justiça** (BRASIL, 2001, p. 55, grifo nosso).

Diante dessas considerações, é possível afirmar que a violência doméstica contra a mulher é um assunto complexo, e que interromper o ciclo de violência não é tão simples como parece, pois envolve as diferenças de gênero e patriarcado, bem como o conceito e a formação da família. Assim, as mulheres vítimas dessa violência, nesse ciclo repetitivo, têm seus direitos humanos violados, bem como são colocadas em risco sua vida, sua saúde e sua integridade física. Por esse

motivo, torna-se importante tratar da questão da vitimização repetida no fenômeno de violência doméstica, pois tal fato tem despertado o interesse do Estado na busca de soluções para resolver os conflitos familiares e regulamentar as condutas ilícitas de maneira a contribuir para ampliação da proteção às mulheres.

2.4 A vitimização repetida

Outro elemento intrínseco à violência doméstica é a vitimização repetida. A palavra *vítima* vem do latim *victima* e significa “pessoa ou animal imolado em holocausto aos deuses” (FERREIRA, 2010, p. 715).

Segundo Soares (2005, p. 11), na grande maioria dos casos de violência doméstica, a mulher é a principal vítima. Na sua forma mais típica, trata-se de uma expressão do desejo de uma pessoa controlar e dominar a outra. Dessa maneira o autor aponta que “Ainda na sua forma típica, a violência doméstica contra a mulher envolve atos repetitivos, que vão se agravando, em frequência e intensidade, como coerção, cerceamento, humilhação, desqualificação, ameaças e agressões físicas e sexuais variadas”.

Sobre a violência doméstica, Soares (1999) aponta que, no modelo feminista, toda mulher é vítima potencial da violência masculina. Nesse modelo, apenas a mulher pode ser vítima da agressão perpetrada pelos homens. Então, mesmo as manifestações de violência perpetradas pelas mulheres estão relacionadas a mecanismo de autodefesa ou como uma resposta emocional à violência.

A violência doméstica é aquela em que fica caracterizada a existência de laços emocionais e afetivos entre autores e vítimas. Então, a vítima dessa violência não é pessoa alheia ou desconhecida, mas alguém com quem o agressor mantém laços de intimidade e de afeto (SOARES, 1999).

A violência doméstica contra a mulher sob a ótica da vitimização repetida: uma análise da atuação do serviço de prevenção à violência doméstica

Segundo Heise (1994, appud GIFFIN, 1994), a vitimização de gênero é manifestada principalmente nas formas de abuso sexual, estupro, abuso físico e psicológico por um parceiro íntimo. Isso traz consequências para a saúde física e a saúde mental, podendo culminar em homicídio ou suicídio. A vítima da violência doméstica, nesse sentido, é uma mulher fragilizada, sem apoio, isolada, refém de sentimentos de vergonha e medo e dependente econômica do parceiro violento. Ao mesmo tempo, é também uma mulher com esperança – de que o marido mude de comportamento, de reaver sentimentos de afeto e autoestima antes nutridos pelo homem a quem se vinculou (SOARES, 2005).

Viu-se que as vítimas de violência doméstica, na perspectiva feminista abordada por Soares (1999), são, exclusivamente, as mulheres. O Serviço de Prevenção à Violência Doméstica, ao adotar o modelo de atuação baseado no ciclo da violência doméstica, diante do fenômeno da vitimização repetida, alinhou-se a essa mesma perspectiva.

Em período mais recente tem-se discutido o modelo de polícia orientada para a vítima. Esse modelo possui como interesse primordial alcançar as necessidades individuais, uma vez que, no esforço por proteger a sociedade como um todo, essas necessidades individuais podem ser negligenciadas (MELO, 2001).

A atuação da PMMG é vinculada ao aspecto preventivo, cujas ações destinam-se à prevenção criminal. Para isso, é feito o planejamento das ações de forma a antecipar efetivamente a incidência de crimes, com foco em “[...] um criterioso planejamento, elaborado em bases realísticas, que atente para as informações pertinentes à defesa pública e que propicie a alocação de recursos humanos e materiais com base nas informações gerenciais da segurança pública” (MINAS GERAIS, 2010, p. 25). Assim, considerando a função preventiva e as

demandas sociais relativas à violência contra a mulher, foi necessário prever o SPVD em norma interna.

A Diretriz Geral de Emprego Operacional da PMMG (DGEOp) trouxe a previsão de criação do serviço de prevenção à violência doméstica e, segundo Minas Gerais (2010, p. 11) essa diretriz tem “força normativa, genérica e principiológica”, o que tornou necessária a criação uma norma específica para disciplinar o Serviço de Prevenção à Violência Doméstica (SPVD). Em janeiro de 2011, o Serviço de Prevenção à Violência Doméstica recebeu a devida regulamentação, no âmbito da Primeira Região de Polícia Militar (1ª RPM), com a Instrução nº 01/2011-1ª RPM, que será apresentada na próxima subseção. Diante disso, em Belo Horizonte, passou-se a executar o serviço em todas as Unidades da Capital Mineira, conforme previsto na instrução regulamentar sobre o tema na PMMG.

2.5 O Serviço de Prevenção à Violência Doméstica

A violência doméstica e familiar contra mulher é um fenômeno criminal que se distingue dos demais tipos de crimes e é de difícil prevenção. Normalmente ocorre em um ambiente privado ao qual as agências de segurança e prevenção do Estado não têm acesso. Isso acontece por causa da inviolabilidade do domicílio previsto na Constituição Federal. Normalmente, o agressor é a pessoa com quem a vítima possui um relacionamento íntimo. Devido à dificuldade de realizar ações preventivas, a vítima, muitas vezes, sofre o processo de revitimização ou de vitimização contínua (MOREIRA, 2006).

A Polícia Militar, antes da criação do SPVD, limitava-se a registrar a ocorrência de violência doméstica. Não possuía ações de acompanhamento e monitoramento das vítimas. Apenas o registro não produzia o resultado necessário para solucionar o problema

A violência doméstica contra a mulher sob a ótica da vitimização repetida: uma análise da atuação do serviço de prevenção à violência doméstica

das vítimas. Era necessário desenvolver novas respostas para enfrentamento do problema (MOREIRA, 2006).

O próprio texto constitucional exigia essa mudança. Vê-se, no § 8º do artigo 226, a determinação segundo a qual “O Estado assegurará a assistência à família na pessoa de cada um dos que a integram, criando mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações” (BRASIL, 1988, p. 96).

Nesse contexto, foi regulamentado o Serviço de Prevenção à Violência Doméstica contra as mulheres na Primeira Região de Polícia Militar (1ª RPM), que compreende a Capital de Minas Gerais, em meados do mês de junho do ano de 2011, com atividades voltadas exclusivamente à prevenção da violência doméstica. Atualmente, todas as Unidades da Primeira Região de Polícia Militar possuem o serviço instalado e em funcionamento.

Na data da criação, ainda não havia uma diretriz consolidada que normatizasse a estrutura e o funcionamento do serviço. Porém, o embasamento foi obtido através da monografia do CEGESP do, então, Tenente-Coronel Cícero Nunes Moreira. Posteriormente, já como Coronel, o Oficial assumiu o comando da 1ª RPM, de onde coordenou o processo de criação e de implementação do SPVD em toda a capital.

A Instrução 01/2011-1ª RPM foi a primeira norma que regulou o serviço na capital. Dela, constam detalhadamente a composição das equipes de Segunda Resposta, as atribuições e responsabilidades do Coordenador e dos demais integrantes, o horário de atuação, as funções da Seção de Planejamento e do Núcleo de Prevenção Ativa (NPA) da Unidade de Execução Operacional (UEOp), do analista criminal, da Seção de Assistência à Saúde (SAS) da UEOp e do Coordenador Regional do Serviço (MINAS GERAIS, 2011).

O Portfólio de Serviços das Unidades de Execução Operacional e da Corregedoria, no anexo D, normatizou o SPVD assim como a Instrução nº 01/2011-1ª RPM. Originalmente, a Resolução previa ser o serviço obrigatório a todos os batalhões da PMMG e opcional para as Companhias de Polícia Militar Independentes (Cia PM Ind).

Porém, em 2012, a Resolução nº 4212, de 23 de maio do mesmo ano, alterou o Portfólio no inciso II do artigo 1º e estabeleceu que o SPVD fosse opcional também para os batalhões.

De acordo com sua previsão operacional, o Serviço de Prevenção à Violência Doméstica é composto por dois ciclos de atendimento, denominados de Primeira Resposta e Segunda Resposta. Em cada um, atuam equipes distintas (MINAS GERAIS, 2011).

A Primeira Resposta é constituída pelos militares que compõem as Patrulhas de Atendimento Comunitário ou Patrulha do Bairro e realizam o atendimento das ocorrências de violência doméstica. As equipes de Segunda Resposta são compostas por militares devidamente treinados e capacitados para realizar pós-atendimento às vítimas de violência doméstica. Elas atuam no monitoramento de casos de violência repetida, visando à quebra do ciclo de violência doméstica. Para isso, dentre outras ações, encaminham as vítimas para os órgãos da rede de enfrentamento à violência doméstica – Ministério Público, Delegacia de Mulheres, serviço psicológico, centros de apoio etc. –, de acordo com a gravidade de cada caso (MINAS GERAIS, 2011).

O foco principal do trabalho são as vítimas de violência doméstica. Entretanto, durante a realização do serviço, especialmente da Segunda Resposta, desenvolvem-se ações destinadas ao agressor, tais como a notificação da inclusão no serviço de prevenção à violência doméstica, o encaminhamento a órgãos da rede para atendimento, entre outras

A violência doméstica contra a mulher sob a ótica da vitimização repetida: uma análise da atuação do serviço de prevenção à violência doméstica

(MINAS GERAIS, 2011).

As atividades direcionadas aos autores objetivam, prioritariamente, inibir o comportamento agressivo deles, mostrando que a vítima possui vigilância efetiva e mecanismos de ajuda. São mostradas a eles as sanções legais que poderão advir em casos de violência doméstica. Quando necessário, eles são encaminhados a órgãos que irão ajudá-los –casos de drogas e alcoolismo. (MINAS GERAIS, 2011).

Em relação às vítimas, a equipe de Segunda Resposta realiza orientação e explicação sobre os órgãos e os mecanismos disponíveis para auxiliá-las, realiza encaminhamentos aos órgãos da rede de enfrentamento à violência doméstica e, principalmente, explicações acerca dos dispositivos jurídicos/legais focalizando a Lei nº 11.340 de 2006, conhecida como Lei Maria da Penha.

A Patrulha de Prevenção à Violência Doméstica destina-se a prestar serviço de proteção à vítima, real ou potencial, e procura desestimular ações criminosas no ambiente domiciliar e promover orientação, proteção e acolhimento às vítimas. Atua, sempre que possível, em conjunto com outros órgãos da rede de enfrentamento à violência doméstica e familiar do Município, com pretensão de obter um ciclo completo de atendimento a vítima (MINAS GERAIS, 2011).

Nessa perspectiva, a atuação do SPVD, orientada para violência doméstica contra mulheres, atua nesses fatores inibindo a motivação dos ofensores de violência doméstica e aumentando a vigilância sobre as vítimas com a realização de acompanhamento através das visitas tranquilizadoras, enfatizando ações preventivas e estabelecendo um clima de confiança da vítima com a polícia (FERREIRA, 2011).

A proposta do Serviço de Prevenção à Violência Doméstica é atuar não apenas de forma reativa – que ocorre quando a polícia é chamada

para coibir a agressão executada pelo autor e interromper a segunda fase do ciclo – como também de maneira preventiva, agindo em todas as fases do ciclo e dando atenção a todos os envolvidos no processo (MINAS GERAIS, 2011, p.13).

O Vigésimo Segundo Batalhão da Polícia Militar, escolhido para a realização da pesquisa, é constituído de quatro Companhias Especiais e uma Companhia Tático Móvel, sendo esta localizada na sede da Unidade.

A Unidade atende a uma população estimada de 593 mil habitantes, e o traço marcante é a característica contrastante, a começar pela sede da Unidade. Esta, de um lado, possui o aglomerado Morro do Papagaio e, do outro, bairros de classe alta – como Luxemburgo, São Bento e Cidade Jardim – e conta com duas equipes de Prevenção à Violência Doméstica.

2.6 Resultados

Apresenta-se, na Tabela 1, o número de Registros de Eventos de Defesa Social (REDS) por vítima participante das entrevistas, antes e após a intervenção da equipe de Prevenção à Violência Doméstica (PVD).

O objetivo dessa tabela foi o de apresentar, quantitativamente, o número de REDS registrados pelas vítimas antes e após o acompanhamento da PVD. Diante dos dados, pode-se afirmar que todas as vítimas reduziram o número de registros após o acompanhamento da equipe realizado no ano de 2014.

A violência doméstica contra a mulher sob a ótica da vitimização repetida: uma análise da atuação do serviço de prevenção à violência doméstica

Tabela 1 – Número de registros de ocorrências envolvendo violência doméstica das 12 vítimas selecionadas para entrevista, antes e após o acompanhamento pela Patrulha de Prevenção a Violência Doméstica.

Mulheres que foram vítimas	Número de registros – antes do atendimento da PVD (antes de 2014)	Número de registros – após o atendimento da PVD (2014-2015)
A	08	1
B	05	0
C	09	0
D	05	0
E	05	0
F	06	0
G	05	0
H	05	0
I	03	0
J	06	0
K	08	0
L	14	0
TOTAL	79	1

Fonte: Patrulha de Prevenção a Violência Doméstica do 22º BPM – 2015

Os 79 registros de REDS realizados pelas vítimas selecionadas foram feitos antes do ano de 2014, depois passaram a ser acompanhadas pela equipe naquele ano. Diante disso, verifica-se que após o acompanhamento da PVD, nos anos de 2014 e 2015 houve apenas um registro de REDS das vítimas selecionadas. As demais vítimas não apresentaram nenhum registro de REDS.

Em entrevista com as vítimas selecionadas, todas afirmaram que a atuação da PVD foi fundamental para a redução dos registros de REDS. Nesse sentido, ao ser questionada se o serviço de Prevenção a

Violência Doméstica contribuiu e colaborou para a quebra do ciclo de violência, a entrevistada G³ respondeu:

Com certeza, eu não sabia o que fazer quando era agredida pelo meu ex-marido. Convivermos juntos por sete anos, durante este tempo, quando as agressões começaram eu não fiz nenhum boletim de ocorrência (*sic*) por que ele sempre me pedia desculpas e dizia que me amava. Eu acreditava nele, mas depois começava tudo de novo, principalmente quando ele bebia. Quando ele começou a me ameaçar de morte, e falar que se eu separasse dele iria matar meus filhos, tomei coragem de chamar a polícia. Fiz vários boletins de ocorrência (*sic*) até que um dia apareceu em minha casa o pessoal da PVD. Eles conversaram comigo e me deram várias orientações, me indicaram ao espaço Bem Vinda, onde fiquei por alguns dias com meus filhos. Depois disso decidi me separar. Os policiais chegaram a conversar com ele e explicaram que existe a Lei Maria da Penha. Eles faziam várias visitas a minha casa e deixaram um número de telefone de emergência. Saí de casa e fui morar com meus pais, levando meus filhos e nunca mais fui vítima de violência doméstica, graças à PVD hoje estou viva (G, outubro, 2015).

As informações prestadas por todas as vítimas acompanhadas convergem para o mesmo ponto, ou seja, afirmam que o trabalho realizado pela PVD foi de fundamental importância para que se encerrasse o ciclo de violência e se reduzisse efetivamente o número de registro de REDS. Nos dizeres de G, verifica-se que há uma relação de confiança, por um lado, e de assistencialismo, por outro, uma vez que a PVD realiza orientações e encaminhamento das vítimas para os órgãos da rede de enfrentamento à violência doméstica.

³ G – Vítima de violência doméstica que foi selecionada para entrevista. As letras ACR são iniciais dos nomes da entrevistada, resguardando a sua identidade.

A violência doméstica contra a mulher sob a ótica da vitimização repetida: uma análise da atuação do serviço de prevenção à violência doméstica

Mesmo com as informações prestadas pelas mulheres vítimas e acompanhadas pela PVD, poderia ainda ocorrer a subnotificação estatística, ou seja, poderiam as vítimas temer registrar os REDS após a visita da guarnição policial. Para elucidar essa provável limitação da pesquisa, perguntou-se às onze mulheres acompanhadas, denominadas na Tabela 1 com as iniciais B a L, em entrevistas reservadas e sigilosas, se de fato o número de registros foi reduzido ao nível zero, após a atuação da PVD, ou se os casos de violência continuavam ocorrendo, apenas não sendo registrados.

Todas afirmaram que os casos reduziram sim, que não houve nenhuma violência doméstica após a atuação da PVD. As entrevistas das vítimas foram destacadas como as falas mais importantes sobre o tema, e também pode-se dizer que as falas transcritas representam as das demais sete entrevistadas:

Sim. Depois que PVD me atendeu e estive lá em casa, nunca mais meu marido me agrediu. Acredito que ele agora, sabe que se me agredir, tem alguém que irá responsabilizá-lo (F, outubro, 2014).

Sim. A PVD em minha vida foi um alívio. Até eles aparecerem minha vida era um transtorno, hoje eu me sinto muito mais feliz e tranqüila, pois sinto confiança neles e desde a sua primeira visita, nunca mais fui ameaçada (G, outubro, 2014).

Sim. Eu tinha medo de viver. Hoje, após o acompanhamento da PVD tomei coragem para separar do meu companheiro, voltei a estudar e a trabalhar, deixando a vida de sofrimento de lado (H, outubro, 2014)

Sim. E se ocorresse algum fato eu ligaria imediatamente para a PVD, pois senti neles confiança, eles me ajudaram muito a elevar minha auto-estima e me mostraram que sou capaz de viver sem aquele monstro (K, outubro, 2014).

Sim. Não sofro mais com violência doméstica. A chegada da PVD salvou minha vida. Eu não sabia o que fazer e tinha muito medo que ele me matasse. Agora sei que não estou sozinha, pois a PVD sabe quem sou e onde estou, acredito que isso desencorajou o meu ex-companheiro (L, outubro, 2014).

Os dados da Tabela 1, juntamente aos relatos das entrevistadas acima descritos, apontam que o serviço da PVD tem atingido seu caráter preventivo, que resultou na redução do fenômeno da vitimização repetida entre as vítimas acompanhadas. As entrevistadas foram enfáticas ao afirmar que a partir da intervenção da PVD os registros de violência doméstica cessaram. Disseram que houve uma relação de respeito, orientação e confiança, o que motivou as vítimas a acreditarem e recorrerem aos serviços da PVD.

O sucesso do trabalho da PVD está no conceito de atuação, pois o policiamento ordinário⁴ se limita a registrar o fato que ocorre no local, ou seja, uma vez ocorrida a violência doméstica, a Polícia Militar é acionada e a guarnição policial que comparece ao local apenas faz o registro do REDS, encerrando naquele momento qualquer vínculo entre a Polícia Militar e a vítima/agressor.

Por outro lado, a PVD realiza a visita à vítima selecionada, posteriormente à data do registro, o que permite quebrar a invisibilidade do autor, que muitas vezes sai de casa após o fato e não é encontrado pela Polícia Militar. A partir das visitas da PVD são desenvolvidas respostas para o enfrentamento do problema, conforme afirma Moreira (2006).

Outra observação importante a se inferir da Tabela 1 é a dificuldade das vítimas em quebrar o ciclo de violência doméstica, dados os altos números de registros anteriores à intervenção da equipe. Pereira (2013) aponta que as mulheres agredidas pelos seus companheiros

⁴ De acordo com a DGEOP (2010) é policiamento rotineiro, que tem por atribuição atender as ocorrências que não demandam de um esforço ou aparato específico. É o policiamento realizado pelas viaturas lançadas na área de uma Unidade de Execução Operacional (Batalhões e Companhias de Polícia Militar Independente).

A violência doméstica contra a mulher sob a ótica da vitimização repetida: uma análise da atuação do serviço de prevenção à violência doméstica

não conseguem interromper o ciclo de violência e permanecem nessa situação por um longo tempo e, não raras vezes, as agressões tornam-se cada vez mais hostis.

No mesmo sentido Sacramento e Rezende (2006, p. 101) dizem que “O ciclo, então, se repete, pois ele é reforçado no momento em que o agressor ataca e a vítima responde com submissão. Sem saber ela promove um novo ataque e este se torna o complemento oportuno para a manutenção do comportamento do agressor. Conforme descrito pelos autores, uma vez que a vítima é agredida e se mantém submissa, deixa de denunciar o agressor e mantém repetidos registros, o ciclo de violência tende a ser mantido, pois a inércia da vítima agredida e sua posição de submissão motivam o autor a continuar com sua prática de violência, como foi o caso da vítima L, que teve 14 registros de REDS antes do atendimento da PVD.

Para Filho (2014) *“a maioria das mulheres tem dificuldade em considerar os atos como violentos nas fases iniciais, geralmente marcada por agressões verbais, ciúmes, ameaças e destruição de objetos”*.

Diante do verificado, constata-se que compete à vítima encerrar o ciclo de violência, pois enquanto ela se mantiver submissa, inerte e aceitando as agressões, o autor irá se manter na prática das agressões. Contudo, diante das dificuldades enfrentadas pelas mulheres, a PVD surge como uma ferramenta e um instrumento que cria condições para que as mulheres se libertem de seus agressores. Cabe ressaltar que a PVD, conforme demonstrado, pode contribuir diretamente para a quebra do ciclo de violência, mas esse serviço é uma das variáveis que estão relacionadas ao resultado obtido.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Observou-se, durante a pesquisa, a dificuldade de as vítimas quebrarem o ciclo de violência doméstica, e que pela compreensão dos papéis desempenhados pelas mulheres e pelos homens nas

relações de violência doméstica, torna-se possível avançar na análise do enfrentamento do fenômeno pela Polícia Militar e nas ações preventivas desenvolvidas para auxiliar a mulher a interromper o ciclo de violência.

Um dos destaques do trabalho foi o reconhecimento de que a Polícia Militar tem como atribuições promover os direitos humanos e garantir os direitos fundamentais, no exercício da polícia ostensiva de prevenção criminal e das atividades de preservação e de restauração da ordem pública. Diante desse preceito constitucional e da relevância das questões relativas à violência doméstica, o serviço foi criado, em Belo Horizonte, no ano de 2010.

A pesquisa foi descritiva, com o emprego da abordagem qualitativa, uma vez que se buscou aprofundar no tema, extraíndo e apresentando informações completas, com maior riqueza de detalhes. Diante da análise do cumprimento dos objetivos específicos e dos aspectos examinados para comprová-los, conclusivamente, teve-se como cumprido o objetivo geral da presente pesquisa, que foi analisar se, nos casos de violência doméstica conjugal contra a mulher, a Equipe de Prevenção à Violência Doméstica do 22º BPM tem atuado de maneira a quebrar o ciclo da violência, reduzindo o fenômeno da vitimização repetida. Os resultados mostraram que, após o acompanhamento da equipe do Serviço de Prevenção à Violência, reduziu-se o número de ocorrências envolvendo as vítimas acompanhadas, ou seja, o serviço conseguiu prevenir que essas mulheres se tornassem vítimas repetidas após o acompanhamento. Há de se considerar que inferir que a redução dos registros de ocorrências com essas vítimas se deu única e exclusivamente em razão do atendimento pela PVD é um pouco ousado. Porém, foram analisadas outras circunstâncias na vida das vítimas e foi constatado que nenhuma outra variação ou mudança havia ocorrido na vida delas, sendo que o atendimento pela PVD foi a única mudança efetiva do cenário anterior de violência. É devido a essa inserção da PVD, de forma única, na vida das vítimas que se criam condições adequadas para que se possa atribuir ao SPVD, parcela da

A violência doméstica contra a mulher sob a ótica da vitimização repetida: uma análise da atuação do serviço de prevenção à violência doméstica

contribuição de redução da vitimização repetida.

A hipótese básica formulada de que a atuação do Serviço de Prevenção à Violência Doméstica, respaldado pela Instrução 01/2011-1ª RPM, executado pelo 22ª BPM, teria conseguido reduzir o número de registros realizados pelas vítimas no que tange aos crimes de violência doméstica foi confirmada, uma vez que 91,66% das vítimas não tiveram mais nenhum registro de ocorrência de violência doméstica após o acompanhamento do serviço preventivo da equipe. Os dados obtidos com a pesquisa são bastante conclusivos e afirmativos, pois mesmo a pesquisa sendo aplicada a um universo de 12 mulheres, os resultados conduzem a um número muito alto de redução criminal (91% dos casos), conferindo à pesquisa maior credibilidade e confiabilidade para que se possa projetar generalizações dos resultados.

Diante das considerações acima, da resposta à pergunta se o Serviço de Prevenção à Violência Doméstica, executado no Vigésimo Segundo Batalhão de Polícia Militar, tem conseguido reduzir o fenômeno da vitimização repetida das vítimas acompanhadas e incluídas no programa e de todo o material consultado e mencionado no trabalho, apresenta-se a seguinte sugestão: a Polícia Militar deveria institucionalizar o serviço de prevenção à violência doméstica em todas as Unidades Operacionais do estado, de modo que o serviço seja desempenhado seguindo uma instrução padrão em Minas Gerais, pois verificou-se que o SPVD é uma ferramenta Institucional que possibilita apresentar indícios fortes de auxílio direto na quebra do ciclo de violência e na redução do fenômeno da vitimização repetida das vítimas acompanhadas.

Abstract: The objective of this scientific research was to verify if the work of the Domestic Violence Prevention Team of the Twenty-second Battalion of the Military Police, together with the victims accompanied by the

service, contributed to the breakdown of the domestic violence cycle, as well as reducing the number of registrations Of occurrence bulletins and, consequently, the phenomenon of repeated victimization. Twelve women victims of domestic violence considered as the most serious cases were interviewed and were assisted and accompanied by the Domestic Violence Prevention Service of the Twenty-second Battalion of the Military Police, which comprises some districts of the municipality of Belo Horizon - Minas Gerais. In this study, it was verified the importance of the Service of Prevention to Domestic Violence of the Military Police in the face of the phenomenon of domestic violence, mainly regarding the preventive care and the follow-up of the victims, through visits, orientations and referrals to the Network for coping with domestic violence. Based on the research carried out, it is concluded that the service performed by the Domestic Violence Prevention Service of the Twenty-second Battalion of the Military Police acts preventively and succeeds in helping the victims to break the cycle of domestic violence, which is confirmed by the reduction of the numbers of Records of such occurrences after monitoring by the team. Based on the results of the research, suggestions are presented for the implementation of this service in all Units of the Military Police of Minas Gerais.

Keywords: Domestic violence. Cycle of violence. Repeat victimization . Military Police of Minas Gerais.

REFERÊNCIAS

ALLEN, Charlene *et al.* **For Shelter and Beyond**. Patriarchy, sexism, and violence against women Boston, Massachusetts: Coalition of Battered Women Service Groups, Inc., 1992.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. 35 ed. São Paulo: Saraiva, 2005. 135p.

_____. Lei Maria da Penha: **Lei nº 11.340**, de 7 de agosto de 2006, que dispõe sobre mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação Edições Câmara, 2010. 34 p. [882143] CAM.

_____. Ministério da Saúde. Secretaria de Políticas de Saúde. **Violência intrafamiliar**: orientações para prática em serviço. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2001. 96 p. (Cadernos de Atenção Básica n. 8), (Série A. Normas e manuais técnicos; n. 131). Disponível em: <http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/cd05_19.pdf>. Acesso em: 10 ago 2015

_____. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. Programa de prevenção, assistência e combate à violência contra a mulher, plano nacional. **Diálogos sobre violência doméstica e de gênero, construindo políticas públicas**. Brasília, DF, 2003. 68 p. Disponível em: <<http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/livro.pdf> >. Acesso em: 15 ago. 2014.

_____. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. **Plano Nacional de Políticas para as Mulheres**. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2004. 104 p. Disponível em: <<http://spm.gov.br/pnpm/plano-nacional-politicas-mulheres.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2014.

CARVALHO, Rafânia Mareza Silva de *et al.* Agentes de enfrentamento da violência doméstica: capital social, político e educação popular. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE MEDICINA DE FAMÍLIA E COMUNIDADE, 12, 2013, Pará. **Anais...** Pará: [s.n.], 2013, p. 7-12. Disponível em: <<http://cmfc.org.br/index.php/brasileiro/article/view/229>>. Acesso em: 02 set. 2014.

FERREIRA, Glícia Araújo. **Relato sobre o trabalho da Patrulha de Prevenção a Violência Doméstica no 22º Batalhão da Polícia Militar (PVD)**. Seção de Planejamento e Operações do 22º BPM. Belo Horizonte. Set/Out. 2015. Entrevista.

FERREIRA, Átila Rosária Silva. **Visita tranquilizadora do Serviço de Prevenção à Violência Doméstica como vetor de aumento da sensação de segurança no pós-delito**. 2011. 108 fl. Monografia (Curso Formação de Oficiais - CFO) – Academia de Polícia Militar, Belo Horizonte, 2011.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Mini Aurélio: o dicionário da língua portuguesa**. (Coord.) Marina Baird Ferreira. 8. ed. Curitiba: Positivo, 2010.

FILHO, José Barroso. **O perverso ciclo da violência doméstica contra a mulher: afronta a dignidade de todos nós**. Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça. 2014. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/sobre-o-cnj/433-informacoes-para/imprensa/artigos/13325-o-perverso-ciclo-da-violencia-domestica-contra-a-mulher-afronta-a-dignidade-de-todos-n>>. Acesso em: 01 nov. 2014.

GALIZA, Danuza Ferreira de. **O feminismo através dos tempos**. 19 ago. 2008. Disponível em: <<http://www.webartigos.com/articles/3781/1/Mulher-O-Feminino-Atraves-Dos-Tempos/pagina1.html>>. Acesso em: 25 jul. 2014.

GIFFIN, Karen. Violência de gênero, sexualidade e saúde. **Caderno Saúde Pública**, Rio de Janeiro, ano 10, supl. 1, p. 146-

A violência doméstica contra a mulher sob a ótica da vitimização repetida: uma análise da atuação do serviço de prevenção à violência doméstica

155, 1994. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/csp/v10s1/v10supl1a10.pdf>>. Acesso em: 28 mai. 2013.

GOMES, Nadielene Pereira *et al.* Compreendendo a violência doméstica a partir das categorias gênero e geração. **Acta Paulista de Enfermagem**, São Paulo, v. 20, n. 4, out./dez. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-21002007000400020>. Acesso em: 25 jul. 2014

GROSSI, Miriam Pillar. Novas, velhas violências contra a mulher no Brasil. **Estudos Feministas**, Florianópolis, SC, v.2, 1994. Disponível em: <<http://www.ieg.ufsc.br/admin/downloads/artigos/08112009-113921grossi.pdf>>. Acesso em: 07 ago. 2014.

HEISE, Lori. *et al.* **Violência contra la mujer: la carga oculta sobre la salud.** Washington DC. OPAS/OMS, 1994.

MARCONDES FILHO, Ciro. Violência fundadora e violência reativa na cultura brasileira. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 15, n. 2, p 20-27, abr./jun. 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392001000200004>. Acesso em: 13 ago. 2014.

MARZIALE, Maria Helena Palucci. A violência no setor saúde. **Revista Latino-Americana de Enfermagem**, Ribeirão Preto, v. 12, n. 2, mar./abr. 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-11692004000200001&script=sci_arttext>. Acesso em: 23 ago. 2014.

MELO, Alex de. **Campanhas publicitárias em prevenção ao crime no hipercentro de Belo Horizonte.** 155 fl. 2001. Monografia (Curso de Especialização de Gestão Estratégica de Segurança Pública – CEGESP) – Academia de Polícia Militar, Polícia Militar de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2001.

MESTERMAN, S. **Los contextos de la pareja violenta.** In: SISTEMAS FAMILIARES. BA. 1998.

MINAS GERAIS. Polícia Militar. Comando-Geral. **Diretriz para Produção de Serviços de Segurança Pública nº 3.01.01, de 05 de outubro de 2010**. Diretriz Geral para Emprego Operacional da PMMG (DGEOP). Regula o Emprego Operacional da Polícia Militar de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2010. 108 p.

_____. Polícia Militar. Primeira Região da Polícia Militar; **Instrução nº 01, de janeiro de 2011**. Regula o serviço de prevenção à violência doméstica contra a mulher. Belo Horizonte, 2011. 63 p.

MOREIRA, Cícero Nunes. **A passar de largo: vitimização repetida e violência conjugal**. 2006. 128 fls. Monografia (Curso de Especialização de Gestão Estratégica de Segurança Pública – CEGESP) – Academia de Polícia Militar, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte. 2006.

MOREIRA, Raquel Ribeiro. A designação de violência em dicionários de língua. **Fragmentum**, Santa Maria, RS, Laboratório Corpus: UFSM, n. 33. p. 40-48, abr./jun. 2012. Disponível em <[www.cascavel.ufsm.br/revistas/ojs-2.2.2/index.php / fragmentum/ .../4074](http://www.cascavel.ufsm.br/revistas/ojs-2.2.2/index.php/fragmentum/.../4074)>. Acesso em: 13 jul. 2014.

NARVAZ, Martha Giudice; KOLLER, Sílvia Helena. Famílias e patriarcado: da prescrição normativa à subversão criativa. **Psicologia e Sociedade**, Porto Alegre, v. 18, n. 1, jan./abr. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?Pid=s0102-71822006000100007&script=sci_arttext> Acesso em: 15ago. 2014.

PEREIRA, Daisy Ferrarezi. **Enfrentamento da violência doméstica e o fenômeno de vitimização repetida: análise da atuação da Polícia Militar de Minas Gerais, diagnóstico e desafios**. 167 fls. 2013. Monografia (Curso de Especialização em Segurança Pública – CESP) – Academia de Polícia Militar, Belo Horizonte, 2013.

A violência doméstica contra a mulher sob a ótica da vitimização repetida: uma análise da atuação do serviço de prevenção à violência doméstica

PESSIS, Anne-Maria; MARTINS, Gabriela. Das origens da desigualdade de gênero. In BRASIL. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. **Marcadas a ferro**. Brasília, DF, 2005. p. 17-22. Disponível em: <<http://www.andi.org.br/sites/default/files/legislacao/Marcadas%20a%20Ferro.pdf>>. Acesso em: 11 set. 2014.

SACRAMENTO, Lívia de Tartari e; REZENDE, Manuel Morgado. Violências: lembrando alguns conceitos. **Periódicos Eletrônicos de Psicologia**, Aletheia, Canoas, n. 24, p. 95-104, jul./dez. 2006. . Disponível em: <http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?pid=S1413-03942006000300009&script=sci_arttext>. Acesso em: 11 set. 2014.

SAFFIOTI, Heleieth I. B. **A mulher na sociedade de classes: mitos e realidade**. Rio de Janeiro: Rocco, 1979.

_____. Gênero e patriarcado. In BRASIL. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. **Marcadas a ferro**. Brasília, DF, 2005. p. 35-76.

_____. **Violência de gênero: o lugar da práxis na construção da subjetividade**. [S.l.:s.n.]. 1997. Disponível em: <http://www.pucsp.br/neils/downloads/v2_artigo_saffioti.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2014.

SANTOS, Cecília Macdowell; IZUMINO, Wânia Pasinato. **Violência contra as mulheres e violência de gênero: notas sobre estudos feministas no Brasil**. Estudios Interdisciplinarios de América Latina y El Caribe (E.I.A.L.), [S.l.], v. 16, n. 1, 2005. Disponível em: <<http://www.nevusp.org/downloads/down083.pdf>>. Acesso em: 13 ago. 2014.

SOARES, Bárbara Musumeci. **Enfrentando a violência contra mulher: orientações práticas para profissionais e voluntários (as)**. Brasília, DF: Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. 2005. 64 p. Disponível em: <<file:///D:/Documents%20and%20Settings/Usuario/Meus%20>

documentos/Downloads/enfrentando-violencia%20(1).pdf>. Acesso em: 13 ago. 2014.

_____. **Mulheres invisíveis: violência conjugal e novas políticas de segurança.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

SOUZA, Mércia Cardoso de *et al.* **A Convenção Interamericana para prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher (Convenção de Belém do Pará) e a Lei Maria da Penha.** [S.l.: s.n., 201-]. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revistaartigos_leitura&artigo_id=7874>. Acesso em: 25 jul. 2014.

STREY, M. N. Será o século XXI o século das mulheres? In: STREY, M.N.; MATTOS, F., FENSTERSEIFER, G.; WERBA, G.C. (Eds.). **Construções e perspectivas em gênero.** São Leopoldo: Unisinos, 2000. p. 9-18. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_nlinks&ref=000102&pid=S0102-7182200600010000700042&lng=en>. Acesso em: 14 ago. 2014.

VASCONCELOS, Verônica Acioly de. **Polícia de bem viver: tolerância e (des)interesse na repressão à violência contra a mulher.** 2012. 126 fls. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Universidade de Fortaleza. Fortaleza, 2011. Disponível em: <<http://uol01.unifor.br/oul/conteudosite/F10663486/Dissertacao.pdf>>. Acesso em: 14 ago. 2014.

XAVIER, Elodia. **Declínio do patriarcado: a família no imaginário feminino.** Rio de Janeiro: Record, Rosa dos Tempos, 1998. 128p.

WALKER, L. The battered woman. New York-Harper and How, 1979. In: GROSSI, K.P. **Violência contra a mulher na esfera doméstica: mantendo o silêncio.** 1994. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS), Porto Alegre, RS, mar. 1994. Disponível em: <<http://meriva.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/5152/1/000424190-Texto%2BParcial-0.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2014.

EMPREGO DE TECNOLOGIAS DE GERENCIAMENTO DE PROCESSOS DE NEGÓCIO PARA MELHORIA DO DESEMPENHO DE ATIVIDADES NA POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS: cenários da aplicabilidade das tecnologias

DARLEY WILSON DIAS

Major da PMMG. Graduado em Sistemas de Informação - FABRAI - BH (2003) e pós-graduação em Engenharia de Software - PUCMINAS -BH (2007) e em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro - FJP - (2011). Experiência na área de Ciência da Computação e administração, com ênfase em Engenharia de software e Gerenciamento de processos de negócio.

***Resumo.** Este artigo teve como objetivo principal discutir conceitos e ideias em torno do emprego de tecnologias voltadas para melhoria de desempenho de atividades na Polícia Militar de Minas Gerais, considerando que as tecnologias baseadas na metodologia conhecida como Business Process Management – BPM são utilizadas hoje amplamente nas organizações privadas e órgãos públicos, por reunirem elementos metodológicos consagrados nas diversas metodologias que foram historicamente postas à prova no mundo corporativo, com grande sucesso. Essas metodologias carregam diversas técnicas que se mostraram de eficiência comprovada, que foram atestadas como alavancadores de melhoria de desempenho por onde foram implementadas. À medida que as instituições avançam no conhecimento desses métodos e as tecnologias que carregam essas metodologias tornam fáceis o uso desses meios, surgem questões relacionadas à abrangência e pertinência do uso dessas tecnologias. Seriam cabíveis a quaisquer cenários? Haveria restrições ao seu emprego ou ainda haveria cenário onde sua aplicação seria mais aderente? O debate foi contextualizado pelas noções tecnologia/metodológicas em torno do problema que os sistemas de informação voltados para o gerenciamento de processos de negócios pretendem resolver: a necessidade de*

um desempenho e qualidade ótimos dos processos controlados.

Palavras-chave: *Gestão de Processos; Sistemas de Informação; Processo de Negócio; BPM.*

1. INTRODUÇÃO

A abordagem por processos na administração das organizações vem como forma de tornar a eficiência e qualidade mais elevadas, considerando que o serviço entregue pela organização é uma consequência do processo.

O processo, nesse contexto, trata-se da sucessão de atividades desempenhadas por pessoas, de forma recorrente e cíclica, com objetivo de entregar os produtos ou serviços, sabendo-se que quanto melhor for o processo, melhor será a qualidade e eficiência do serviço ou produto final.

Como definem Maranhão e Macieira (2011), os produtos e serviços são resultados do processo, logo, se o processo (que é a causa) é ruim, dificilmente seus resultados serão bons.

Ao observar as afinidades das atividades desenvolvidas pelas organizações que se valem das técnicas de gestão de processos e as atividades típicas das polícias militares, que também têm o fim de entregar um produto, a segurança pública, permitem inferir que os ganhos auferidos por essas organizações também podem ser percebidos no desempenho da Polícia Militar.

Este artigo considera o atingimento de um “ponto ótimo” no desempenho da organização, pelo uso de técnicas de gerenciamento de processos. Considera-se ponto ótimo o ponto

onde a gestão encontra um resultado mais produtivo e de maior qualidade possível, daí considera-se a relação causa versus efeito entre o processo e o produto/serviço como primordial para uma abordagem correta.

Para Maranhão e Macieira (2011), nas atividades organizacionais (empresariais, sociais e pessoais), a busca pelos pontos ótimos é vital, seja para a sobrevivência, para o sucesso ou para o bem-estar. Para eles, quem opera nos pontos ótimos dos seus processos muito provavelmente vai ter os melhores resultados dentre todos os demais resultados possíveis.

Para o alcance desses propósitos, metodologias foram criadas e consolidadas historicamente, desde a revolução industrial, com importante aprendizado e evolução conceitual e com o aumento da complexidade das organizações e das relações sociais essa busca tornou-se ainda mais determinante na sobrevivência das organizações.

Uma questão crucial que se desvelou, à medida que as metodologias se sucediam com sucessos e fracassos, foi a importância de ver a organização não como um conjunto de funções, mas como uma coleção de processos.

Segundo Paim *et al.* (2009), a lógica de trabalho nas organizações formais flui no sentido vertical, movida pela distribuição de responsabilidades de forma descendente. Para os autores, essa pode não ser necessariamente a lógica de trabalho mais eficiente, aquela que proverá as condições mais adequadas para que o processo de trabalho tenha o menor custo, o menor tempo de ciclo e a melhor qualidade.

Portanto, nota-se que a natureza dos processos é horizontal e tratá-la de forma vertical pode implicar em restrições de eficiência, conforme destaca Gonçalves (2000 *apud* BALDAM *et*

al., 2007, p. 26): “os processos de negócio estão relacionados com o funcionamento da organização e geralmente não respeitam os limites estabelecidos pelos organogramas”.

Assim, as metodologias convergiram para o gerenciamento de processos de negócio e essas se desenharam para desenvolver atividades basicamente focadas em modelagem e desenho dos processos, automação dos processos usando tecnologia da informação e monitoramento dos processos às intervenções para melhoria contínua. Essas metodologias reunidas foram então chamadas de *Business Process Management – BPM*. O BPM reúne um arsenal de elementos de metodologia integrados.

Naturalmente, com a evolução tecnológica e a oferta de inúmeras funcionalidades possíveis com os recursos computacionais atuais e com o advento da internet, não se admite que a implementação de metodologias BPM venha sem o apoio tecnológico. Com isso surgem os sistemas BPMS, ou seja, *Business Process Management System*.

Descreve Cruz (2010) que BPMS é um conjunto de software, aplicações e ferramentas de tecnologia da informação cujo objetivo é possibilitar a implantação do *modus operandi* BPM, integrando em tempo real clientes, fornecedores, parceiros, influenciadores, empregados e todo e qualquer elemento que com ele possam, queiram ou tenham que interagir por meio de automatização de processos de negócio.

Esse arquivo propõe analisar se a chegada de sistemas BPMS nas organizações podem gerar equívocos, se dissociados da metodologia que carregam, carecendo maiores estudos sobre sua aplicabilidade.

A polícia militar passa por um momento de adequação tecnológica ao crescimento do próprio mundo corporativo no emprego

de tecnologias, com uma demanda crescente por absorção de sistemas de informação, muitas vezes vistos como soluções para a maioria dos problemas emergentes, mas a experiência tem mostrado, em alguns insucessos, que a aplicação da tecnologia merece análise que vá além das promessas de ganhos e novas funcionalidades.

A pergunta norteadora desse artigo é se o BPMS é uma tecnologia aplicável a qualquer cenário da organização e quais seriam os ambientes em que ele teria seu emprego gerando mais valor para a organização.

2. BUSINESS PROCESS MANAGEMENT SYSTEM (BPMS)

O BPMS envolve ferramentas para mapeamento e modelagem dos processos, criação automática de telas que serão utilizadas para registro das informações de cada operador do processo, com todas as regras de negócio do processo, que controlam o fluxo dos objetos do processo, padronizando as operações; controle em tempo real dos processos em andamento, permitindo uma visualização de volume e de resultado de indicadores em tempo real, permitindo o redesenho e melhoramento contínuo.

Essencialmente, esses sistemas de computadores modelam, automatizam, integram, monitoram, analisam e melhoram o processo, como afirma Paim *et al.* (2009) ao declarar que o BPMS é um sistema de computador capaz de modelar os processos críticos e necessários à gestão do negócio; tornar possível a integração do sistema de gestão de processos com o ambiente de TI; aceitar o conjunto de critérios e métodos adotados pela organização, visando assegurar a efetiva operação e o monitoramento desses processos; fornecer e disponibilizar, no tempo e na hora certa, informações sobre os processos;

possibilitar o monitoramento de atividades e desempenho do processo; fornecer ferramentas para análise atual, simulação e otimização de processos, visando obter resultados planejados e melhoria contínua.

2.1 Funcionalidades do BPMS

Os BPMS, para realizar o gerenciamento de processos de negócio, contam com ferramentas de modelagem, automação de workflow, integração, simulações, monitoração de processos e estatísticas.

Para mapear processos, os BPMS permitem desenhar fluxogramas que representam o processo, estabelecendo elementos gráficos para desenho do fluxograma. Já para controlar em tempo real o fluxo de trabalho, a plataforma tem ferramentas que permitem criar telas de computador a partir de um processo modelado automaticamente. Também é possível integrar sistemas existentes uma vez que disponibiliza uma tecnologia que é responsável por conectar-se a outros sistemas que já existem na organização.

Uma importante funcionalidade presente nas tecnologias de BPMS é um painel com diversos gráficos e indicadores do comportamento do processo em tempo real, diferindo dos softwares de estatísticas que apresentam informações históricas. Já para informações passadas, há ferramentas que utilizam fórmulas estatísticas para avaliar o comportamento dos processos e suas instâncias. Há também as ferramentas de simulações que articulam variáveis de um processo como quantidade de operadores, tempo de prazo de tarefas, para se verificar por recursos computacionais e algoritmos matemáticos qual seria o resultado prospectado, evitando-se modificações no processo sem certeza de bons resultados.

3. ANÁLISE

A metodologia BPM descreve várias ações que por si só levam a organização a um aprendizado a respeito de seus processos e a um salto de qualidade, à medida que envolve as pessoas e times num esforço de compreensão do processo, bem como na idealização de um melhor processo e isso por si só promove a melhoria na organização. Nesse sentido, a metodologia seria aplicável a qualquer processo na organização, desde processos mais transversais que atravessam toda organização até rotinas específicas de um setor.

As polícias militares, como instituição, desempenham suas atividades executando funções atribuídas a pessoas e equipes tendo como entrada informações, suportes logísticos e tecnológicos, entregando como resultado serviços que têm por objetivo garantir segurança às populações. Esse desenho amolda-se cabalmente aos conceitos de processos de negócio, objeto das metodologias de gestão de processo. Assim, as promessas de resultados com aplicação dessas técnicas seriam aplicáveis às polícias, tanto em processos diretamente voltados às atividades-fim como também às atividades-meio.

Para processos como: atendimento de ocorrência, gestão e intervenções das atividades-fim para efeitos de correção de desvios de desempenho e melhoria de resultados operacionais, controle de aquisições na cadeia de suprimento da organização, controle de processos decisórios ou até mesmo rotinas do dia a dia, como avaliação de desempenho, programas de incentivo à produtividade, entre outros, tecnologias BPMS seriam aplicáveis. Todos esses exemplos têm características de processo, contando, portanto, com diversos atores envolvidos, atividades definidas e decisões realizadas, sendo melhorados com o emprego de técnicas adequadas.

As tecnologias usadas para suporte, principalmente sistema de computador, no entanto, merecem maior estudo para cada caso, no sentido de compreender em que cenários podem ser utilizadas com ganhos para a organização, sob pena de onerar-se esses processos sem os prometidos ganhos da metodologia. Podem-se inferir algumas conclusões sobre artefatos tecnológicos componentes dos sistemas BPMS, a partir de suas características e de observações durante o emprego da tecnologia.

3.1 Ferramentas de mapeamento e modelagem

A atividade de mapeamento/modelagem dos processos compreende caracterizar um processo como ele está funcionando (mapeamento), registrando seus elementos para que ele possa ser estudado, compreendido e modelado. O mapeamento em si não agrega melhoramentos no processo, embora seja importante ferramenta para compreendê-lo, isso ficará a cargo da modelagem. Maranhão e Macieira (2011, p. 65) esclarecem que mapeamento de processo de uma organização é o conhecimento e análise dos processos e o seu relacionamento com os dados, estruturados em uma visão *top-down* até um nível que permita sua perfeita compreensão e obtenção satisfatória de produtos e serviços, objetivos e resultado dos processos [...].

Baldam *et al.* (2007), por sua vez, chamam o mapeamento de modelagem do estado atual. Para eles, o mapeamento cria um modelo que representa a realidade com a finalidade de compreendê-lo para interferir nele e para comunicarmos. Definem Paim *et al.* (2009) que a atividade de “fluxogramar” ou mapear para visualizar os processos sempre fez parte das tarefas organizacionais, permitindo a integração e coordenação.

Logo depois do mapeamento é realizada a modelagem. Essa atividade compreende desenhar um modelo a partir do modelo mapeado pensando, estudando e interferindo no processo com o objetivo de idealizar uma forma de melhor funcionamento do processo.

Para Baldam *et al.* (2007) a modelagem é chamada de modelagem de estado futuro querendo com isso indicar que a finalidade dessa atividade é de discussão entre as partes envolvidas de forma a melhorar o processo e inová-lo. Souza *et al.* (2010) definem que a modelagem visa entender o negócio, padronizar conceitos, analisar oportunidades, implementar soluções e melhorar a qualidade dos produtos.

As ferramentas BPMS trazem ferramentas para que se façam os desenhos, padronizando e conduzindo a criação dos modelos a notação adequada, que é o BPMS, estabelecendo um diagrama de comunicação entre os envolvidos.

Essas atividades podem ser desenvolvidas com suportes que não sejam necessariamente de tecnologias de computação, com artefatos em papel, o que nos reporta a acreditar que o emprego do BPM, nesta fase, é capaz de gerar valor para a organização independentemente de BPMS. Também se pode inferir que o mapeamento e a modelagem seriam atividades pertinentes a qualquer cenário dentro de uma organização.

Observando a administração de negócio na polícia militar, pode-se verificar uma grande lacuna no mapeamento e modelagem dos processos. Invariavelmente as ações desenvolvem-se a partir da expertise dos profissionais que são incumbidos de fazê-las, balizando-se em legislações e principalmente na observância de restrições impostas nessas leis. Algumas leis estabelecem ritos e, nesse sentido, tem-se de forma rudimentar um processo

definido, mas a forma de melhor desempenhar essas atividades normalmente não se dão simplesmente com o cumprimento dos ritos. Nesse sentido, a reflexão e todo trabalho cognitivo concentram-se na observância das restrições legais, deixando as preocupações com a eficiência e melhor forma de fazer o processo relegado a segundo plano.

Outra característica notável da ausência de modelagem de processo é a dependência da expertise específica de cada ator, que gera instabilidade na eficiência de execução do trabalho, uma vez que passa a depender da subjetividade e capacidade das pessoas, repercutindo de forma mais aguda quando há substituições de profissionais, uma vez que os processos não estão mapeados.

Nesse sentido, dentro das polícias militares, o emprego de metodologias que permitam o registro dessas informações do processo é tendente a permitir uma melhor gestão do conhecimento, retendo o conhecimento na instituição.

Percebe-se que o trabalho de reflexão sobre os processos nas polícias militares, ao mapear-se e modelar, pode gerar aprendizados sobre eles e melhorá-los. À medida que os envolvidos passam a conhecer tais processos, obtém uma descoberta de melhores caminhos para eles.

Há, portanto, que se verificar que não é possível deduzir que o uso de softwares para mapeamento e modelagem são indispensáveis e, em cenários onde a identificação, mapeamento e análise dos processos se dão com envolvimento de equipes, pode-se trabalhar com maior informalidade, registrando em suporte de papel.

A vantagem do uso da tecnologia pode ser inferida do fato de que os programas carregam uma notaçãõ própria de fluxogramar

os processos, garantindo um padrão na forma de registrá-lo. Isso agrega qualidade à ferramenta de comunicação entre as pessoas envolvidas nesses trabalhos, já que passam a ter um protocolo comum entre todos.

O ônus de registrar essas informações no sistema é baixo, considerando-se que a usabilidade das principais ferramentas de mercado é muito boa. Deve-se registrar ainda, que muitas ferramentas de mercado, distribuídas com licenças gratuitas, são de ótima qualidade, como o muito conhecido programa Bizagi, que fornece recursos para modelagem de alto nível.

3.2 Ferramentas de automação de workflow

As ferramentas de automação de workflow tomam como base o processo modelado e criam telas de computador e regras de fluxo, permitindo o controle de um processo em execução pelos operadores, permitindo a eles registrar as informações do processo que alimentarão as ferramentas de estatística e de monitoramento de atividades. Essas ferramentas viabilizarão, assim, o controle da execução do processo.

Sobre o emprego da Tecnologia da Informação (TI), no contexto do controle da execução de processos, Gonçalves (1994) declara que “é a TI que viabiliza, não apenas a análise e a simulação de novas maneiras de realizar as operações empresariais, mas, principalmente, a execução dessas novas maneiras de realizar o trabalho nas empresas” (1994, p. 25).

Essa funcionalidade traz duas importantes vantagens que precisam ser adequadamente entendidas para evitar desvios de funcionalidade. A primeira delas é a possibilidade de criação de telas de computador a partir de um modelo de processo já feito. Essa funcionalidade é quase um “fabricante automático de sistemas” que dá suporte ao processo.

Como a criação de sistema de informação é uma demanda

recorrente nas organizações, com frequente demanda reprimida, pode-se incorrer no erro de utilizar essa funcionalidade para criação de sistemas de informação do dia a dia dentro das organizações, o que seria um desvio de finalidade.

Entretanto, essas ferramentas assentam-se sobre um desenho prévio de modelo de processo, logo, os sistemas criados terão uma conformação a um processo, ou seja, cuidarão de implementar por tecnologia um processo de negócio e não de transações. Dessa forma, os sistemas produzidos pelos BPMS sempre seguirão uma lógica de sucessivas atividades sendo outorgadas a diferentes atores, que têm a responsabilidade sobre o processo e vão passando de atividade em atividade, de operador em operador até concluir um processo. Essa não é a lógica de um sistema transacional, que na verdade registra informações sobre um fenômeno, como uma ocorrência, uma consulta, um bem material (como uma viatura), etc. Isso naturalmente não tem lógica de processo.

Ao utilizar-se o sistema de automação de workflow para criar transacionais, tem-se um sistema com lógica imprópria gerando ferramentas de difícil uso.

A segunda vantagem oferecida pelos módulos de workflow dos BPMS é o controle que essa funcionalidade proporciona sobre o que está ocorrendo em um processo, uma vez que passa a ser possível medir tempos das atividades e identificar responsabilidades de cada operador, à medida que o processo é executado. Essa importante característica merece ser estudada porque dela decorre uma oneração de trabalho naturalmente agregada a um processo, quando ele, mandatoriamente, tem que ser utilizado por computador. Deve-se calcular o custo de tempo a ser gasto por cada operador com registro de informação em sistemas, a fim de avaliar se esse custo pode ser absorvido. Esse tempo perdido é conhecido na literatura especializada

como “*overhead*”¹.

Há situações em que se evidencia que esse *overhead* inviabiliza o controle automático por computador. É possível que o emprego da tecnologia onere tanto o processo de trabalho para se conseguir registrar em computador as informações relevantes para controle do processo, que seus ganhos ficam pequenos diante do desgaste imposto aos operadores do processo. Faz-se necessária uma reflexão e balanceamento para que o *overhead* seja compensado pelas vantagens do controle.

Podem-se observar alguns casos em que fica evidente que vale a pena absorver o *overhead* e usar a tecnologia, como: 1) necessidade de se controlar um processo. Durante a modelagem, é possível ter sinalizações de que determinado processo possa ter um gargalo crítico. Nesse caso, o controle do processo pode ser necessário e mandatário para o sucesso da gestão do processo. São casos em que os tempos ou entregas são determinantes e a falta de controle pode implicar consequências críticas. O processo que garante a entrega de combustíveis, de materiais hospitalares, cirúrgicos ou manutenções de aeronaves mereceria cuidados, pois falhas poderiam implicar riscos à vida ou a entrega de atividade-fim da organização; 2) quando outros sistemas transacionais precisam ser acessados pelos operadores durante o processo e há uma integração nessas operações do BPMS; 3) quando há necessidade de determinação de gargalos.

Quando em determinado processo é fundamental o acesso a algum outro sistema, a não integração entre esses sistemas pode gerar retrabalho, impondo importante *overhead*. Isso pode ser determinante para contra-recomendar o uso dos BPMS. Em um processo em que se tem quatro operações e três delas compreendem, unicamente, o lançamento de informações em

1 Overhead é um termo técnico inglês que significa sobrecarga, para referenciar o gasto de tempo com atividades que não contribuem diretamente com o resultado do processo, podendo em alguns casos representar uma perda de tempo.

outros sistemas como: Sistema Integrado de Convênios - SICONV na primeira, o Sistema Integrado de Administração - SIAD na segunda operação e o Sistema Integrado de Administração Financeira - SIAF na terceira, o uso do BPMS imporá uso de dois sistemas a cada operação, merecendo avaliar o ônus do *overhead*. No entanto, se há a integração, o uso do BPMS apenas substitui o trabalho que antes já era feito acessando-se diretamente os transacionais. Um processo para análise e autorização que passa por atores de várias Unidades, ou mesmo atores externos, nos quais já se percebiam evidentes atrasos, pode ser necessário o controle para se identificar qual autor contribui mais com os atrasos. Um exemplo nas polícias militares é o processo para autorização de aquisição de armamento de uso restrito, que passa inclusive por atividades desenvolvidas no Exército Brasileiro e que são conhecidos os atrasos, e a definição da contribuição de cada ator nos atrasos pode ser especulativa. A melhor evidência para determinação dos gargalos nesse caso seria a implementação do controle de *workflow*.

3.3 Ferramentas de integração

Os sistemas BPMS suportam processos que atravessam a organização. Por esse motivo, a necessidade de integrar-se a diversos sistemas legados e espalhados entre os departamentos envolvidos nos processos torna-se importante.

Para Sordi (2010), é altamente requerido que as organizações preocupem-se com a questão da integração, sob pena de perder a capacidade efetiva de melhorar os processos com BPM, sugerindo inclusive que as organizações tenham equipes de TI dedicadas às integrações.

Considerando que os setores nas organizações já possuem consolidadas rotinas de utilização de sistemas de informação

legados, a entrada de mais uma camada de software, que é o BPMS, pode gerar grande *overhead* por sobrepor tarefas de registro de dados em dois sistemas.

Isso requer que as instituições que estão avançando além da modelagem de processo para a automação tenham a integração como prioridade, com foco em potencializar os processos que seriam viáveis de automação.

Soluções flexíveis de integração trabalham hoje com a ideia de apresentar uma camada de tecnologia que é capaz de criar componentes que extraem informações dos diversos sistemas transacionais e os expõe para que sejam utilizados por outros sistemas.

Processo de integração pressupõe a disponibilidade de alguns recursos tecnológicos, a saber: 1) disponibilidade dos dados a serem integrados. O legado de dados necessários ao controle de processo nas organizações é resultado de uma evolução histórica na produção desses dados através dos sistemas que foram sendo criados ao longo do tempo; na Polícia Militar de Minas Gerais, parte dos dados encontram-se estruturados em sistema de grande porte hospedados na empresa PRODEMGE. Alguns desses dados são de propriedade da Instituição como o Sistema Integrado de Recursos Humanos - SIRH e o Sistema de Estrutura Organizacional – SMAP, outros são de propriedade do Estado como Sistema de Administração de Logística - SIAD e Sistema de Administração Financeira - SIAF. Esses dados têm que estar acessíveis a quaisquer soluções tecnológicas de integração; 2) existência de solução integradora independente de plataformas tecnológicas. Os diversos sistemas que possuem dados relevantes para o processo foram construídos com escolha de algumas tecnologias, entre as milhares de opções existentes no mercado, sendo, portanto, impossível determinar uma única tecnologia como requisito para integração de sistemas.

É necessário o emprego de técnicas que permitam integrar tecnologias construídas independentemente de plataformas. Prevalece atualmente a técnica conhecida como “serviços”. Essa técnica pressupõe que os dados dos diversos sistemas sejam extraídos e disponibilizados em um único padrão, gerando um artefato conhecido como serviço. Esse serviço seria então colocado em uma “banca” onde pudesse ser utilizado (consumido) por quaisquer sistemas. Essa banca é conhecida como barramento de serviços. Um exemplo de serviço na PMMG seria extraído do SIRH com os dados básicos de cada servidor, como nome, matrícula, sexo, idade, unidade onde serve e esse serviço estaria no barramento podendo ser buscado por qualquer sistema. Nesse sentido, operações de qualquer processo, se permitidas, poderiam ter acesso a essa informação.

A introdução de soluções de integração é muito relevante para potencializar a capacidade do gerenciamento de processos em angariar ganhos na organização no que tange ao desempenho e qualidade desses processos. Em alguns contextos a inexistência da integração inviabiliza o controle automatizado dos processos.

3.4 Ferramentas de monitoração de processo

Quando se utiliza automação do controle de processos por meio de sistemas de computador e os dados passam a ser cadastrados em tempo real, informando sobre tempo de cada operação, bem como registrando as entradas e saídas, torna-se possível apresentar essas informações em painéis, exibindo em tempo real a situação desses processos.

Para Baldam *et al.* (2007), com a utilização de sistema de monitoramento de atividades, as empresas são capazes de monitorar seus processos, identificando as falhas e resultados inesperados, tudo em tempo real.

Essa funcionalidade é relevante para processos cujo ciclo é

menor e as mudanças de estado do processo acontecem em curto espaço de tempo. Um exemplo típico seria uma ocorrência policial. As ferramentas que apresentam as atividades em tempo real exibiriam todas as ocorrências em andamento, mostrando o ônus de tempo em cada uma das partes da ocorrência, permitindo a visualização dos gargalos, indicando pontos da ocorrência onde seria necessário maior observação ou uma intervenção, talvez modificando processo para melhorar seu desempenho.

Já em um processo que controlasse o treinamento policial a cada dois anos, não necessitaria de um painel apresentando em tempo real as informações de estado desse processo. Até mesmo uma informação histórica seria suficiente para indicar pontos sensíveis do processo, em que se requer alguma intervenção.

Portanto, sob essa análise da velocidade de alterações de estado em um determinado processo, pode-se descobrir se esta ferramenta tecnológica será útil para cada processo em análise.

3.5 Ferramentas de estatísticas

Os instrumentos estatísticos fornecem elementos importantes para uma análise dos dados históricos registrados sobre os processos, permitindo seu ajuste e melhoria. A simples existência dos registros de informações, sem uma análise com metodologias apropriadas e fundadas na estatística, que estudem o fenômeno no tempo e em outras dimensões, informa pouco.

Conforme assevera Neto (2003), a utilização de métodos estatísticos não garante a solução de todos os problemas de um processo, porém é uma maneira racional, lógica e organizada de determinar onde eles existem, sua extensão e a forma de solucioná-los. Esses métodos podem ajudar na obtenção de sistemas que assegurem uma melhoria contínua da qualidade e da produtividade ao mesmo tempo.

3.6 Ferramentas para simulações

Como assevera Cruz (2010), um dos elementos principais da metodologia BPM é a melhoria contínua. Essa técnica sugere que, à medida que os processos vão sendo controlados, vão sendo feitos saltos de melhorias, de forma continuada. É feita a identificação de possíveis variáveis que possam ser modificadas, com vistas a melhorar o processo. Se isso for feito em uma tentativa de ajuste por acerto e erro, pode não se ter muita eficácia. Dessa forma, o emprego de ferramentas de simulação pode ser um bom aliado na tarefa de escolher a melhor modificação a ser feita para evolução dos processos.

Para Baldan (2007), usando os simuladores, pode-se realizar uma prospecção a partir da mudança de variáveis e a obtenção de possíveis resultados de melhoria, obtidos através de algoritmos e ferramentas matemáticas. Dessa forma, os simuladores evitam modificações inadequadas de processo, economizando com isso recursos no trabalho de melhoria contínua.

Num processo de aquisição de bens na polícia militar, no qual tenha sido identificado um gargalo na operação de especificação de materiais será possível decidir se é necessário ou não aumentar o quadro de funcionários nesse segmento. Usando uma ferramenta de simulação é possível saber qual o percentual de ganho de tempo com acréscimo de um, dois ou mais funcionários, antes da contratação, o que pode antecipadamente obter-se a conclusão de que não seria a medida mais eficaz para melhoria do processo.

4 CONCLUSÃO

As metodologias conhecidas como BPM podem ser aplicadas à Polícia Militar de Minas Gerais com grande possibilidade de que sejam favoráveis à melhoria da qualidade e desempenho

dos processos de negócio da organização. Essas técnicas podem levar a um maior aprendizado sobre os próprios processos, além de promover a reflexão e modificações desses, na busca de um ponto ótimo.

No desenvolvimento deste artigo, procurou-se determinar se as principais ferramentas do BPMS são tecnologias aplicáveis a qualquer cenário da organização e quais seriam os ambientes em que ele poderia ser empregado, gerando mais valor para a organização.

No que tange ao emprego de tecnologias para suporte a essa metodologia, por meio de sistemas de informação conhecidos como BPMS, pôde-se verificar que para cada módulo do BPMS, que tem funcionalidades específicas, as vantagens e ganhos desse emprego na PMMG dependem de algumas variáveis, que foram consideradas, como a criticidade do processo, a necessidade de monitoramento de alguns gargalos ou a facilidade de integração com sistemas existentes.

Nas fases de mapeamento e modelagem, é possível desenvolver as atividades somente com suporte em papel, sem sistema de informação. No entanto, usar ferramentas de tecnologia pode trazer vantagens como: 1) a manutenção da informação sobre o processo dentro da organização de forma sistemática e mais organizada, quando acontecem saídas de profissionais e 2) o estabelecimento de uma padronização na notação utilizada para se desenhar os fluxogramas.

O módulo de automação e controle de *workflow* do BPM pôde se mostrar uma ferramenta de resultados expressivos para o controle dos processos na PMMG. No entanto, evidenciou-se pelos apontamentos neste artigo, que alguns cuidados adicionais devem ser tomados para evitar o desvio de finalidade, no uso dessa ferramenta. Usá-la para produzir sistemas transacionais é um equívoco por estes não terem natureza de processo.

Verificou-se também que o uso indiscriminado da automação pode aumentar a perda de tempo para lançamento de informações no sistema. Identificaram-se duas variáveis importantes de serem observadas para que se implemente o módulo de automação: a necessidade de identificação de gargalos e a necessidade de integração com sistemas operacionais.

Foi possível notar também que as integrações entre os sistemas de controle de processo e os transacionais são tarefas que agregam muito valor ao BPM, em alguns casos viabilizando-os. Pode-se concluir que para efetivar integrações é necessária a existência de três recursos: disponibilidade dos dados, existência de ferramentas integradoras e criação de serviços.

Conclui-se também que as ferramentas de monitoramento de processo podem ser efetivas para processos na PMMG, quando seu estado muda com muita frequência, como uma ocorrência policial em andamento, não sendo úteis, no entanto, para análise de informações históricas, uma vez que é construída para exibir informações em tempo real.

As ferramentas de análises estatísticas têm grande tarefa de contribuir na análise de informações históricas na PMMG, usando os conceitos matemáticos que ajudam rapidamente a se ter informações sobre o comportamento do fenômeno tratado no processo.

Finalmente, o módulo de simulação pode ser, na PMMG, um grande aliado para se evitar investimentos equivocados para melhoria de processo, uma vez que esses sistemas fazem prospecções do comportamento do processo diante do aumento ou diminuição de recursos disponíveis no processo. Isso permite evitar gastos desnecessários na melhoria do processo.

Conclui-se que, em amplo espectro, o BPMS pode ser utilizado na PMMG, observadas as restrições identificadas no presente artigo

para alguns processos. Também verifica-se que a questão não se exaure às considerações feitas, sugerindo-se novos estudos para aprofundamento no assunto.

Abstract. *This article aimed to discuss concepts and ideas on the use of technologies for performance improvement activities in the Military Police of Minas Gerais, considering that technologies based on the methodology known as Business Process Management - BPM are used widely today in organizations private and public bodies, for bringing together methodological elements embodied in the various methodologies that have historically been put to the test in the corporate world with great success. These methodologies carry several techniques that have shown proven efficiency, such as scientific management, quality management methodologies, Six Sigma, Reengineering, Theory of Constraints, Lean methods (lean) and others who were attested as performance improvement levers for which they have been implemented. As the institutions have advanced knowledge of these methods and technologies that carry these methods make easy the use of these media, questions arise regarding the scope and relevance of the use of these technologies. Would be applicable to any scenario? There would be restrictions on its use or would scenario where its application would be more adherent? The debate was contextualized by notions technology / methodology around the problem that information systems focused on business process management intended to solve: - the need for optimal performance and quality controlled processes. Understanding what factors would lead certain scenarios to be more favorable to its use can determine better choices when choosing processes to be automated by technology.*

Keywords: *Processes management; Information systems; Business process; BPM .*

4. REFERÊNCIAS

BALDAM, Roquemar et al. **Gerenciamento de processo de negócios: BPM – Business Process Management**. 2. ed. São Paulo: Érica, 2007.

CAMARGOS, Marcos Antônio de; DIAS, Alexandre Teixeira. **Estratégia, administração estratégica e estratégia corporativa: Uma Síntese Teórica**. Caderno de pesquisas em administração. São Paulo, 2003.

CRUZ, Tadeu. **BPM & BPMS: Business Process Management & Business Process Management Systems**. 2. ed. Rio de Janeiro: Brasport, 2010.

GONÇALVES, José Ernesto Lima. **As empresas são grandes coleções de processos**. RAE - revista de administração de empresas. São Paulo, ano 1, v. 40, p.6-19, jan. 2000.

GONÇALVES, José Ernesto Lima. **Reengenharia: um guia de referência para executivo**. Revista de Administração de Empresas. São Paulo, v. 34, n. 4, p. 23-30, jul./ago. 1994.

MARANHÃO, Mauriti; MACIEIRA, Maria Elisa Bastos. **O processo nosso de cada dia: modelagem de processo de trabalho**. Rio de janeiro: QualityMark, 2011;

NETO, W. Carneiro. **Controle estatístico de processo CEP [CDROM]**. Recife: UPE-POLI; 2003.

PAIM, Rafael et. al.. **Gestão de processos: pensar, agir e aprender**. São Paulo: Bookman, 2009;

SORDI, José Osvaldo de, e Manuel Meireles. **Administração de Sistemas de Informação**. São Paulo: Saraiva (2010).

SOUZA, Adriana Casagrande Mota et. al. **Análise e modelagem de processos de negócio: Foco na Notação BPMN (Business Process Modeling Notation)**. São Paulo: Atlas, 2010.

A ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO: Aspectos Constitucionais e Limites Legais

RAFAEL CARDOSO DORNELA

Cadete da PMMG, Especializado em Direito Processual Penal e Direito Penal pela Universidade Cândido Mendes (pós graduação *lato sensu*). Bacharel em Direito pelo Centro Universitário Newton Paiva.

Resumo: O trabalho busca expor a legislação brasileira de inteligência em vigor, abordando o conceito, as características e os limites da atividade, tendo como auxílio resoluções, doutrinas, revistas e conceitos das agências de inteligência. Um breve histórico da evolução da atividade de inteligência no Brasil e no mundo será apresentado para uma melhor contextualização do trabalho e do entendimento do por que a inteligência é relegada no cenário nacional. Os elementos integrantes da atividade serão apresentados para a melhor compreensão da função democrática da atividade, bem como a visualização das lacunas legais e a dificuldade que os órgãos de inteligência possuem para atuar. Por fim, a diferenciação da atividade de inteligência e da investigação policial, muitas vezes dadas como sinônimos. Resultando como aspecto final da pesquisa a obscuridade do ordenamento jurídico, com o silêncio constitucional, frente ao tema.

Palavras-chave: Atividade de Inteligência. Estado democrático de Direito. Inteligência. Legislação de inteligência. Inteligência no Brasil.

1 INTRODUÇÃO

Na história recente, as potências mundiais utilizam-se da atividade de inteligência para a defesa nacional e para obter vantagens nos cenários empresariais, estratégicos e políticos, antecipando as ações de outros governos.

Como exemplo, extraído da Wikipédia (2017), os Estados Unidos da América marcaram diversas vezes a história da atividade de inteligência, seja durante o dia 11 de setembro de 2001 e, conseqüentemente, durante a guerra ao terrorismo - com o uso ilimitado das agências de inteligência - ou no projeto *ECHELON*¹ utilizado para monitorar toda a comunicação global.

Diante de notórios benefícios, essencialidade e função democrática e social é inconcebível que uma nação desenvolvida não possua um sistema de inteligência que possibilite prever, identificar e planejar ações contra ameaças, tanto externas quanto internas, fazendo frente a ataques terroristas, narcotráfico e o crime organizado internacional.

Este artigo busca pontuar a legislação brasileira concernente à atividade de inteligência, apresentando o conceito de atividade de inteligência, estabelecendo as condutas, limites constitucionais, legais e ressaltando as lacunas do ordenamento. Detalhando dessa forma a imprescindível função da atividade.

2 HISTÓRIA DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA

A atividade de inteligência é uma ferramenta utilizada no processo decisório, tão antiga quanto a história da humanidade

¹ O projeto ECHELON é um sistema de monitoramento, coleta e análise mundial de dados de inteligência, construída pelos cinco Estados signatários do Tratado de Segurança UK-USA (Five Eyes - em inglês).

e vem crescendo em importância nas últimas décadas.

O primeiro tratado conhecido sobre Inteligência foi criado há três mil anos pelo General chinês Sun-Tzu, conhecido como Princípios da Guerra. Ainda na antiguidade, há relatos de que Alexandre, O Grande, interrogava os estrangeiros oriundos dos territórios que planejava conquistar, antes dos ataques, para obter maiores informações a respeito do local.

Como relembra Pacheco (2008),

A ideia de busca, na atividade de inteligência, antecedeu historicamente à própria investigação criminal. Já nos tempos antigos eram enviadas pessoas para fazer levantamento de estrutura dos exércitos inimigos, características da economia, da população e da tecnologia etc (PACHECO, 2008. p. 719).

Durante o período da Segunda Grande Guerra Mundial e da Guerra Fria, a atividade de inteligência atingiu seu ápice na história. Durante os conflitos, o afã de obter melhores informações sobre as ações inimigas fez com que os conflitantes lançassem mão dos elementos de operações, recursos humanos, e, principalmente, dos recursos tecnológicos nos mais diversos ramos da inteligência.

Entre as grandes nações temos Agências de Inteligência célebres e de notória atividade, tais como *Central Intelligence Agency* (CIA) nos Estados Unidos, o Instituto para Inteligência e Operações Especiais (Mossad) de Israel, *Military Intelligence Section 6* (MI-6), serviço de inteligência britânico, *Ministry of State Security* (MSS) da China, *Serviço de Informação Estrangeira* (SVR) da Rússia, dentre outras. Essas nações já demonstraram o quão útil pode ser para a defesa política e dos cidadãos um serviço de

A atividade de inteligência no estado democrático de direito: aspectos constitucionais e limites legais

inteligência nacional bem arquitetado.

Há, portanto, uma expansão da doutrina de inteligência no mundo globalizado, em que o grande fluxo de dados tornam as coisas mais céleres e as informações cruciais para a tomada de decisão.

2.1 Inteligência no Brasil

No Brasil, a atividade foi primeiramente estabelecida pelo presidente Washington Luís, no ano de 1927, por meio do Decreto nº 999 que instituiu o Conselho de Defesa Nacional, nas palavras de Gonçalves (2011),

A atividade de inteligência no Brasil tem como marco o ano de 1927, com a instituição, pelo Presidente Washington Luís, do Conselho de Defesa Nacional – que tinha uma Secretaria cuja função, entre outras, era assessorar o Chefe de Estado em assuntos de informações e contrainformações. A partir de então, a comunidade de inteligência passou por altos e baixos, cresceu, tornou-se influente e alcançou as mais altas esferas de poder na República, com dois supremos mandatários dela oriundos (Emílio Garrastazu Médici e João Baptista Figueiredo). (GONÇALVES, 2011, p. 2)

Extraí-se do site da Agência Brasileira de Inteligência toda a história jurídica da atividade (ABIN, 2015). O Conselho de Defesa Nacional passou a ser previsto constitucionalmente em 1937, denominando-se Conselho de Segurança Nacional. Dessa data até 1964, o Conselho foi alterado por diversos decretos, tendo como o de maior destaque o Decreto nº 44.489-A, que instituiu

o Serviço Federal de Informações e Contra Informações (SFICI), com a competência de coordenar a atividade de inteligência no âmbito nacional.

O apogeu da Inteligência brasileira ocorreu com a criação do Sistema Nacional de Informação (SNI), em 1964, pela Lei nº 4.341, posteriormente todos os outros decretos relativos ao Conselho de Segurança Nacional foram revogados e o SNI tornou-se a agência central de inteligência havendo, inclusive, o Circular n. 12 que recomendava estreita e permanente ligação entre as agências de inteligência dos Ministérios com o SNI.

Em 1971, fora criada a Escola Nacional de Informações (EsNI), subordinada ao SNI, por meio de decreto. No ano seguinte, a primeira turma estava sendo formada pela escola.

Após o fim do SNI, desde 1990, quando o Brasil vivia uma forte ruptura política sobre o marco do Estado Democrático de Direito, a Inteligência caiu em um limbo jurídico, tendo como última inovação a criação do Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN) e a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) como agência central, em 1999, mas de forma muito tímida e ambígua no cenário nacional.

O SISBIN é o sistema de inteligência no qual diversas agências das mais variadas áreas estão integradas, somando-se 31 órgãos de 15 Ministérios distintos, visando o planejamento e execução das atividades de inteligência no país. A ABIN centraliza o sistema com a função de coordenar, planejar, executar, supervisionar e controlar as atividades, obedecidas a política e as diretrizes superiormente traçadas. Conforme a Lei 9.883/99.

A atividade de inteligência no estado democrático de direito: aspectos constitucionais e limites legais

Conforme prevê o art. 2º da Lei 9.883 de 1999:

Art. 2º Os órgãos e entidades da Administração Pública Federal que, direta ou indiretamente, possam produzir conhecimentos de interesse das atividades de inteligência, em especial aqueles responsáveis pela defesa externa, segurança interna e relações exteriores, constituirão o Sistema Brasileiro de Inteligência, na forma de ato do Presidente da República (BRASIL,1999, lei 9883).

Integra ainda o SISBIN o Subsistema de Inteligência de Segurança Pública (SISP), tendo como agência central a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP, Ministério da Justiça), conforme Decreto 3695/2000. Os Estados da federação, por meio de convênio, poderão integrar o SISP com seus órgãos de inteligência, visando produzir conhecimentos para identificar, acompanhar ou avaliar ameaças reais ou potenciais de segurança pública, coibindo e neutralizando crimes de qualquer natureza, suprindo o governo federal e os estaduais em suas tomadas de decisão.

Nos anos 2013 e 2014, quando foram realizadas a Copa das Confederações e a Copa do Mundo, respectivamente, vimos o emprego da atividade em grande escala, para produção de conhecimento e, principalmente, para o mapeamento e coleta de dados alusivos às manifestações que ocorreram, como exemplificado por Rogério Greco (2014). As operações de inteligência desencadeadas e a utilização de centros de integração foram cruciais para que o governo agisse de forma proporcional, dando continuidade ao evento internacional durante as manifestações.

3 ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA

Devido à ideia de oculto emanada da natureza do serviço de inteligência, a sua teorização fora insuficiente até o fim da Guerra

Fria, gerando pouquíssimos trabalhos acadêmicos sobre o tema. Alguns países que observaram a atividade como um ofício de assessoramento para o processo decisório, abstendo-se da simples espionagem, como os Estados Unidos, produziram obras proveitosas no fim do século XX, conceituando as peculiaridades do ramo.

Essa medida mostrou-se necessária para a formação de novos profissionais que operam a atividade, bem como para aperfeiçoamento das técnicas.

Um dos principais acadêmicos no ramo é o americano Sherman Kent (1967) que elaborou a definição trina de inteligência, conceituando a atividade como: o produto resultante (conhecimentos produzidos, documentos); a organização (a agência de inteligência) e o processo de inteligência (o método cognitivo, racional e analítico para a produção do conhecimento).

A Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) tomou como influência o conceito norte-americano de inteligência, segundo Leonardo Singer Afonso, em seu artigo publicado na Revista Brasileira de Inteligência (ABIN, 2009, p. 9):

Independente da delimitação do escopo de suas análises, os serviços de Inteligência são basicamente organismos de assessoria e têm como propósito influenciar remotamente a ação governamental com a finalidade de torná-la racional. Neste sentido, para dar bases sólidas ao processo decisório, demanda-se Inteligência trabalhada e oportuna, que será provida na forma de contextos, informações lapidadas, alarmes, tendências e análises de risco e de oportunidades (ABIN, 2009, p. 9)

A definição atribuída por Almeida Neto (2009) abrange as três vertentes atribuídas por Sherman Kent:

A atividade de inteligência no estado democrático de direito: aspectos constitucionais e limites legais

[...] é possível definir inteligência como a atividade permanente e especializada de obtenção de dados, produção e difusão metódica de conhecimentos, a fim de assessorar um decisor na tomada de uma decisão, com o resguardo do sigilo, quando necessário para a preservação da própria utilidade da decisão, da incolumidade da instituição ou do grupo de pessoas a que serve. Tal atividade, em sentido amplo, abrange, ainda, a prevenção, detecção, obstrução e neutralização das ameaças (internas e externas) às informações, áreas, instalações, meios, pessoas e interesses a que a organização serve (contra-inteligência) (ALMEIDA NETO, 2009. p. 25).

Cepik (2003) aduz a devida restrição do conceito de inteligência, importante para diferenciarmos a atividade de outros formatos de informação:

No mundo real, porém, as atividades dos serviços de inteligência são mais amplas do que a espionagem, e também são mais restritas do que o provimento de informações em geral sobre quaisquer temas relevantes para a decisão governamental. Isso coloca uma dificuldade muito concreta, não meramente semântica, para uma conceituação precisa da atividade de inteligência que permita diferenciá-la, simultaneamente, da noção excessivamente ampla de informação e da noção excessivamente restrita de espionagem (CEPIK, 2003. p. 28).

A legislação brasileira aborda a atividade de inteligência unicamente como um processo, o que é ressaltado na Lei 9.883, art. 1º, §2º, que institui o Sistema Brasileiro de Inteligência:

§ 2º Para os efeitos de aplicação desta Lei, entende-se como inteligência a atividade que objetiva a obtenção, análise e disseminação de conhecimentos dentro e fora do território nacional sobre fatos e situações de imediata ou potencial influência sobre o processo decisório e a ação governamental e sobre a salvaguarda e a segurança da sociedade e do Estado (BRASIL, 1999, lei 9.883).

O legislador optou por conceituar a inteligência no Brasil unicamente como a atividade, como comenta Gonçalves (2011):

Note-se que o legislador percebe inteligência apenas como atividade – e não como organização ou como produto. Observe-se, ainda, os três substantivos relacionados aos objetivos da inteligência: obtenção, análise e disseminação de conhecimento. Nesse caso, fica explícita a referência ao ciclo de inteligência e ao de produção de conhecimento (GONÇALVES, 2011, p.14).

A Resolução 01 de 15 de junho de 2009, da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), que regulamenta o Subsistema de Inteligência e Segurança Pública (SISP) dispõe como finalidade da inteligência no art.1º, §4º, IX:

IX – Atividade de Informação: é a que tem por finalidade a produção de conhecimento que habilite as autoridades governamentais, nos respectivos níveis e áreas de atribuição, à oportuna tomada de decisões ou elaboração de planos, fornecendo subsídios à administração institucional para a formulação, execução e acompanhamento de políticas próprias (SENASP, 2009, Resolução 01);

Portanto, temos então que a atividade de inteligência é um organismo composto por várias agências e colaboradores, que busca assessorar nas decisões do usuário da Inteligência, em nossos estudos caracterizado pela autoridade pública com competência decisória, processando, metodologicamente, dados (públicos ou privados) e informações coletadas, para se obter um substrato de conhecimentos que influenciará ou tornará a decisão lógica.

Nas palavras do mestre Gonçalves (2011),

Assim, pode-se resumir inteligência como a atividade que tem por objetivo assessorar o processo decisório com conhecimentos específicos obtidos a partir de

A atividade de inteligência no estado democrático de direito: aspectos constitucionais e limites legais

dados negados e processados por metodologia próprios. Destaque-se que o que diferencia o conhecimento produzido pela inteligência daquele gerado por outros órgãos de assessoramento, tanto públicos quanto privados, diz respeito ao fato de que em sua composição há uma parcela dos chamados “dados negados”, ou seja, protegidos e obtidos a partir de técnicas particulares (GONÇALVES, 2011, p. 5).

Diante do conceito teórico e jurídico da atividade de inteligência, começamos a delinear qual a sua finalidade e suas características para entender sua natureza jurídica.

3.1 Os tipos de dados

O dado é um caractere que representa um evento no tempo e espaço, podendo ser captado pelo homem por meio de seus sentidos, contudo o dado não agrega valor cognitivo. Somente após analisado, por meio de metodologia específica é que um conjunto de dados se torna uma informação, que, ao ser aplicado, torna-se um conhecimento.

A Resolução nº 01, de 15 de julho de 2009 da SENASP estabelece o conceito de dado, informação e conhecimento, no art. 1º, §4º, tem-se que:

VI - Dado: é qualquer representação de um fato ou de uma situação, passível de estruturação, obtenção, quantificação e transferência, sem exame e processamento pelo profissional de inteligência de segurança pública;

VII - Informação: é o conjunto de dados que possui relevância e aplicação útil, exige unidade de análise e consenso em relação ao seu conteúdo;

VIII - Conhecimento: é a representação de um fato ou

de uma situação, real ou hipotético, de interesse para a atividade de inteligência de segurança pública, com exame e processamento pelo profissional de inteligência (SENASP, 2009, Resolução 01);

A doutrina de inteligência descreve duas formas de dados, quais sejam, os dados disponíveis que podem ser coletados em fontes abertas ou por meio de pesquisa em banco de dados com acesso autorizado e os dados negados, os quais são protegidos e não estão disponíveis ao público.

Uma das principais características da atividade é a obtenção, como conceitua Joanisval Brito Gonçalves (2013), dos “dados negados”. Ainda, nas palavras de Pacheco (2008, p. 719), “Nas atividades de inteligência, a coleta é a consulta a fontes abertas, como internet, livros etc. A busca é o levantamento de *dados negados*, que se referem a fontes *não-abertas*.”

É essencial ao operador de inteligência trazer à autoridade a quem está subordinado um relatório de informações que trate, metodologicamente, os dados obtidos. Para que a decisão seja a mais acertada possível, é necessária a maior fidedignidade e, principalmente, a obtenção de dados que não podem ser obtidos por meios convencionais.

O conhecimento a ser produzido pela inteligência é o resultado do processamento de dados reunidos, de forma metodológica. Os dados reunidos podem ser privados, ou seja, com acesso negado pelo operador de inteligência, entrando em cena as operações de inteligência e os elementos de operação.

3.2 Operações de Inteligência

Quando se faz necessária a obtenção dos dados negados, utiliza-se a figura do elemento de operação, o setor mais sensível de

A atividade de inteligência no estado democrático de direito: aspectos constitucionais e limites legais

uma agência de inteligência, em que se vinculam os agentes treinados para aplicar as técnicas adequadas para obtenção de dados estando, portanto, configurada uma operação de inteligência.

As operações de inteligência, segundo a Doutrina Nacional de Inteligência e Segurança Pública (DNISP²):

É o conjunto de Ações de Busca, podendo, eventualmente, envolver Ações de Coleta, executada para obtenção de dados protegidos e/ou negados de difícil acesso e que exige, pelas dificuldades e/ou riscos, um planejamento minucioso, um esforço concentrado, e o emprego de pessoal, técnicas e material especializados (DNISP, 2009, p. 30).

Joanisval Brito Gonçalves (2011) conceitua operação de inteligência da seguinte forma:

No que concerne a esta última função da atividade de inteligência, pode-se dizer que compreende o conjunto de ações técnicas destinadas à busca do dado negado. Trata-se, sem dúvida, da atividade mais polêmica relacionada à inteligência, uma vez que seus métodos envolvem, necessariamente, técnicas e ações sigilosas como estória-cobertura, recrutamento, vigilância, fotografia operacional, uso de meios eletrônicos, entre outros (GONÇALVES, 2011, p. 36).

Como notado nos dois conceitos de operações de inteligência, temos um grupo de ações especiais que visam buscar um dado que não está à disposição do público, tampouco da inteligência, por isso seu caráter sigiloso e intrusivo.

Celso Moreira Ferro Júnior (2008) define operação de inteligência,

² A DNISP utilizada foi a de 2009, atualmente desclassificada. A DNISP atualizada, 2014, possui classificação RESERVADO, mantendo a devida proteção conforme a lei, não podendo ser divulgada. Contudo, não houve mudança significativa nas técnicas aplicadas.

dando maior ênfase para sua integração com a investigação criminal, sendo:

O conjunto de ações de busca e coleta de informações, com emprego de técnicas e meios especializados, de caráter sigiloso, executada de forma planejada, com vistas à obtenção de dados e informações geralmente não disponíveis, necessários para a produção de conhecimento de inteligência na investigação criminal e planejamento operacional (FERRO Júnior, 2008).

Para obtenção dos dados negados, a Lei 9.883/99, em seu art. 3º, parágrafo único, ressalta a necessidade de utilização de técnicas e meios sigilosos:

Parágrafo único. As atividades de inteligência serão desenvolvidas, no que se refere aos limites de sua extensão e ao uso de técnicas e meios sigilosos, com irrestrita observância dos direitos e garantias individuais, fidelidade às instituições e aos princípios éticos que regem os interesses e a segurança do Estado (BRASIL, 1999, lei 9883).

Todavia, não elenca quais seriam essas técnicas e meios, orientando unicamente para o estrito cumprimento dentro dos princípios e garantias constitucionais. Alguns manuais que preconizam a doutrina de inteligência, tais como a DNISP (2009, SENASP) definem algumas dessas técnicas, quais sejam, reconhecimento, vigilância, recrutamento operacional, infiltração, desinformação, provocação, entrevista, entrada, interceptação de sinais e dados, processo de identificação de pessoa, OMD (observação, memorização e descrição), estória de cobertura, disfarce, comunicação sigilosa, leitura da fala, análise de veracidade, emprego de meios eletrônicos e fotointerpretação.

Pacheco (2005) define como operações de inteligência e suas técnicas operacionais:

A atividade de inteligência no estado democrático de direito: aspectos constitucionais e limites legais

As operações de inteligência são ações realizadas com a finalidade de obter dados não disponíveis em fontes abertas. Elas podem ter por alvo pessoas, locais, objetos ou canais de comunicação. As operações de inteligência se utilizam de várias técnicas operacionais, como comunicações sigilosas, disfarce, eletrônica, entrada, entrevista, estória-cobertura, fotografia, infiltração, OMD, reconhecimento, recrutamento operacional e vigilância (PACHECO, 2005)

Nota-se que as operações podem ter alvos diversos, desde pessoas, a locais e objetos. Já Ferro Júnior (2008) ressalta a necessidade de pessoal especializado para aplicação das técnicas operacionais:

As técnicas operacionais são ações especializadas devido ao emprego de pessoal capacitado e possuidor de habilidade para a utilização de equipamentos eletrônicos. Englobam orientações técnicas, práticas e racionais sobre pessoal e material empregados na ação e se destinam a ordenar procedimentos operacionais necessários para atingir de maneira eficaz os objetivos pretendidos. As técnicas tradicionais são: estória cobertura, reconhecimento, entrevista, vigilância, disfarce, entrada, recrutamento, infiltração e aplicação de equipamentos eletrônicos. Algumas habilidades também podem ser consideradas como: técnica de Observação, Memorização e Descrição (OMD), confecção de croquis descritivos, fotografias e filmagens (FERRO Júnior 2008).

Algumas dessas técnicas, de simples aplicação, não ferem os direitos dos cidadãos, como reconhecimento de locais, entrevista ou OMD. Contudo, há outras técnicas mais complexas e invasivas que acabam por cercear algumas das garantias e direitos previstos. Para essas situações, o agente poderá se submeter à autorização judicial ou exercer a atividade de forma precária ou clandestina.

3.3 O Cenário Nacional

Em nossa história recente, convivemos com um Estado autoritário, que se utilizava do Sistema de Inteligência arbitrário e abusivamente, tolhendo os direitos fundamentais dos cidadãos na busca dos dados negados. Essa conduta marcou a atividade no Brasil com um estigma de incompatibilidade com o Estado Democrático de Direito e a necessidade da transparência das ações estatais, frente ao sigilo da atividade.

Como explica Pacheco (2008),

As expressões “sistema de inteligência” e “atividade de inteligência” possuem uma aura mítica, que, em razão das experiências repressivas e traumatizantes dos “serviços de informação” durante a época do “regime militar” no Brasil, passaram a gozar de grande preconceito. Foi por isto que, após o término do “regime militar”, os “serviços de informação” mudaram sua terminologia para “inteligência”, a fim de ter a legitimidade perante a sociedade (PACHECO, 2008).

O Brasil veio, nos últimos anos, amadurecendo como uma democracia, contudo a atividade não teve a devida observação, permanecendo ainda como uma incógnita. Parafraseando Ugarte (2002), a atividade de inteligência já se mostrou, em países com a democracia bem estabelecida, como ferramenta permanente e necessária para o desenvolvimento do Estado Democrático, principalmente em suas relações políticas externas (relações de poder) e ameaças internas.

O Estado Democrático de Direito, segundo Pinto (2011), caracteriza-se como o Estado regido por leis, as quais são estabelecidas pelas autoridades legitimadas pelo povo, valorizando por sobremaneira os princípios norteadores da Constituição.

A atividade de inteligência no estado democrático de direito: aspectos constitucionais e limites legais

Seguindo a premissa legalista do Estado Democrático de Direito, em que o agente público deve se ater ao dispositivo legal, bem como garantir ao cidadão seus direitos, a atividade de inteligência é exercida por instituições democráticas competentes, como rege a Lei 9.883, buscando, prioritariamente, como descrito no art. 1º, §1º:

§ 1º O Sistema Brasileiro de Inteligência tem como fundamentos a preservação da soberania nacional, a defesa do Estado Democrático de Direito e a dignidade da pessoa humana, devendo ainda cumprir e preservar os direitos e garantias individuais e demais dispositivos da Constituição Federal, os tratados, convenções, acordos e ajustes internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte ou signatário, e a legislação ordinária (BRASIL, 1999, lei 9883).

No comentário de Gonçalves (2011):

Com isso, o legislador deixa evidenciado que a atividade de inteligência no Brasil deve ser conduzida dentro dos princípios democráticos e respeitando direitos humanos fundamentais. Entende-se ainda com o dispositivo, que pode haver, sim, atividade de inteligência em um regime democrático, e que aqueles que a exercem têm a obrigação de respeitar os princípios do Estado democrático de direito e a legislação constitucional e infraconstitucional em vigor (GONÇALVES, 2011, p. 117).

Sob esse pálio, cabe às autoridades definirem formas efetivas e eficientes para o controle e fiscalização da atividade e uma legislação clara o suficiente para dirimir a dicotomia da transparência e o sigilo. Nos dizeres de Gonçalves (2011):

O controle da atividade de inteligência é feito de diversas maneiras e em diferentes níveis. O primeiro mecanismo de controle é uma legislação que estabeleça claramente o mandato do(s) serviço(s) secreto(s), sua missão, prerrogativas, obrigações e limites. Não deve haver dúvida na legislação sobre até onde pode ir a

atividade de inteligência, ao mesmo tempo em que as punições à violação de conduta e aos desvios têm que estar evidenciadas na lei (GONÇALVES, 2011, p. 6).

Contudo, vemos uma lacuna jurídica no que se refere à normatização da atividade de inteligência, tendo como o único balizador o art. 3º, parágrafo único da Lei nº 9.883 de 1999:

Parágrafo único. As atividades de inteligência serão desenvolvidas, no que se refere aos limites de sua extensão e ao uso de técnicas e meios sigilosos, com irrestrita observância dos direitos e garantias individuais, fidelidade às instituições e aos princípios éticos que regem os interesses e a segurança do Estado (BRASIL, 1999, lei 9883).

4 LEGISLAÇÃO NACIONAL DE INTELIGÊNCIA

Na atual Constituição da República, não há nenhuma referência quanto à atividade de inteligência. O título V da Constituição refere-se à Defesa do Estado e das Instituições Democráticas, sendo o capítulo II dedicado às Forças Armadas e o capítulo III, à Segurança Pública, mas não há nenhuma menção aos serviços secretos. Como explica Gonçalves (2011),

Enquanto as Forças Armadas e as autoridades de segurança pública são expressamente referidas na Carta de 1988, nenhuma menção é feita aos serviços secretos e muito menos ao papel da atividade de inteligência para a defesa do Estado e da sociedade. No que concerne a processo legislativo, isso pode ser interpretado de duas maneiras: simples desinteresse no assunto; ou vontade de legá-lo a segundo plano, não lhe atribuindo importância constitucional e deixando uma ampla possibilidade de se lidar com o tema infraconstitucionalmente. Sem respaldo constitucional, a atividade de inteligência acabaria enfraquecida (GONÇALVES, 2011, p. 10).

A atividade de inteligência no estado democrático de direito: aspectos constitucionais e limites legais

Nota-se que a Atividade não possui um amparo constitucional para sua atuação, sendo a escassa legislação infraconstitucional fraca ao definir os princípios de seu funcionamento. Gerando um grande problema, segundo Gonçalves (2011), “Sem um arcabouço legal sólido que regulamente suas atividades, os serviços secretos estão sujeitos não só a desvios de conduta, mas vulneráveis a mudanças conjunturais em sua estrutura, organização e missões”.

Os operadores de inteligência são submetidos aos mesmos princípios que qualquer outro servidor público. Todos esses previstos no art. 37, CR/88, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Esperava-se que a atividade fosse de encontro com o princípio da publicidade, contudo, a lei de acesso à informação, Lei 12.527/11, já prevê o tratamento para informações sensíveis e sigilosas, mantendo só o necessário do secretismo da atividade.

Respaldando o sigilo da informação sensível, busca-se o art. 5º, XXXIII, CR/88:

XXXIII todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (BRASIL, 1988, Constituição da República).

Assim sendo, torna-se obrigação do operador de inteligência, detentor de informação sensível, salvaguardá-la, respaldado pelo dispositivo exposto e conforme regulamenta a Lei 12.527/11.

Igualmente, é respaldado o sigilo das informações de cunho pessoal, também previsto pela CR/88 em seu art. 5º, inciso X “são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material

ou moral decorrente de sua violação;”.

O princípio que deve ser frisado é o da legalidade, já que, como por várias vezes ressaltado, a legislação nacional carece de regulamentação à atividade. No Estado Democrático de Direito, o servidor público não está acima da lei, pelo contrário, balizado pelo princípio da legalidade, o servidor deve se restringir a fazer somente o que a lei o ordena sobre pena de cometer abuso de autoridade.

José dos Santos Carvalho Filho (2014) é taxativo ao dizer que o princípio da legalidade é o que norteia a conduta básica de qualquer agente da administração pública, assim sendo, se a conduta não for autorizada por lei, é ilícita.

Quanto à conduta do operador de inteligência, balizado pelo princípio da legalidade, esclarecem bem o ponto as palavras de Juliana Cristina Cruz (2013):

Todas as ações que compreendem a atividade de inteligência exigem uma ética específica e a fiel observância aos ditames do Estado Democrático de Direito, ou seja, à ordem jurídica vigente. O limite para o exercício da atividade de inteligência é a lei. Em um Estado Democrático de Direito não é possível se falar que a atividade de inteligência seja uma ameaça, uma vez que ela se presta a dar sustentação ao Estado, subsidiando, respaldando as decisões do governo e os interesses da sociedade. Observando as leis que tratam da atividade de inteligência, é possível notar a preocupação em manter a atividade de inteligência de acordo com os preceitos democráticos (CRUZ, 2013, p. 56).

Havendo essa preocupação de manter a atividade de acordo com os preceitos democráticos, caberia ao legislador dispensar maior atenção ao problema. Criando parâmetros para delimitar a atuação e respaldar as ações.

4.1 Legislação Infraconstitucional

A despeito da atividade de inteligência, o legislador nacional limitou-se a criar apenas a Lei 9.883/99, a qual cria a ABIN e o SISBIN. A lei traz delimitações genéricas à atividade, delimitações essas já previstas constitucionalmente.

A mesma lei que limita a atuação dos operadores de inteligência determina a utilização de técnicas e meios sigilosos, já vistos anteriormente, como necessário para a obtenção dos dados. No entanto, a legislação não concede prerrogativa ou salvaguarda para a atuação dos agentes nas operações.

Essa lacuna jurídica que abala o respaldo dos agentes de inteligência é bem colocada por Gonçalves (2011):

Um aspecto complicado referente ao uso de meios e técnicas sigilosos é a lacuna legal sobre o emprego destes. Nesse sentido, o que se vê no Brasil é exatamente um limite muito significativo à atuação dos serviços secretos governamentais (que só podem fazer o que determina a lei), o que muitas vezes dificulta suas atividades regulares, inclusive as de contrainteligência e proteção ao conhecimento. Já organizações privadas podem fazer tudo o que a lei não proíbe, acontecendo situações em que essas entidades operem cruzando a linha da legalidade. Enfim, no Brasil, quem tem as atribuições de atuar em nome do Estado e em defesa deste e da sociedade, acaba muito limitado porque não há lei regulamentando procedimentos operacionais para a inteligência (GONÇALVES, 2011, p. 118).

Havendo a necessidade de um elemento de operação (agente de inteligência) elaborar uma estória-cobertura, onde se passaria por outro indivíduo, com utilização de identificação falsa, acabaria por incidir no crime de falsificação de documento público, previsto no art. 297, do Código Penal, agravado pelo §1º por ser funcionário público. O que torna custoso ao agente de

inteligência a utilização dos meios e técnicas sigilosos.

A legislação extravagante poderia respaldar a atuação do agente, como a revogada Lei 9.034/95. Em seu lugar foi aprovada a Lei 12.850/13, que versa sobre a investigação criminal e os meios de obtenção da prova no combate às organizações criminosas. A legislação refere-se unicamente às ações realizadas por policiais no transcorrer de investigação criminal para obtenção de provas, não mencionando o agente de inteligência não-policia, na produção de conhecimento. Conforme art. 3º, VII, da referida Lei: “VII - infiltração, por policiais, em atividade de investigação, na forma do art. 11.”

A lei exclui a possibilidade do agente de inteligência, não-policia, obter os benefícios da infiltração pela Lei 12.850/13, como descreve Rogério Sanches Cunha (2014):

Anote-se, de plano, que a infiltração somente pode ser efetuada por “agentes de polícia”. Assim, ao contrário da revogada Lei nº 9.034/95, que permitia essa infiltração “por agentes de polícia ou de inteligência”, a novel legislação autoriza essa investigação apenas àqueles primeiros.

Como “agentes de polícia” devem ser entendidos os membros das corporações elencadas no art. 144 da CF, com atribuições investigativas, leia-se, os policiais federais e civis (CUNHA, 2014).

Igualmente, torna-se inviável manter um serviço de inteligência, visando proteger a sociedade e o Estado contra ameaças internas e externas, leia-se terrorismo, sem a possibilidade de haver interceptação telefônica. A CR/88 em seu art. 5º, inciso XII já rechaça qualquer possibilidade da ocorrência da interceptação telefônica, legal, por agentes de inteligência não-policiais e sem a prévia instauração de inquérito policial ou processo penal.

5 ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA X INVESTIGAÇÃO POLICIAL

Muito se confunde sobre essas duas atividades, por serem parecidas e terem procedimentos similares. Contudo, diferenciam-se na forma de produção do resultado final e quanto a sua aplicabilidade.

Segundo conceitua Pacheco (2008):

As diferenças fundamentais são os critérios de aceitabilidade da verdade, objetivos, marcos teóricos e regras formais específicas de produção. Por exemplo, no processo penal, objetiva-se uma verdade processual, necessária à tomada de decisão judicial, enquanto, numa atividade de inteligência destinada a um “processo político”, o grau de aceitabilidade do caráter de verdade de um fato é o necessário para uma decisão política. (Pacheco 2008, p.719).

Pacheco (2008) define ainda um paralelo entre produção do conhecimento na atividade de inteligência, na investigação criminal e na pesquisa científica:

A pesquisa científica, as atividades e operações de inteligência, a investigação criminal e o processo penal buscam a verdade.

A evolução de seus métodos, técnicas e instrumentos de busca da verdade, portanto, podem ser reconduzidos a um modelo único de comparação. Por exemplo, a técnica de pesquisa denominada observação (participante ou não), utilizada na pesquisa científica, é uma idéia básica que se denomina respectivamente vigilância, na inteligência, e campana, na investigação criminal.

As diferenças fundamentais são os critérios de aceitabilidade da verdade, objetivos, marcos teóricos e regras formais específicas de produção. Por exemplo, no processo penal, objetiva-se uma verdade processual, necessária à tomada de decisão judicial, enquanto,

numa atividade de inteligência destinada a um 'processo político', o grau de aceitabilidade do caráter de verdade de um fato é o necessário para uma decisão política.

Os métodos, técnicas e instrumentos das atividades e operações de inteligência e de investigação criminal podem ser reconduzidos ao modelo geral do método científico.

Todos estabelecem um problema, hipótese, objetivo, justificativa/relevância, situação do tema/problema, marco teórico, métodos/técnicas/instrumentos de pesquisa, população/amostra, cronograma, conclusão, produção do relatório de pesquisa etc. As terminologias podem ser diferentes, mas a idéia básica é a mesma.

Não existe um saber consolidado sobre a investigação criminal, ao contrário do que ocorre, por exemplo, na metodologia científica (investigação científica ou pesquisa científica) e nas atividades de inteligência ('investigação' de inteligência, ou seja, operações de inteligência) (PACHECO, 2008, p. 719).

A investigação policial visa obter elementos de convicção e indícios de autoria e materialidade de crime para fundamentar eventual ação penal, enquanto a atividade de inteligência busca dados para produção de conhecimento que fundamentará ou influenciará a tomada de decisão.

A atividade de inteligência resume-se em assessorar a autoridade a quem compete tomar a decisão. O conhecimento produzido irá influenciar ou, eventualmente, fundamentar a decisão da autoridade, por ventura, o conhecimento pode ser descartado, pois sua produção não vincula a tomada do ato administrativo.

Na investigação policial, o resultado final vincula, de certo modo, a decisão do detentor da ação penal. O relatório final de quem presidiu o inquérito servirá como fundamento para oferecer ou arquivar a denúncia.

A atividade de inteligência no estado democrático de direito: aspectos constitucionais e limites legais

O conhecimento produzido pela atividade de inteligência pode ser aproveitado na investigação como prova, desde que observados os dispositivos previstos na lei processual penal. Assim prescrevem os ensinamentos de Pacheco (2008, p.720):

Quanto à validade das provas obtidas na busca (operação de inteligência), todas as “provas” obtidas pelas atividades de inteligência em geral e pelas operações de inteligência podem, em princípio, ser utilizadas na investigação criminal, desde que sujeitas às limitações de conteúdo e de forma estabelecida pela lei processual penal (PACHECO, 2008. p. 720).

A obtenção de provas, por meio de processo penal, esbarra em diversas delimitações legais e princípios constitucionais, como o contraditório e a ampla defesa. Já a inteligência, encontra maiores delimitações éticas e por direitos fundamentais para obtenção dos dados e conhecimento.

Para Pacheco (2008):

Os serviços de inteligência, todavia, não têm como objetivo, geralmente, a coleta ou busca de provas *processuais*, mas a produção de um conhecimento que permita ao decisor de uma instituição tomar suas decisões estratégicas. Ademais, em razão do segredo de certas matérias ou dos sigilos funcionais a que estão submetidos agentes de inteligência, geralmente não é possível a utilização dos *elementos probatórios* colhidos durante as atividades de inteligência no âmbito do direito processual penal, não porque não sejam reconhecidos pelo direito processual como elementos probatórios ou investigativos, mas por força dos sigilos legalmente impostos aos agentes de inteligência ou às matérias sigilosas (PACHECO, 2008. p. 720).

Vemos que a diferença das atividades, suas finalidades e princípios impedem que ambas sejam tidas como sinônimos, bem como que seus resultados sejam utilizados irrestritamente.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, nota-se a natureza indispensável de um sistema de inteligência forte, estruturado e atuante, o qual possa prevenir e reprimir ameaças internas e externas contra a sociedade ou a soberania do Brasil, assessorando a tomada de decisão dos órgãos do executivo.

Não se pode mais admitir, na contemporaneidade, que um administrador público tome decisões precipitadas sem o adequado fundamento. Podendo lançar mão dos mecanismos de inteligência que, em seu papel, poderão trazer à tona as forças ocultas que trabalham em determinada situação ou mostrar possíveis cenários, norteando a tomada da decisão.

Para a inteligência brasileira adotar esse papel, tornando-se de vez uma instituição democrática, com aplicabilidade de seus maiores valores, faz-se necessária uma reformulação legislativa. Desde acrescentar os serviços de inteligência no texto constitucional, até estabelecer parâmetros de conduta dos operadores de inteligência e os mecanismos de fiscalização.

O atual limbo jurídico dificulta a ação dos agentes de inteligência, dando uma impressão de autoritarismo e de abuso. Essa roupagem atribuída de outrora não se identifica com a atual finalidade da atividade, que, frente a uma situação de risco interno ou externo, desempenha sua função social defendendo os interesses nacionais e a sociedade.

Abstract: This study aims to expose the Brazilian legislation of intelligence in force, addressing the concept, its features and the limits of the activity, with the help of resolutions, doctrines, scholars, magazines and concepts of intelligence agencies.

A atividade de inteligência no estado democrático de direito: aspectos constitucionais e limites legais

A brief history of the evolution activity of intelligence in Brazil and abroad will be presented for a better contextualization of this study and understanding of why intelligence is overlooked on the national scene. The data and intelligence operations concepts are added showing the democratic function of intelligence agencies, to make clear what are the legal loopholes and the difficulty that intelligence agencies go through in order to act. Finally, the exposure of the difference between intelligence activity and police investigation often erroneously seen as synonyms, even if some of the means are similar, their regulation and objectives are different. Having as final aspect of the research the obscurity of law, along with the constitutional silence facing the subject.

Keywords: Intelligence Activity. Democratic State of intelligence. Intelligence legislation. Intelligence in Brazil.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA NETO, Wilson Rocha de. **Inteligência e contra-inteligência no Ministério Público**. Belo Horizonte: Dictum, 2009.

AFONSO, Leonardo Singer. **Considerações sobre a relação entre inteligência e seus usuários**. Revista Brasileira de Inteligência. Agência Brasileira de Inteligência. N.5, p. 7-21, 2009.

ANDRADE, Luís Augusto Soares de. **Inteligência e ação penal**. Revista Eletrônica do Ministério Público Federal. Ano 1, Número 1, p 1-29. 2009.

ANTUNES, Priscila Carlos Brandão. **Controle da atividade de inteligência no Brasil: Legitimidade e eficiência enquanto desafio institucional**. Disponível em: <<https://www2.mppa.mp.br/sistemas/gcsubsites/upload/60/controle%20da%20atividade%20de%20intelig%C3%83%C2%AAncia%20no%20brasil.pdf>>. Acesso em: 12 mar. 2015.

BRASIL, ABIN Agência Brasileira de Inteligência. **Breve histórico da Atividade de Inteligência no Brasil**. Disponível em <http://www.abin.gov.br/modules/mastop_publish/?tac=Atividade_de_Intelig%EAncia> Acesso em: 01 nov. 2014.

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

_____. Congresso. Senado. **Lei 2.848**, de 1940, Código Penal. Brasília: Senado Federal, 1940.

_____. Congresso. Senado. **Lei 12.527**, de 2011, Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília: Senado Federal, 2011.

_____. Congresso. Senado. **Lei 4.341**, de 1964, Cria o Sistema Nacional de Informações. Brasília: Senado Federal, 1964.

A atividade de inteligência no estado democrático de direito: aspectos constitucionais e limites legais

_____ Congresso. Senado. **Lei 9.883**, de 1999, Institui o Sistema Brasileiro de Inteligência, cria a Agência Brasileira de Inteligência - ABIN, e dá outras providências. Brasília: Senado Federal, 1999.

_____ Congresso. Senado. **Decreto 3.695**, de 2000, Cria o Subsistema de Inteligência de Segurança Pública, no âmbito do Sistema Brasileiro de Inteligência, e dá outras providências. Brasília: Senado Federal, 2000.

_____ Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Resolução Nº 1**, de 2009, Regulamenta o Subsistema de Inteligência de Segurança Pública - SISP, e dá outras providências. Brasília: Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2009.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 27ª Ed. São Paulo: Atlas. 2014.1331p.

CEPIK, Marco Aurélio. Chaves. **Serviços de inteligência na era da informação**. Revista de Sociologia Política, Curitiba, n. 18, p. 153-155, jun. 2002.

CORDEIRO, Tiago. **A Verdadeira Profissão Mais Velha do Mundo**. Disponível em: <<http://super.abril.com.br/historia/a-verdadeira-profissao-mais-velha-do-mundo/>>. Acesso em: 02 Abr 2017

_____ Marco Aurélio. Chaves. **Espionagem e democracia**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2003.

CUNHA, Rogério Sanches. **A figura do agente infiltrado e sua responsabilidade penal**. Disponível em: <<http://www.cartaforense.com.br/conteudo/artigos/a-figura-do-agente-infiltrado-e-sua-responsabilidade-penal/14745>> Acesso em: 03 mar. 2015.

CRUZ, Juliana Cristina da. **A atividade de inteligência de segurança pública para o fortalecimento da cidadania**. 2013. 72f. Monografia (graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina). Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis. 2013.

FERRO JÚNIOR, Celso Moreira. **A inteligência e a gestão da informação policial: Conceitos, Técnicas, e tecnologias** definidos pela experiência profissional e acadêmica. São Paulo: Fortium. 2008.

GONÇALVES, Joanisval Brito. **Conhecimento e poder: A atividade de inteligência e a Constituição brasileira.** Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-III-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois.aconsolidacaodas-instituicoes/segurancapublicaedefesanacionalconhecimetoepoderaatividade-de-inteligencia-e-a-constituicao-brasileira>> Acesso em: 19 fev. 2015.

_____. Joanisval Brito. **Atividade de Inteligência e legislação correlata.** 3ª ed. São Paulo: Impetus. 2013. 323 p. (Série Inteligência, Segurança e Direito).

_____. Joanisval Brito. **Políticos e Espiões: O controle da atividade de inteligência.** 1ª ed. São Paulo: Impetus, 2010. 279 p. (Série Inteligência, Segurança e Direito).

_____. Joanisval Brito. **O Que Fazer Com Nossos Espiões? Considerações Sobre A Atividade De Inteligência No Brasil.** Agenda legislativa, 2011, cap. 12, Brasília. P 1-25.

_____. Joanisval Brito. **Atividade de Inteligência e Legislação Correlata.** Niterói: 1ª Ed. Impetus, 2009.

GRECO, Rogério **Movimentos Populares e Associações Criminosas.** Disponível em: <<http://rogeriogreco.jusbrasil.com.br/artigos/121819874/movimentos-populares-e-associacao-criminosa?print=true>> Acesso em: 27 Abr. 2015

KENT, Sherman. **Informações Estratégicas.** Rio de Janeiro: 1º Ed. Bibliex, 1967.

_____. Sherman. **Strategic intelligence for American world policy.** Princeton: Princeton University Press, 1949.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Doutrina Nacional de Inteligência e Segurança Pública.** Secretaria Nacional de Segurança Pública. Brasília. 2009.

NÚCLEO de bibliotecas. Manual para elaboração e apresentação dos trabalhos acadêmicos : padrão Newton. Belo Horizonte: Centro Universitário Newton. 2011. Disponível em: <http://www.newtonpaiva.br/NP_conteudo/file/Manual_aluno/Manual_Normalizacao_Newton_Paiva_2011.pdf>. Acesso em: 14 Jun. 2015.

OLIVEIRA, Henrique Figueiredo Machado de. **Reflexões sobre o conceito de Inteligência**. Revista Brasileira de Ciências Policiais, Departamento de Polícia Federal, Brasília. V.4, n.2, p. 11-23. 2013.

PACHECO, Denilson Feitoza. **Atividade de inteligência e processo penal**. Disponível em: <<http://www.advogado.adv.br/direitomilitar/ano2005/denilsonfeitozapacheco/atividadedeinteligencia.htm>>. Acesso em: 03 mar. 2015.

_____, Denilson Feitoza. **Direito Processual Penal: Teoria, crítica e práxis**. 5ª ed. Niterói, 2008, 1023p.

PAULA, Giovani de Paula; DANDOLINI, Gertrudes Aparecida; SOUZA, João Artur. **Tecnologia da informação e comunicação e as atividades de inteligência**. Revista Ordem Pública. Vol. 5, n. 1, Semestre 1, p 119-137. 2012.

PEREIRA, Cláudia Vieira. **A atividade de Inteligência como instrumento de eficiência no exercício do controle externo pelo tribunal de contas da união**. 2009. 91f. Monografia (Especialização em Inteligência de Estado e Inteligência de Segurança Pública com Inteligência Competitiva). Escola Superior do Ministério Público de Minas Gerais, em parceria com o Centro Universitário Newton Paiva. Belo Horizonte. 2009.

PINTO, César Rabello Pinho. **Teoria Geral da Constituição e Direitos Fundamentais**. Sinopses jurídicas. 11ª Ed. São Paulo, Vol. 17. P. 85-90. 2011.

_____, César Rabello Pinho. **Teoria Geral da Constituição e Direitos Fundamentais**. Sinopses jurídicas. 11ª Ed. São Paulo, Vol. 17. P. 85-90. 2011.

SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA. **SISP. Resolução 01 de 2009.** Regulamenta o Subsistema de Inteligência de Segurança Pública – SISP, e dá outras providências. 2009. Brasília: SENASP. 2009, 3p.

TZU, Sun. **A Arte da Guerra.** Adaptação de James Clavell. 38ª Ed. São Paulo. Editora Record, 2002.

UGARTE, José Manuel. **Control Público de la Actividad de Inteligencia: Europa y América Latina, una visión comparativa.** (Trabalho apresentado no Congresso Internacional “PostGlobalización: Redefinición de la Seguridad y la Defensa Regional en el Cono Sur”, promovido pelo Centro de Estudios Internacionales para el Desarrollo, em Buenos Aires, 2002).

UGARTE, José Manuel. **“Inteligencia y democracia.” Nueva Sociedad.** *Quales Fuerzas Armadas?* n 138. 1995.

WIKIPÉDIA. Desenvolvido pela Wikimedia Foundation. **Ataques de 11 de setembro de 2001.** Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Ataques_de_11_de_setembro_de_2001>. Acesso em: 02 Abr 2017

WIKIPÉDIA. Desenvolvido pela Wikimedia Foundation. **Echelon.** Disponível em: <<https://pt.wikipedia.org/wiki/Echelon>>. Acesso em: 02 Abr 2017

WIKIPÉDIA. Desenvolvido pela Wikimedia Foundation. **Alexandre, O Grande.** Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Alexandre,_o_Grande#Comando>. Acesso em: 02 Abr 2017

WIKIPÉDIA. Desenvolvido pela Wikimedia Foundation. **Lista de Serviços de Inteligência.** Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Lista_de_servi%C3%A7os_de_intelig%C3%Aancia>. Acesso em: 02 Abr 2017

WIKIPÉDIA. Desenvolvido pela Wikimedia Foundation. **Serviço de Inteligência.** Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Servi%C3%A7o_de_intelig%C3%Aancia>. Acesso em: 02 Abr 2017

O FENÔMENO TERRORISMO: ENTENDENDO A VIOLÊNCIA E OS OBJETIVOS DE UM TERRORISTA

RENATO PIRES MOREIRA

2º Sargento da PMMG Especialista em Inteligência de Estado e Inteligência de Segurança Pública. Especialista em Política e Estratégia. Professor do Curso de Segurança Pública pelo Centro Universitário de Belo Horizonte/UNI-BH.

ELIAS RIBEIRO CÂMARA JUNIOR

Graduado em Segurança Pública pelo Centro Universitário de Belo Horizonte.

Resumo: O terrorismo, um termo retratado com frequência no século XXI, é um método de imposição ideológica e política utilizado por diversos povos há muito tempo. Todo ato violento, premeditado, perpetrado por grupos clandestinos e ilegais, sem o consentimento do Estado, contra alvos não combatentes, a fim de influenciar um determinado público, instalando o terror e o medo na população, é chamado de terrorismo. A partir dessa abordagem serão retratados neste artigo o número de atentados e mortes causadas por ataques terroristas desde 1970 e seus principais acontecimentos. Possíveis explicações para esse tipo de beligerância através de teorias psicológicas sobre instintos, lavagem cerebral, produção da mente e psicologia de grupos, retratando primeiramente os grupos terroristas em geral, e depois estudando a mente de um terrorista suicida em particular.

Palavras-Chave: Terrorismo. Psicologia. Medo. Guerra irregular.

1 INTRODUÇÃO

Terrorismo, uma única palavra capaz de causar pânico e desespero em uma sociedade influenciada pelo medo. Um tema que vem ganhando relevância durante os anos através de seus ataques violentos.

O fenômeno terrorismo: entendendo a violência e os objetivos de um terrorista

O presente artigo tenta explicar por meio de alguns autores, como Alessandro Visacro, Joanisval Brito Gonçalves e Marcus Vinícius Reis, o que é o fenômeno terrorismo, mostrar quais são seus objetivos e suas formas de atuação e, através de Freud, William Sargant, Cardoso e Sabbatini, apresentar diferentes caminhos do lado psicológico de um terrorista e o que o leva a cometer atos extremamente violentos e brutais contra alvos indefesos em prol da sua ideologia ou crença. Serão tratados também o antiterrorismo e o contraterrorismo e como esses setores são de extrema importância no combate ao terror. Teorias sociológicas, como a anomia, de Robert K. Merton, fazem ligação com o tema abordado pela psicologia, abrindo uma visão diferente dos motivos e das influências dos grupos terroristas.

Considerando a complexidade e o dinamismo do fenômeno terrorismo e o aspecto psicológico do terrorista, entende-se de suma importância que seja de conhecimento dos profissionais de segurança pública entender primeiramente quais são as motivações de um terrorista, como são os métodos de recrutamento de um grupo terrorista, por que as pessoas estão ingressando nesses grupos e quais são os seus objetivos.

Sugere-se que todo ataque terrorista tem que ser estudado com antecedência, levando em consideração as peculiaridades locais. O grupo que tiver objetivos e métodos homogêneos para todos seus ataques em diversos locais, certamente falhará em sua maioria. A partir disso é possível, desde que os governos federais e locais trabalhem em conjunto, minimizar os danos de um hipotético ataque ou até mesmo anulá-lo se levarem em consideração suas reais forças e fraquezas, pois é exatamente na fraqueza de uma nação que o terror se instala.

2 ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Em 19 de abril de 1995, Oklahoma City, Estados Unidos, um caminhão cheio de explosivos foi detonado em frente a um edifício de nove andares, pertencente ao governo federal dos EUA, no centro de Oklahoma City. A explosão destruiu toda a parte norte do prédio. Foram 168 vítimas fatais e mais de 650 feridos. O autor do referido atentado terrorista, ex-soldado do Exército dos EUA, Timothy McVeigh, afirmara que era contra o sistema capitalista utilizado em seu país (SODRÉ, 2015).

Do dia 22 ao 23 de setembro de 1997, ocorreu o Ataque Bentalha, na Argélia, mais conhecido como *Massacre Bentalha*. Guerrilheiros armados invadiram uma aldeia e mataram de 200 a 400 de seus habitantes. O ataque começou com uma explosão próxima dos laranjais, no bairro de Hai el-Djilali. Assaltantes armados com metralhadoras, facões e espingardas de caça foram de casa em casa matando homens, mulheres e crianças (MENDES, 2014).

No dia 11 de setembro de 2001, em Nova York, EUA, as Torres Gêmeas foram derrubadas por dois aviões cheios de passageiros, sequestrados por terroristas da *Al Qaeda*, liderada por Osama Bin Laden. No mesmo dia do ataque às Torres Gêmeas, outro avião foi jogado contra o prédio do Pentágono, e um quarto avião deveria ter atingido a Casa Branca, mas acabou caindo em um campo no Estado da Pensilvânia após os passageiros tentarem dominar os sequestradores. Foram 2.996 vítimas fatais. O motivo do ataque terrorista foi uma crítica ao estilo de vida e de visão de mundo ocidental, que se contrapõe à leitura que os radicalistas fazem do islamismo (SODRÉ, 2015).

No dia 07 de julho de 2005, a Inglaterra foi vítima de um ataque terrorista ao metrô de Londres. Três homens-bomba ligados ao

O fenômeno terrorismo: entendendo a violência e os objetivos de um terrorista

islamismo explodiram-se em vagões do metrô. No mesmo dia, um quarto terrorista detonou uma bomba em um ônibus de dois andares. Foram 52 vítimas fatais e mais de 700 pessoas feridas (SODRÉ, 2015).

Em 15 de abril de 2013, ocorreu um atentado à maratona de Boston, EUA. Próximo à chegada da prova, duas bombas foram detonadas. Eram bombas caseiras feitas dentro de painéis de pressão e contendo pregos. Foram 3 vítimas fatais e mais de 260 pessoas feridas. Dois irmãos inspirados por extremistas islâmicos organizaram o atentado, e um deles foi o mentor do crime (SODRÉ, 2015).

Estão entre as principais ações terroristas de 2014, o sequestro, feito pelo grupo radical islâmico Boko Haram, de 276 jovens estudantes de uma escola em Chibok, na Nigéria, em que todas as vítimas eram mulheres, e, em 15 de fevereiro, a invasão de um vilarejo em Izghe, na Nigéria, em que 106 pessoas foram mortas, e dessas, apenas uma era mulher. O principal suspeito do ataque é o próprio Boko Haram¹.

No dia 13 de novembro de 2015, ocorreram diversos ataques terroristas em Paris, na França. Foram ataques com tiros em restaurante, casa de shows e explosões do lado de fora de um estádio de futebol. Foram 129 vítimas fatais, e 89 delas morreram na casa de *shows* Bataclan. Os ataques ocorreram devido ao aumento das medidas de segurança para uma conferência do clima, temendo protestos violentos e possíveis ataques terroristas².

1 Ataques terroristas na Bélgica deixam dezenas de mortos e feridos. **G1**, São Paulo, 22 mar. 2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/mundo/noticia/2016/03/aeroporto-de-bruxela-na-belgica-registra-explosoes.html>>. Acesso em: 07 jun. 2016.

2 Ataques coordenados aterrorizam Paris e deixam 129 mortos. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 13 nov. 2015. Disponível em: <<http://m.folha.uol.com.br/mundo/2015/11/1706236-policia-francesa-registra-tiroteio-e-explosao-em-paris.shtml?mobile>>. Acesso em: 07 jun. 2016.

Em 2015, temos como principais, além do atentado de Paris, que já foi citado anteriormente, os ataques de Baga, na Nigéria, de 3 a 7 de janeiro, com estimativa de 2.000 mortos, quando militantes do grupo Boko Haram abriram fogo em vilas no norte do país. Em 31 de outubro, morreram 224 pessoas em Sinai, no Egito. Os passageiros e os tripulantes de um avião com destino à Rússia morreram quando a aeronave explodiu no ar. O atentado foi reivindicado pelo grupo aliado ao Estado Islâmico, Província do Sinai (VAN DEURSEN, 2015).

No dia 22 de março de 2016, ocorreram atentados em Bruxelas, na Bélgica. Os atentados aconteceram no Aeroporto Internacional e na estação de metrô Maelbeek. Foram duas explosões no metrô e uma no aeroporto, deixando dezenas de mortos e feridos no Aeroporto Internacional de Zaventem e na estação de metrô Maelbeek³.

No dia 11 de maio de 2016, ocorreu um atentado em Bagdá, no Iraque. Um carro-bomba explodiu contra uma delegacia no bairro de Kadhimiyah, noroeste de Bagdá, deixando 18 vítimas fatais e 34 pessoas feridas. No norte de Bagdá, outro carro-bomba explodiu, no bairro de Jamiya, deixando 12 vítimas fatais e 46 pessoas feridas⁴.

A França novamente foi vítima de ataques terroristas. Dessa vez, em 2016, na cidade de Nice, um caminhão atropelou uma multidão de pessoas que comemorava o feriado da Tomada da

3 Ataques terroristas na Bélgica deixam dezenas de mortos e feridos. **G1**, São Paulo, 22 mar. 2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/mundo/noticia/2016/03/aeroporto-de-bruxela-na-belgica-registra-explosoes.html>>. Acesso em: 07 jun. 2016.

4 Atentados do Estado Islâmico deixam ao menos 93 mortos em Bagdá. **Valor Econômico**, 11 maio 2016. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/internacional/4558099/atentados-do-estado-islamico-deixam-ao-menos-93-mortos-em-bagda>>. Acesso em: 07 jun. 2016.

O fenômeno terrorismo: entendendo a violência e os objetivos de um terrorista

Bastilha, em 14 de julho. Foram 84 mortos, inclusive crianças. O motorista do caminhão é um homem de cidadania Tunisiana⁵.

O pior ataque a tiros dos Estados Unidos da América (EUA) ocorreu em 2016, em Orlando, onde, no dia 12 de junho, um atirador, armado de fuzil de assalto e um revólver, entrou na *boate Pulse* e abriu fogo. Foram 50 mortos, e outras 53 pessoas ficaram feridas. O atirador era um veterano de guerra muçulmano de origem afegã (SANT'ANNA, 2016).

Percebe-se que os atentados terroristas supracitados deixaram um número elevado de vítimas fatais, tendo também motivações diversas por parte dos grupos e/ou pessoas praticantes dos atos terroristas. Estudam o local e a hora certa em que devem atacar e o alvo que deve ser atacado, buscando sempre o maior impacto e a maior repercussão naquela tribo ou civilização.

2.1 Dados e estatísticas

Após esse breve contexto histórico dos principais atentados terroristas no mundo, mostraremos nesta subseção algumas informações e estatísticas referentes ao terrorismo, que demonstram a voracidade e a violência com que esse tipo de imposição ideológica vem atuando e crescendo no mundo.

Na Figura 1, vemos a ocorrência de ataques em todo o mundo, entre os anos de 2000 e 2014. O norte da África, o Oriente Médio e o sul da Ásia são as regiões onde se concentram o maior número de atentados, principalmente o Iraque, com mais de 15 mil registros nesse espaço de tempo, seguido pelo Paquistão,

⁵ Ataque com caminhão no sul da França deixa ao menos 84 mortos e feridos. **UOL**, São Paulo, 14 jul. 2016. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/internacional/ultimas-noticias/2016/07/14/ataque-com-caminhao-em-nice-deixa-varios-mortos-e-feridos-diz-tv.htm>>. Acesso em: 20 jul. 2016.

pele Afeganistão e pela Índia (VASCONCELLOS, 2015).

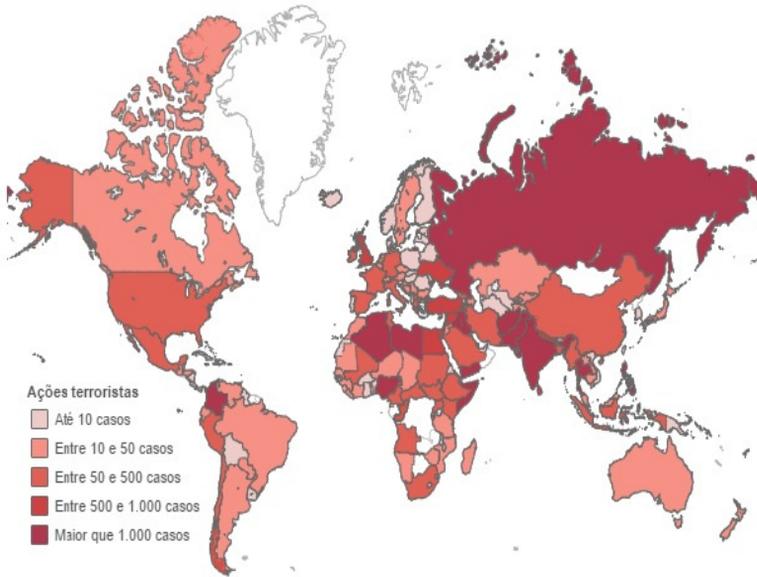


FIGURA 1: Ataques terroristas no mundo entre 2000 e 2014.

Fonte: Disponível em: <<http://infograficos.oglobo.globo.com/mundo/ataques-terroristas-no-mundo-desde-1970.html>>. Acesso em: 01 jun. 2016.

Ainda, ao longo dos últimos anos, a partir de noticiários jornalísticos internacionais, o que se vê também é um número considerável de atentados terroristas, conforme corroboram as Figuras 2 e 3:

O fenômeno terrorismo: entendendo a violência e os objetivos de um terrorista

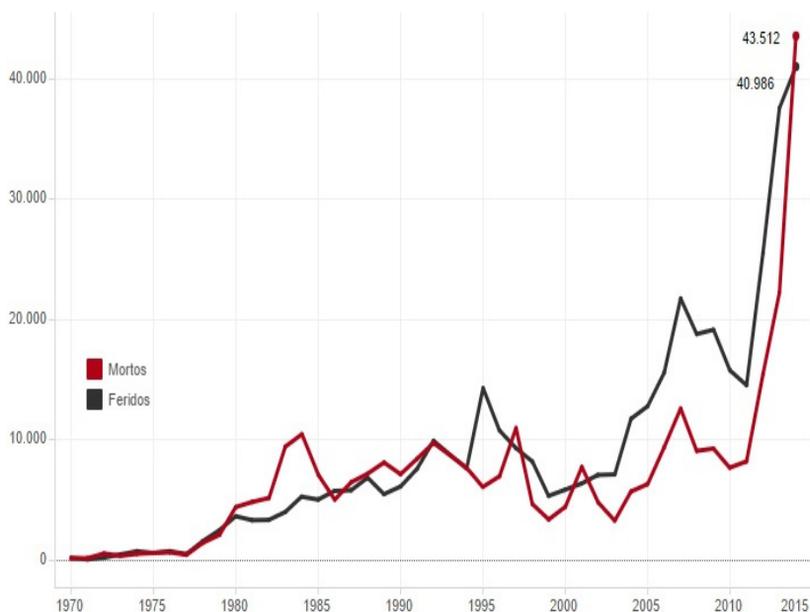


FIGURA 2: Mortos e feridos por ataques terroristas no mundo desde 1970.

Fonte: Disponível em: <<http://infograficos.oglobo.globo.com/mundo/ataques-terroristas-no-mundo-desde-1970.html>>. Acesso em: 01 jun. 2016.

A Figura 2 apresenta o número de mortos e feridos vítimas de ataques terroristas no mundo, de 1970 até 2014. O número vem crescendo desde então, mas após a morte de Osama Bin Laden, em 2011, aumentou consideravelmente devido à maior ocorrência de ataques. De 1970 até 2014, morreram aproximadamente 312.859 pessoas vítimas de atentados no mundo.

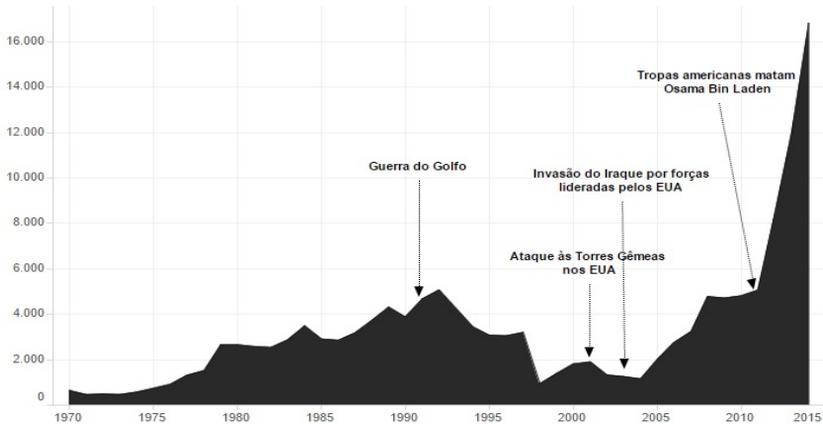


FIGURA 3: Série histórica de atentados terroristas no mundo desde 1970.

Fonte: Disponível em: <<http://infograficos.oglobo.globo.com/mundo/ataques-terroristas-no-mundo-desde-1970.html>>. Acesso em: 01 jun. 2016.

No mesmo espaço de tempo, foram perpetrados 141.966 atentados terroristas. A Figura 3 mostra o desenvolvimento dos ataques durante os anos, com ênfase nos principais acontecimentos. É possível perceber que após a invasão dos Estados Unidos ao Iraque, o número de atentados começou a aumentar drasticamente, fato esse a ser abordado *a posteriori*.

Dos tipos de ataques perpetrados, destaca-se a explosão de bombas, com 48% do total. Os alvos, em grande maioria das vezes, foram os cidadãos, em 42% dos ataques. As maiores vítimas do terrorismo são de nacionalidade iraquiana, seguidos por paquistaneses, por indianos e por colombianos (VASCONCELLOS, 2015).

O fenômeno terrorismo: entendendo a violência e os objetivos de um terrorista

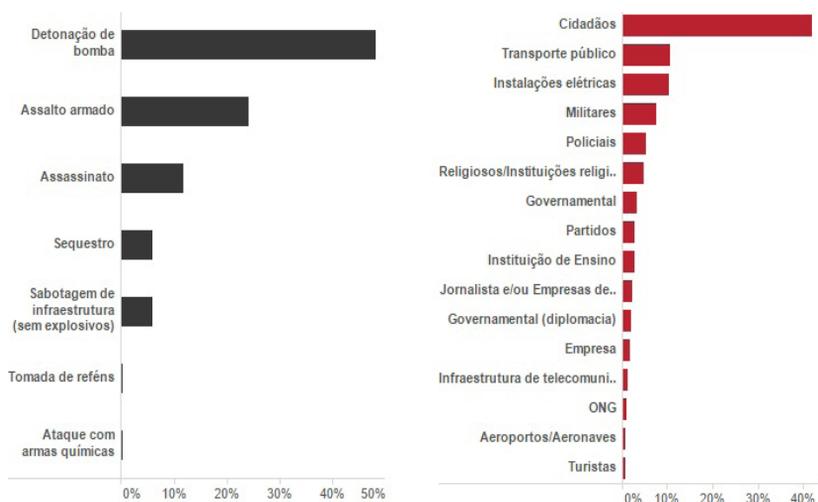


FIGURA 4: Tipos de ataques e alvos de ataques terroristas desde 1970.

Fonte: Disponível em: <<http://infograficos.oglobo.globo.com/mundo/ataques-terroristas-no-mundo-desde-1970.html>>. Acesso em: 01 jun. 2016.

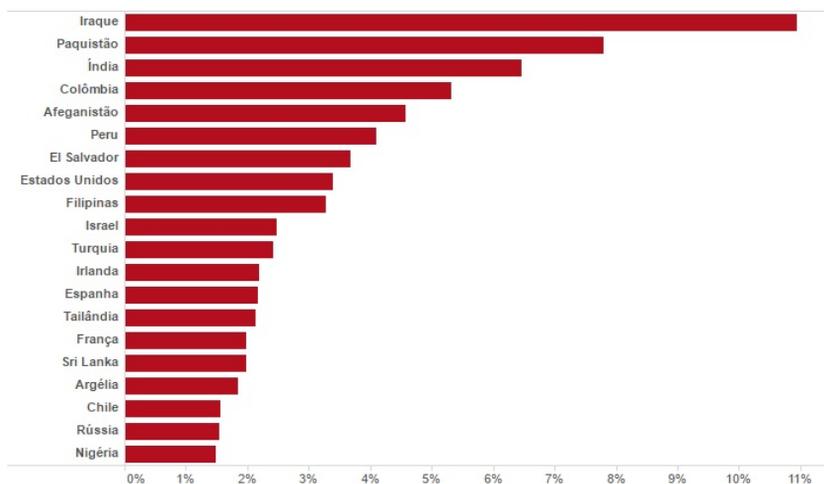


FIGURA 5: Nacionalidade das maiores vítimas de ataques terroristas desde 1970.

Fonte: Disponível em: <<http://infograficos.oglobo.globo.com/mundo/ataques-terroristas-no-mundo-desde-1970.html>>. Acesso em: 01 jun. 2016.

Apenas em 2014, ocorreram cerca de 13.463 atentados, 81% a mais do que no ano anterior. Esse número vem aumentando ano após ano, tendo em vista a notoriedade e a força que os grupos terroristas estão ganhando. Os grupos com mais ataques perpetrados são o Estado Islâmico, o Boko Haram e o Taleban.

Por meio desses breves dados apresentados, é possível identificar que o terrorismo atua constantemente no decorrer dos anos e busca atingir a população de modo a causar medo e terror, sempre impactado pela mídia e nunca deixando de assumir a autoria dos ataques, pois um dos objetivos do terrorismo é que eles sejam sempre lembrados e temidos por aqueles que têm ideologia ou crença diferente.

O presente artigo tenta explicar, através da psicanálise, os possíveis motivos pelos quais o ato do terror é cometido, seus objetivos, como são formados seus soldados e por que algumas pessoas ingressam nesses grupos, abdicando de toda a sua vida para servir ao grupo idealizado.

3 ASPECTOS CONCEITUAIS SOBRE O TERRORISMO

O terrorismo é uma das várias espécies de guerra irregular. Para entender o que é o terrorismo, primeiramente será preciso conceituar guerra irregular e seus pressupostos teóricos.

Visacro (2009) explica que, diferentemente da guerra regular, ou guerra formal, a guerra irregular não apresenta fundamentos ou regras rígidas, o que explica a flexibilidade e o dinamismo do seu caráter informal. É tão irresoluto o conceito de guerra irregular que, se procurarmos na literatura contemporânea uma definição concreta e convincente dessa maneira de conduzir a guerra, não teremos uma definição nítida sobre o assunto. Isso porque na

O fenômeno terrorismo: entendendo a violência e os objetivos de um terrorista

guerra irregular não existem regras, não existem tratados nem diplomacias. Por isso é difícil defini-la didaticamente. O seu campo de ação é muito grande e ela ocorre em circunstâncias imprevistas.

[...] A guerra irregular é, de qualquer maneira, guerra. E guerra “real” não um “substituto da guerra”, nem “uma guerra por procuração”, nem ainda uma “operação que se aproxima da guerra”, “uma situação que só não é guerra” – ou qualquer outra expressão que pudesse usar “numa circunstância semântica”, de modo a privilegiar a chamada “guerra de grande escala”, por qualquer razão, como a única “guerra real”, na qual grandes unidades militares e meios de destruição manuseados por soldados uniformizados desempenham o papel decisivo (VON DER HEYDTE, 1990, p. 18, 37-8, *apud* VISACRO, 2009, p. 222).

Esta é a essência da guerra irregular – uma ausência de padrões comportamentais, pois, predominantemente, são forças nativas que atuam nesse tipo de beligerância, fazendo referência às guerrilhas, à subversão, à sabotagem e ao terrorismo.

Ainda de acordo com Visacro (2009), são cinco as categorias de conflitos irregulares, a saber:

- a) Guerra de independência: como o próprio nome diz, as forças nativas locais buscam reconquistar sua autonomia, rompendo vínculos de subordinação com a tribo estrangeira dominante.
- b) Guerra civil: a dicotomia entre razões político-ideológicas, religiosas ou étnicas, promove um conflito armado de abrangência nacional, geralmente com disputas violentas entre as partes.
- c) Guerra de resistência: forças nacionais tentam manter sua soberania e garantir a sobrevivência da população, assim como defender seu território da ocupação estrangeira, através do conflito armado.

d) Guerra revolucionária: movimento de cunho extremista e luta armada destinado à conquista do poder, visando a transformar e a mudar violentamente o sistema de governo atual, impondo seus próprios preceitos ideológicos.

e) Insurreição: sublevação popular desprovida de motivação ideológica, fundamentada, apenas, em reivindicações políticas, sociais e/ou econômicas específicas e limitadas, como a concessão de direitos ou a restituição de prerrogativas.

São importantes os conceitos sobre a guerra irregular, pois são eles que fornecerão orientação didática sobre o assunto. Entretanto, os cenários políticos, sociais, científicos e tecnológicos estão em constante mutação, e por isso não se deve recorrer sempre a esses conceitos.

Mesmo não podendo ser negligenciados, os aspectos puramente militares são os de menor importância na guerra irregular. O desenvolvimento desse tipo de luta é, na verdade, rigidamente moldado pelo ambiente político e psicossocial no qual está imerso. Fatores de ordem histórica, cultural, econômica e psicológica determinam não só a natureza dos conflitos irregulares como também sua amplitude, sua dinâmica, seus protagonistas, suas motivações e suas perspectivas de vitória (VISACRO, 2009).

A guerra irregular precisa, para se desenvolver, de um ambiente propício à manifestação da violência social e sensível a seus impactos. Nenhum modelo de guerra irregular deve ser utilizado da mesma maneira em todos os lugares. Cada ambiente deve ser estudado em particular. Muitas vezes, um movimento que pode ter dado certo em um lugar irá certamente falhar se não forem consideradas as peculiaridades locais e se não for moldado para aquele cenário. A existência de elementos comuns e práticas universais não faz com que a abordagem tenha que

O fenômeno terrorismo: entendendo a violência e os objetivos de um terrorista

ser padronizada em qualquer lugar. Foram esses equívocos que levaram o Kominter e a Olas ao insucesso – o que deu certo na Rússia fracassou no resto do mundo, o que deu certo em Cuba, falhou no restante da América Latina – justamente por desprezarem a peculiaridades locais (VISACRO, 2009).

Recorremos a algumas teorias sociológicas para explicar a estrutura dos movimentos contestatórios que podem resultar na violência armada. A ação coletiva é resultado da interação de três fatores: propensão estrutural, tensão estrutural e difusão de crenças generalizadas.

A propensão estrutural, ou seja, a existência de condições sociais favoráveis ao desenvolvimento de movimentos coletivos (contestatórios), de canais que objetivamente permitam a um ator social (não estatal) movimentar-se e organizar formas de protesto ou de alternativa de poder; tensão estrutural, que produz as condições prévias para a manifestação de contradições econômicas, sociais e culturais em que se vão inscrever os movimentos coletivos; difusão de crenças generalizadas, ou seja, de um mundo de símbolos que dão força e sentido ao repertório de ações concretas (VISACRO, 2009, p. 227).

Um dos elementos que pode contribuir para o surgimento da guerra irregular, e mais precisamente do terrorismo, é a violência cultural. É como se fosse uma *cultura da violência*, em que o legado deixado de uma geração para a outra é a violência social, como por exemplo, as crianças palestinas enfeitadas de homens-bomba, educadas e treinadas para se sacrificarem como mártires (VISACRO, 2009).

Áreas onde os conflitos étnicos e religiosos são constantes estão sempre em estado de tensão, podendo facilmente ser desencadeado um tipo de guerra irregular. Geralmente esses

conflitos, principalmente os de cunho religioso, costumam ser extremamente violentos e brutais, fazendo as pessoas cederem lugar à selvageria para defender e impor aquilo em que acreditam.

As ações da guerra irregular só ganham significação com a relação psicológica que extraem do adversário. Grande parte da condução da guerra irregular é guerra psicológica, ataque psicológico bem como defesa psicológica e armamento psicológico (VON DER HEYDT, 1990, *apud* VISACRO, 2009, p. 247).

Colocado, então, um recorte sobre a guerra irregular, faz-se também uma análise conceitual sobre o terrorismo.

Considera-se terrorismo toda ameaça ou ato premeditado de cunho político e/ou ideológico que procura atingir, influenciar ou coagir o Estado e/ou a sociedade, com emprego de violência. No geral, entende-se por terrorismo toda definição internacional que foi ratificada pelo Estado Brasileiro (BRASIL, 2004).

O terrorismo, em especial, leva bastante tempo para ser preparado. Sua fase preparatória é bastante longa. Entretanto a ação tem de ser a mais rápida possível, alcançando o alvo e a sociedade indefesos, instalando o medo e o caos, sempre buscando o impacto psicológico e o político. A ação vem acompanhada de grande repercussão pela mídia e repercute por muito tempo. Entendemos por que a mídia é tão importante para um terrorista. Ela trata de lembrar e reviver momentos de caos, fazendo reacender na população o medo de possíveis ataques, além de enfatizar o nome do grupo perpetrador. É esse medo que exercerá pressão no governo para que ele aja, seja abdicando de seus objetivos, deixando prevalecer a vontade do grupo informal ou combatendo-o.

4 PSICOLOGIA APLICADA AO TERRORISMO

São vários os conceitos para o terrorismo, haja vista a sua relevância e amplitude na contemporaneidade. Ao se observar as diversas definições, Gonçalves e Reis (2017), de forma didática, elenca os elementos essenciais do conceito de terrorismo, que contribui para o trabalho em questão.

[...]

- objetivos políticos;
- atos ilegais violentos ou ameaças ilegais violentas;
- ações conduzidas com o objetivo de produzir efeitos que extrapolem aqueles sobre as vítimas, com repercussões gerais;
- ações conduzidas por organizações não estatais ou grupos subnacionais (GONÇALVES e REIS, 2017, p. 13).

Acrescenta ainda os autores supracitados que “o comportamento de grupos terroristas é, portanto, racional, apesar de se pensar sobre a irracionalidade de tais atos, devido às desgraças proporcionadas e à utilização excessiva da violência” (GONÇALVES e REIS, 2017, p. 13).

Partindo de uma visão psicanalítica na qual o homem é um ser mal e portador de instintos – aos quais chamaremos pulsões, de acordo com Freud, como a pulsão de vida e pulsão de morte –, sabemos que essas pulsões vêm aparecendo desde os tempos mais remotos, em que o homem necessitava delas para sobreviver ou impor seu poder e sua autoridade.

Em uma carta escrita à Albert Einstein, Freud (2005) veemente associa a palavra poder à palavra violência:

É, pois, um princípio geral que os conflitos de interesses entre os homens são resolvidos pelo uso da violência.

É isto que se passa em todo o reino animal, do qual o homem não tem motivo por que se excluir. No caso do homem, sem dúvida ocorrem também conflitos de opinião que podem chegar a atingir a mais raras nuances da abstração e que parecem exigir alguma outra técnica para sua solução (FREUD, 2005, p. 30).

Em um contexto histórico, grupos de homens faziam prevalecer sua vontade através da violência, travando conflitos até que uma facção desistisse e abandonasse seus desejos e objetivos por causa da destruição que lhe fora causada e do desmancho das suas forças. O objetivo era atingido com maior sucesso se a violência perpetuada pelo vencedor matasse o seu adversário. Assim ele poderia dissuadir outros de seguirem o exemplo, a ideologia e a doutrina daquele que fora exterminado (FREUD, 2005).

De acordo com a teoria Freudiana, existem duas pulsões básicas e essenciais para a vida – aquelas que se denominam eróticas, ou sexuais, que tendem a preservar e reproduzir (Eros), e aquelas pulsões que tendem a destruir e a matar, que denominamos como agressivo ou destrutivo (Tanatos) (FREUD, 1996).

Eros é o deus do amor na mitologia grega. Uma palavra que vem do latim e expressa o amor, o desejo. Eros é a pulsão que motiva o indivíduo à vida e à convivência coletiva. Tanatos era a personificação da morte, e Freud (1921) o utiliza para explicar a pulsão de morte no indivíduo (OLIVEIRA, 2014).

Ainda de acordo com Oliveira (2014, p. 62-63),

A pulsão de morte, na qual Freud se refere, é a morte simbólica, a morte social; uma pulsão que leva o indivíduo à loucura, ao suicídio, ou seja, uma morte simbólica ou material perante a sociedade. Para, Freud, Thanatos, a

O fenômeno terrorismo: entendendo a violência e os objetivos de um terrorista

pulsão de morte, é retraída pelo indivíduo, para que se obtenha prazer ao viver em sociedade, porém quando o indivíduo não é bem sucedido socialmente [...], ele tende a ser tomado pela pulsão de morte.

Uma pulsão não é menos importante que a outra, pois até para o simples ato de nos alimentar precisamos da nossa pulsão de morte, associada com nossa pulsão de vida, vez que, para sobreviver, precisamos matar para comer. São coisas ao mesmo tempo necessárias e paradoxais, como atração e repulsão, amor e ódio. Por isso entende-se porque é tão fácil aliciar os homens para a guerra, inflamar em seus corações a vontade de sobreviver e destruir ou de sobrepujar aqueles que se opõem às suas ideologias. Matar pode satisfazer um desejo instintual.

Ao mesmo tempo em que um grupo terrorista deseja disseminar sua cultura através da violência, ele também deseja que essa cultura sobreviva – e, em alguns casos, predomine. O grupo que for alvo dos ataques, da mesma maneira, procurará sobreviver e unir seu povo contra tal ameaça. Utilizaremos como exemplo o atentado terrorista de 11 de setembro de 2001, nos Estados Unidos – logo após o ato perpetrado pelo grupo terrorista *Al Qaeda*, em que se vitimaram milhares de americanos quando dois aviões controlados por terroristas atingiram as torres gêmeas do *World Trade Center*, o então presidente George W. Bush declarou guerra. Entretanto, o motivo desses ataques foi justamente porque os Estados Unidos estavam apoiando regimes ditatoriais no Oriente Médio – e, para os fundamentalistas islâmicos, o objetivo dos Estados Unidos era dizimar a população islâmica e o islamismo em seu próprio território (VISACRO, 2009).

Assim, psicanaliticamente, percebe-se que quando uma civilização é ameaçada, ela tende a atacar, pois se apenas

permanecer sendo alvo de atentados e violências, sem tomar nenhuma providência, a população começará a sentir medo, e é exatamente este o objetivo do terror – instigar o medo nos corações das pessoas, para que elas aceitem sua doutrina e abduquem da sua própria identidade, visto que o Estado não consegue manter a população em segurança.

5 ENTENDENDO O PERFIL DE UM TERRORISTA SUICIDA

Ao contrário do que se pensa, pela maioria das pessoas, o terrorista não é um psicopata nem tem um perfil violento. Ele é um ser humano normal, com ideologias e princípios.

Então por que essas pessoas se juntariam a grupos terroristas e por que a maioria delas, às vezes, deixa o conforto de seu lar e sua família para ingressar nesses grupos? A principal razão é de natureza social. Como qualquer pessoa, ele tem o anseio de pertencer a algum grupo e ser aceito por ele. Um grupo onde ele procure e encontre as respostas que deseja. Quando ele encontra esse grupo e é aceito, começa a segui-lo fielmente, obedecendo toda sua doutrina e fazendo disso sua missão de vida. Com isso o grupo começa a reconhecê-lo e isso lhe dá mais força e motivação para chegar a morrer por aquela causa, sentindo que se tornará um herói. São as pessoas que morrem por essas causas as que dão mais coragem para que os outros façam o mesmo (CARDOSO e SABBATINI, 2001).

De acordo com Cardoso e Sabbatini (2001):

Em todo o mundo islâmico pode-se ver fotos desses autodenominados “mártires” nas paredes e nos muros, glorificando e sancionando socialmente suas ações. A motivação mais forte para o terrorista suicida é dada por sua crença religiosa, ou no mínimo por sua

O fenômeno terrorismo: entendendo a violência e os objetivos de um terrorista

interpretação da fé religiosa. A ele é prometido pelos líderes religiosos radicais que morrendo por essa causa, serão recompensados pela glória e pela ascensão ao Paraíso, consagrando-se como um mártir ungido por Deus. Assegurar essa morte é, portanto, uma pré-condição para sua missão.

Cardoso e Sabbatini (2001) explicam que é muito difícil um terrorista suicida apresentar comportamentos psicóticos, neuróticos ou perversos em seu perfil psicológico. A única anormalidade em seu perfil seria a falta de medo na hora de perpetuar o ataque. Algo extremamente estranho, já que todos os seres humanos sentem medo, principalmente num momento em que se sabe que vai perder a vida. Não obstante, os terroristas apenas seguem o que sua ideologia e sua doutrina mandam, sem hesitar.

O que aparenta ser absurdo é: como, em nome de sua ideologia ou crença religiosa, o ser humano tende a se autodestruir, confrontando diretamente o seu desejo mais primitivo de viver, enviado pelo seu inconsciente através das pulsões de vida e de autopreservação?

Com a falta de provas capazes de evidenciar que terroristas que cometem atos suicidas violentos são insanos, o que na verdade é o contrário, a resposta para essa pergunta passa a ser a doutrinação – ou o que se chama de *produção sistemática da mente do terrorista* por algum grupo político ou religioso, por meio de técnicas como o recrutamento, a persuasão e a conversão (CARDOSO e SABBATINI, 2001).

Sargant (1957, p. 74) explica:

[...] vários tipos de crença podem ser implantados em muitas pessoas, após a função cerebral ter

sido suficientemente perturbada por medo, ira ou excitação provocadas acidental ou deliberadamente. Dos resultados causados por tais perturbações, o mais comum é o enfraquecimento temporário do discernimento e o aumento da sugestibilidade. Suas várias manifestações de grupo são às vezes classificadas sob o título de “instinto de rebanho” e apresentam-se mais espetacularmente em tempo de guerra, durante epidemias graves e em todos os períodos semelhantes de perigo comum, que aumentam a ansiedade e também a sugestibilidade individual e coletiva.

Se puder ser produzido um repentino e completo colapso pelo prolongamento ou intensificação da pressão emocional, a lousa do cérebro talvez fique temporariamente limpa de seus padrões de comportamento mais recentemente implantados, permitindo talvez que sejam substituídos mais facilmente por outros.

Podemos perceber, então, que os terroristas recém-recrutados são submetidos a técnicas de lavagem cerebral e de controle da mente assim que chegam aos seus grupos. Por meio de intensa pressão psicológica, física e emocional, o cérebro deles é temporariamente limpo de seus costumes e padrões de comportamento, ficando mais suscetível a novas ideias e a sugestões de comportamentos doutrinários. Dão-lhes o sentimento de pertencimento àquele grupo de tal forma que, em tempos de anomia, fica mais fácil controlá-los se existir um objetivo em comum entre todos eles. Essa técnica é extremamente usada pelos grupos terroristas religiosos e fundamentalistas atuais, que prometem salvação, retirando dessas pessoas o sentimento de culpa.

Sobre o estudo das massas e psicologia de grupo, Freud (1921) afirma:

Partimos do fato fundamental de que o indivíduo num grupo está sujeito, através da influência deste, ao que

O fenômeno terrorismo: entendendo a violência e os objetivos de um terrorista

com frequência constitui profunda alteração em sua atividade mental. Sua submissão à emoção torna-se extraordinariamente intensificada, enquanto que sua capacidade intelectual é acentuadamente reduzida, com ambos os processos evidentemente dirigindo-se para uma aproximação com os outros indivíduos do grupo; e esse resultado só pode ser alcançado pela remoção daquelas inibições aos instintos que são peculiares a cada indivíduo.

Como falamos anteriormente, o ser humano possui pulsões, e essas ficam presas no nosso inconsciente e são regidas pelo princípio do prazer – ou a *psiquê*. Temos que o nosso id ou inconsciente, onde ficam esses desejos primitivos, manda constantemente essas pulsões para que venham à tona, mas elas são obstruídas por uma barreira moral a qual chamamos de superego. O superego pode ser construído ou influenciado pela nossa convivência social e pelos nossos costumes tradicionais, primeiramente introduzidos pela família e depois internalizados pelo próprio indivíduo, e são eles que vão criar essa barreira moral que impede que todas as nossas pulsões se aforem. Cabe então somente ao nosso ego, ao nosso eu, regido pelo princípio da realidade, decidir se acataremos as ordens do id ou do superego (FREUD, 1996).

No caso da doutrinação e da produção da mente de um terrorista através das técnicas de lavagem e de controle da mente, eles tendem a remover essa barreira moral que inibe as pulsões de morte de se concretizarem como uma regra social correta para aquele grupo.

O sociólogo americano Robert K. Merton, em 1938, afirmou que toda sociedade possui metas sociais e culturais que são formuladas e criadas a partir do convívio social, dos conceitos éticos e morais e das ideologias daquele povo. Para alcançar essas

metas e objetivos, existem meios legítimos e institucionalizados pela sociedade. Ocorre que os meios legítimos para alcançar tais metas não estão ao alcance de todos os cidadãos, fazendo com que algumas pessoas se adaptem ao contexto e utilizem de meios ilegítimos, como por exemplo, o comportamento delinquente (MERTON, 1970).

Sobre as teorias da subcultura, infere-se que elas concordam, de certa forma, sobre o delinquente, o que perpassa que o indivíduo cresce em uma sociedade de classes é problemático para determinados ele, o fato da delinquência ser um tipo de resposta ou solução coletiva encontrada para questões impostas pela estrutura social e, por fim, o grupo encontrar-se vulnerável à adesão ao comportamento criminoso, constituído por jovens, homens, que vivem em cidades e são da classe trabalhadora (GALVÃO, 2014). No que tange à contracultura, Frade (2015), estudando outros autores, afirma:

Sugere YINGER que falemos em contracultura, e não em subcultura, sempre que o sistema normativo de um grupo contiver como elemento principal um tema de conflito com os valores culturais dominantes de uma sociedade. O autor explica que ao se utilizar do substantivo “contracultura”, procurou chamar atenção para os aspectos normativos dos fenômenos em estudo, utilizando-se do prefixo “contra” para ressaltar a presença de um conflito. NAHARRO destaca que “frente ao aparente conformismo subcultural, os fenômenos ou movimentos contraculturais se caracterizam por uma afirmação do poder do indivíduo que crê mais na sua própria vida do que aceita os ditados das convenções e autoridades sociais que o rodeia, sejam elas gerais ou subculturais” (FRADE, 2015, p. 67-68).

Convergente à lavagem cerebral e à psicologia de grupos, a teoria sociológica da subcultura vai nos mostrar que grupos terroristas se enquadram tanto na subcultura quanto na contracultura. O

O fenômeno terrorismo: entendendo a violência e os objetivos de um terrorista

próprio grupo cria metas sociais próprias e ignora as metas da sociedade em que está inserido, cultivando também uma cultura da violência na qual suas metas e objetivos são morrer por sua crença ou ideologia e se tornar herói.

Esse sentimento de pertencimento e de ter uma ideologia a seguir baseia-se muito na imagem que eles têm do seu líder, como um ser sábio e portador da verdade inviolável. Isso os leva a cometerem atos brutais e atrocidades em nome desse líder ou entidade superior. Entendemos porque tais líderes nunca participam dos atentados ou se vestem de bombas para se explodir em algum local público, pois a perda dessa referência para os seus seguidores causaria uma instabilidade dentro desse grupo, fazendo com que os membros se sentissem perdidos e que a sua missão não tivesse mais sentido.

Muitos grupos terroristas começam a criar e a treinar seus soldados e mártires desde a infância, o que facilita substancialmente a produção da mente e a idealização do que é certo e errado de acordo com a opinião do seu líder, ou até mesmo fazê-los parar de pensar e apenas seguir o que lhes é dito (CARDOSO e SABBATINI, 2001).

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Temos que o terrorismo é uma forma de guerra irregular que visa a infligir danos físicos e psicológicos nos seus alvos, em prol de alguma ideologia política ou religiosa. O medo é uma das principais armas do terrorismo, por isso os terroristas procuram ser o mais radical possível em suas ações, brutalizando completamente o sentimento de segurança das pessoas. Por isso, em seus ataques, eles buscam ser rápidos e fatais, sempre

procurando e estudando, por um tempo, um alvo mais frágil, como grupo de pessoas, locais públicos cheios e com baixa segurança. Um atentado que culminará em grande repercussão, instalando o medo na sociedade e deixando bem claro qual foi o grupo que planejou e executou o ataque.

Treinados e doutrinados intensamente, alguns desde criança, esses grupos limpam as mentes de seus soldados de todas as ideologias e comportamentos passados e passam a inserir seus costumes e seus ideais, de modo que o indivíduo, inserido em um contexto social diferente, sintam-se pertencente àquele grupo e seja extremamente aceito e respeitado por ele – daí vem a ideia de *instinto de rebanho*. A partir disso, essa pessoa começa a fazer desses atos e desse convívio seu ideal de vida, ou então, sua missão de vida, em que morrer por eles é a maior glória que ele poderia alcançar em vida, tornando-se um mártir e permanecendo como herói para sua família e seus companheiros de grupo.

O terrorista por si só não é uma pessoa violenta ou que apresenta algum tipo de psicose. É normalmente pessoa tranquila e introvertida, geralmente tímida, mas que quando submetida ao processo de produção da mente por um grupo extremista, e estando dentro de um grupo de pessoas que têm a mesma ideologia, perde a sua capacidade de pensar, submete-se à emoção extrema daquele local e tem sua capacidade intelectual reduzida.

Abstract: Terrorism, one often portrayed term in the twenty-first century, is an ideological imposition method and policy used by many people for a long time. Every violent act, premeditated, perpetrated by clandestine and illegal groups without the state's consent, against noncombatant targets in order to influence a certain audience, installing terror and fear in the population,

O fenômeno terrorismo: entendendo a violência e os objetivos de um terrorista

is called terrorism. From this approach is depicted in this article, the number of attacks and deaths caused by terrorist attacks since 1970 and its main events; counterterrorism are also important tools in fighting terror. Possible explanations for this kind of belligerence through psychological theories about instincts, brainwashing, production of the mind and psychology groups, first portraying terrorist groups in general, and then studying the mind of a suicide terrorist in particular

Keywords: Terrorism. Psychology. Brainwashing. Fear. Irregular war. Counterterrorism.

REFERÊNCIAS

Ataque com caminhão no sul da França deixa ao menos 84 mortos e feridos. **UOL**, São Paulo, 14 jul. 2016. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/internacional/ultimas-noticias/2016/07/14/ataque-com-caminhao-em-nice-deixa-varios-mortos-e-feridos-diz-tv.htm>>. Acesso em: 20 jul. 2016.

Ataques coordenados aterrorizam Paris e deixam 129 mortos. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 13 nov. 2015. Disponível em: <<http://m.folha.uol.com.br/mundo/2015/11/1706236-policia-francesa-registra-tiroteio-e-explosao-em-paris.shtml?mobile>>. Acesso em: 07 jun. 2016.

Ataques terroristas na Bélgica deixam dezenas de mortos e feridos. **G1**, São Paulo, 22 mar. 2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/mundo/noticia/2016/03/aeroporto-de-bruxela-na-belgica-registra-explosoes.html>>. Acesso em: 07 jun. 2016.

Atentados do Estado Islâmico deixam ao menos 93 mortos em Bagdá. **Valor Econômico**, 11 maio 2016. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/internacional/4558099/atentados-do-estado-islamico-deixam-ao-menos-93-mortos-em-bagda>>. Acesso em: 07 jun. 2016.

BRASIL. ABIN. Conceito formulado pelo grupo de trabalho da Comissão de Relação Exteriores e Defesa Nacional (Creden) instituído pela Portaria nº 16 – CH/GSI, de 11 de maio de 2004.

CARDOSO, Sílvia; SABBATINI, Renato. **A mente do terrorista suicida**. Disponível em: <<http://www.cerebromente.org.br/n13/terrorist8.html>>. Acesso em: 06 jun. 2016.

FRADE, Larissa Palermo. A criminologia cultural e o *rap* como ativismo urbano contracultural: reflexões sobre cultura, crime e olhares criminalizantes. Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Especialização em Ciências Jurídico-Criminais. Coimbra, 2015. Disponível em: <<https://estudogeral.sib.uc.pt/bitstream/10316/30063/1/A%20>

O fenômeno terrorismo: entendendo a violência e os objetivos de um terrorista

criminologia%20cultural%20e%20o%20RAP%20como%20ativismo%20urbano%20contracultural.pdf>. Acesso em: 28 ago. 2017.

FREUD, Sigmund. **Obras psicológicas completas de Sigmund Freud**: edição standard brasileira. Psicologia de Grupo e a Análise do Ego (1921). Rio de Janeiro: Imago, 1996.

FREUD, Sigmund. **Psicologia das massas e a análise do eu**. Disponível em: <http://www.planonacionaldeleitura.gov.pt/clubedeleituras/upload/e_livros/clle000128.pdf>. Acesso em: 03 jun. 2016.

FREUD, Sigmund; EINSTEIN, Albert. **Um diálogo entre Einstein e Freud**: Por que a guerra? Santa Maria: Fadisma, 2005. Disponível em: <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/05620.pdf>>. Acesso em: 05 jun. 2016.

GALVÃO, Clarissa. *Cultura e sulcultura*. In.: LIMA, Renato Sérgio de; RATTON, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de (Org.). **Crime, polícia e justiça no Brasil**. São Paulo: Editora contexto, 2014.

GONÇALVES, Joanisval Brito; REIS, Marcos Vinícius. **Terrorismo**: conhecimento e combate. Niterói: Impetus, 2017.

MENDES, Diogo. **25 piores atos de terrorismo já cometidos**. 2014. Disponível em: <<http://www.relativamenteinteressante.com/2014/02/25-piores-atos-de-terrorismo-ja.html>>. Acesso em: 07 jun. 2016.

MERTON, Robert K. **Estrutura social e anomia**: revisão e ampliações. A família: sua função e destino. Lisboa: Editora Meridiano, 1970.

O fortalecimento dos rebeldes: relembre os piores ataques terroristas de 2014. 2014. **IG**, São Paulo, 26 dez. 2014. Disponível em: <<http://ultimosegundo.ig.com.br/mundo/2014-12-26/o-fortalecimento-dos-rebeldes-relembre-os-piores-ataques->

terroristas-de-2014.html>. Acesso em: 20 jul. 2016.

OLIVEIRA, Luana Garcia de. **Eros e Thanatos: A pulsão de vida no conceito Freudiano e o Homo Consumericus.** *REVISTA LABIRINTO* 14 (2014): 62-92.

SANT'ANNA, Lourival. **Atentado de Orlando associa pela 1ª vez terrorismo islâmico e homofobia.** Disponível em: <<http://internacional.estadao.com.br/blogs/lourival-santanna/atentado-de-orlando-associa-pela-1-a-vez-radicalismo-islamico-e-homofobia/>>. Acesso em: 20 jul. 2016.

SARGANT, William. **Luta pela mente.** Disponível em: <<http://www.psb40.org.br/bib/b386.pdf>>. Acesso em: 07 jun. 2016.

SODRÉ, Raquel. **7 atentados terroristas que chocaram o mundo.** 2015. Elaborada por Redação Super. Disponível em: <<http://super.abril.com.br/blogs/superlistas/7-atentados-terroristas-que-chocaram-o-mundo/>>. Acesso em: 07 jun. 2016.

VAN DEURSEN, Felipe. **Quais os piores atentados terroristas de 2015.** Disponível em: <<http://mundoestranho.abril.com.br/materia/quais-os-piores-atentados-terroristas-de-2015>>. Acesso em: 20 jul. 2016.

VASCONCELLOS, Fábio. **Ataques terroristas no mundo desde 1970.** Disponível em: <<http://infograficos.oglobo.globo.com/mundo/ataques-terroristas-no-mundo-desde-1970.html>>. Acesso em: 26 maio 2016.

VISACRO, Alessandro. **Guerra Irregular: Terrorismo, guerrilha e movimentos de resistência ao longo da história.** São Paulo: Contexto, 2009.

VON DER HEYDTE, Friedrich August Freiherr. *A guerra irregular moderna em políticas de defesa e como fenômeno militar.* Rio de Janeiro: Bibliex, 1990.

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, o autor deverá colocar seu nome completo, endereço 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 2 cm da margem esquerda.

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 cinqüenta 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 dois Conselheiros Analista.

4.9 Os interessados na publicação devem encaminhar seus textos no formato doc, tamanho A4 - modelo retrato - digitada somente no anverso para o e-mail: (revistacpp@pmmg.mg.gov.br), ao Centro de Pesquisa e Pós-Graduação.

4.9.No e-mail a ser enviado ao CPP, o autor deverá explicitar a cessão do direito patrimonial à PMMG para publicação na revista, bem como declaração do ineditismo e originalidade do texto produzido.

4.9.2 declaração de que o texto é original e inédito.

Comitê Editorial.

