

ARTIGO DO PROGRAMA DE MESTRADO EM DIREITO DO UNIFIEO

EM BUSCA DA POLÍCIA CIDADÃ:

UM ESTUDO SOBRE O MONOPÓLIO DA VIOLÊNCIA FÍSICA DO ESTADO,
LIMITES DO PODER DE POLÍCIA E DIREITOS HUMANOS

IN SEARCH OF CITIZEN POLICE:

A STUDY OF MONOPOLY OF PHYSICAL VIOLENCE OF THE STATE,
LIMITS THE POWER OF POLICE AND HUMAN RIGHTS

Fernando Pavan Baptista
01036@unifio.br

Gilmar Alves de Oliveira
gilmaralves@policiamilitar.sp.gov.br

Recebido: 28/08/2014

Aprovado: 09/09/2014

SUMÁRIO: 1 Introdução. 2 O poder soberano e o monopólio do poder. 3 A questão da norma jurídica. 4 A questão da coercibilidade. 5 Os limites do poder de polícia. 6 A polícia militar no plano constitucional. 7 Os limites do poder de polícia à luz do direito administrativo. 8 Os limites do poder de polícia no contexto normativo brasileiro e no plano internacional. 9 Os princípios básicos sobre o uso da força e armas de fogo. 10 Conclusão. 11 Referências.

Resumo:

O presente artigo acadêmico se concentrou no estudo da atuação da maior força policial das Américas, a Polícia Militar do Estado de São Paulo, focando a pesquisa nos conceitos de norma jurídica, sanção jurídica e nas teorias clássicas e modernas dedicadas à perquirição dos objetivos da coercibilidade do Estado, visando a busca de um paralelo entre os regramentos

Abstract:

This paper is focused on the scholarly study of the largest police force in America: São Paulo's Military Police. The research focuses on the concepts of rules, law and legal sanctions in classical and modern theories dedicated to State's coercivity perquisition objectives, in order to find a parallel between the available patriotic legal rules of control and regulation

legais pátrios disponíveis de controle e regulação da atuação da força policial militar paulista e a análise da sua eficácia nos casos em concreto. Com efeito, destacam-se temas como: os limites do exercício do poder de polícia e o monopólio do uso da violência.

Palavras-Chave:

Direitos humanos. Segurança pública. Polícia militar. Monopólio da violência física. Poder de polícia.

of São Paulo's activity, military police force and the analysis of his effectiveness in cases were concrete, Indeed, we highlight topics such as the limited period to exercise Police's power and monopoly of violence.

Keywords:

Human rights. Public safety. Military police. Monopoly of physical violence. Police power.

1 INTRODUÇÃO

Hodiernamente, no Brasil, há uma discussão acalorada entre os vários setores da sociedade, sobre os limites do uso da força policial, e, em especial, da polícia militar.

Por outro lado, os altos índices criminais registrados, principalmente, nos grandes centros urbanos, são constantemente explorados pela imprensa que, em nome da liderança de audiência, potencializa e explora as matérias de índole policial de forma inadequada e sensacionalista, o que faz, quase sempre, com o auxílio do Estado que permite e incentiva que as ações policiais sejam objeto dos referidos programas.

O efeito social dessa combinação é a maximização da sensação de insegurança, proporcionando o surgimento de terreno fértil para discursos eleitoreiros, oportunistas e divorciados dos parâmetros da realidade objetiva, que acabam fomentando na sociedade a crença de que a resposta rápida e eficiente à problemática da segurança pública passa pela criação de leis mais duras e pela indiferença em relação à violação dos direitos humanos.

Trabalhos forçados, a prática institucional da tortura, a prisão perpétua e até a pena de morte são algumas dentre as várias “soluções” defendidas por aqueles que simplesmente ignoram o fato de que o Brasil, como Estado Democrático de Direito em consolidação, evoluiu e, por conseguinte, proíbe expressamente, em sua Constituição, qualquer possibilidade da aplicação das referidas penas (com exceção da pena de morte em tempo de guerra), conferindo a essa vedação o *status* de cláusula pétrea.

Nesse contexto, espera-se dos policiais militares, operadores da segurança pública por excelência, defensores e guardiões da lei, o empoderamento da missão constitucional de zelar pela dignidade humana do cidadão.

Pautar-se na legalidade e proporcionalidade, quando do uso da força no enfrentamento da criminalidade, não diminui ou anula a autoridade do Estado. Ao contrário, aumenta a sua credibilidade e confiabilidade perante o povo, principalmente, nas ações em que se faz necessária a intervenção firme do Estado para a obtenção de uma resposta legal e socialmente aceitável.

2 O PODER SOBERANO E O MONOPÓLIO DO PODER

O homem é um ser gregário por excelência. Ele cede parte da sua liberdade para poder viver em comunidade e alcançar uma convivência harmônica com seu semelhante.

Com efeito, para satisfazer a necessidade premente de segurança e de pertencimento a um grupo social, o homem se submete aos comandos emanados de membros dessa sociedade natural, os quais são eleitos ou impostos por grupos sociais dominantes.

A teoria aristotélica sustenta que “o homem é naturalmente um animal político”, portanto, um ser social por natureza e que não conseguiria viver isolado dos outros homens sem que a isso fosse constrangido. (DALLARI, 2013, pp. 21-22)

No mesmo sentido, outros pensadores se alinham à ideia da necessidade do ser humano de conviver em sociedade, conforme nos ensina Dalmo de Abreu Dallari:

Na mesma ordem de ideias e, sem dúvida, por influência de ARISTÓTELES, vamos encontrar em Roma, no século I a.C., a afirmação de CÍCERO de que “a primeira causa da agregação de uns homens a outros é menos a sua debilidade do que um certo instinto de sociabilidade em todos inato; a espécie humana não nasceu para o isolamento e para a vida errante, mas com uma disposição que, mesmo na abundância de todos os bens, a leva a procurar o apoio comum.” [...]

Entre os autores medievais é SANTO TOMÁS DE AQUINO o mais expressivo seguidor de ARISTÓTELES, afirmando que “o homem é, por natureza, animal social e político, vivendo em multidão, ainda mais que todos os outros animais, o que se evidencia pela natural necessidade.” [...]

[...] [Modernamente], Diz ele [RANELLETTI] que, onde quer que se observe o homem, seja qual for a época, mesmo nas mais remotas a que se possa volver, o homem sempre é encontrado em estado de convivência e combinação com os outros, por mais rude e selvagem que possa ser sua origem. [...]¹

“Em conclusão: a sociedade é o produto da conjugação de um simples impulso associativo natural e da cooperação da vontade humana” (DALLARI, 2013, p. 23)

Destarte, em nome de uma convivência comum e pacífica, surge a indiscutível necessidade do homem de se arregimentar, instrumentalizar e normatizar os mecanismos de controle social, que irão permitir ao Estado a monopolização do direito de aplicar sanções e de fazer uso da coercibilidade, para dessa forma, inibir as “leis do mais forte e da justiça pelas próprias mãos”.

Contudo, para que haja equilíbrio e proporcionalidade na execução do *jus puniendi* e da prerrogativa da coercibilidade, é inexorável que o Estado esteja alinhado e fundamentado nos mais puros princípios de preservação da dignidade da pessoa humana e de respeito aos direitos humanos.

Atualmente, o problema dos direitos dos homens não é mais fundamentá-los, e, sim, protegê-los (BOBBIO, 2004, p. 25), sobretudo, da violência perpetrada pelo próprio Estado, que, no exercício do poder coercitivo, muitas vezes se arvora à condição de proteger o cidadão.

Há, no entanto, perigos nas entranhas do poder soberano exercido pelo Estado e por esse motivo é que ele deve ser constantemente monitorado pela sociedade, a fim de que ela possa identificar e impedir excessos e abusos que cometam os agentes estatais. É que existe a real possibilidade de o agente, do qual se espera a postura de guardião e garantidor de direitos, desviar-se do seu papel constitucional e realizar, os seus interesses mais escusos.

Nesse sentido, o monopólio da violência física é o instrumento de coação e dominação mais eficaz para submeter o indivíduo às vontades do detentor do poder soberano.

Giorgio Agamben, ao explicar o paradoxo da soberania, diz:

1• DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 32ª edição. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 22, 23.

[...] o soberano tendo o poder legal de suspender a validade da lei, coloca-se legalmente fora da lei. Isto significa que o paradoxo pode ser formulado também deste modo: “a lei está fora dela mesma”, ou então: “eu, o soberano, que estou fora da lei, declaro que não há um fora da lei”.²

No ponto de vista de Fernando Pavan Baptista:

Partindo-se, agora, de uma análise mais técnica e menos idealista, começamos por reafirmar que o Direito, ao contrário do apregoadado, soluciona os conflitos tão somente através da violência, ou sob a ameaça dela. É a visão da teoria coercitiva, que define o Direito como instrumento de controle social mediante a força.

O Estado soberano, detentor do monopólio legal do uso da violência na sociedade, tem a legitimidade para aplicar a força física toda vez que o ordenamento jurídico for transgredido. O ordenamento, por sua vez, é um aparato ideológico impregnado de valores das classes dominantes. Portanto, o Direito, atuando como mecanismo de organização e repressão estatal, impõe a vontade das classes dominantes sobre as demais, com a pretensão de resolver todas as desavenças de forma definitiva, mas sempre no interesse dessas mesmas classe, não admitindo desvios frente à sua imperatividade. Do contrário, autoriza o uso da violência para conter as eventuais manifestações de resistência a seus mandamentos, utilizando o expediente sancionatório.

Temos, assim o uso da violência em sua dupla face: a violência simbólica, dissimulada na linguagem do direito, que nos faz aceitar alienados o discurso pseudo-racionalista do poder, e a violência física, ostensiva e não resistível, naturalmente legitimada por sua própria vítima em potencial: a sociedade.³

2. AGAMBEN, Giorgio. **Homo Sacer: o poder soberano e a vida nua I**. 2ª edição. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002, p. 23.

3. BAPTISTA, Fernando Pavan. **O direito e a violência**. Revista Mestrado em Direito do UNIFIEO, Osasco, ano 2006, n.2, p. 204.

Neste contexto, e voltando ao objeto do presente estudo, a Polícia Militar do Estado de São Paulo, o que se constata é que ela corresponde a uma das instituições mais atuantes na manutenção do poder soberano. Seu parâmetro é a norma jurídica, que lhe dá os limites: para o exercício do poder de polícia, para a forma de efetivação da sanção jurídica, além de lhe conferir o atributo da coercibilidade.

3 A QUESTÃO DA NORMA JURÍDICA

As normas jurídicas têm, em síntese, a finalidade de organizar a sociedade, deste postulado é extraída a ideia de que: “O direito é um conjunto de normas que prescrevem a conduta que é necessária ser adotada pelos componentes da sociedade a fim de que a própria sociedade possa existir.” (BOBBIO, 2001, pp. 105-144).

Nesse diapasão, se, por um lado, a norma jurídica pode ser lida e interpretada como um instrumento de controle social, pois expressa de forma positivada e imperativa o ideal do grupo social dominante, por outro lado, é incontestável que ela se apresenta como a forma mais adequada de regular as condutas sociais.

Ademais, a norma jurídica tem a pretensão de frear a violência social e de regular a violência estatal, estabelecendo parâmetros jurídicos que buscam evitar o uso desproporcional e descontrolado da força física na sociedade.

Escreve Norberto Bobbio:

O problema dos destinatários, não digo que nasceu, mas certamente se tornou agudo quando um jurista da autoridade de Jhering, em polêmica com o que havia afirmado Binding poucos anos antes, sustenta que os destinatários das normas jurídicas não são os cidadãos, mas os órgãos jurídicos encarregados de exercitar o poder coativo. Jhering partia de uma rígida doutrina estatualista e coacionista do direito, com base na qual definia o direito como “o complexo das normas coativas válidas em um Estado”.⁴ Disso concluía que as normas jurídicas propriamente ditas, isto é, as que constituíam um ordenamento normativo fundado na coação, eram aquelas dirigidas aos órgãos judiciários, e em geral a todos os órgãos do Estado encarregados de fazer valer a força, cuja atuação é o único elemento que distingue um ordenamento jurídico de um não jurídico. O que distinguia, segundo Jhering, uma norma jurídica não era sua eficácia externa por parte do povo, mas sua eficácia interna por parte do Estado; todas as proposições normativas emitidas pelo Estado mas não reforçadas pela sanção, não eram, para ele, normas jurídicas. E assim, o que fazia transformar em jurídica uma proposição normativa era o fato dos juízes disporem do poder e do dever de fazê-lo respeitar.⁵

4. *Der Zweckim Recht*, da 2ª ed. De 1884, vol. I, p. 320. A teoria dos destinatários se encontra nas pp. 336 e ss. Dessa obra existe também uma tradução italiana: *Loscopodel diritto [O Objetivo do Direito]*, sob os cuidados de M. Losano, Turim, Einaudi, 1972.

5. BOBBIO, Norberto. **Teoria da Norma Jurídica**. Traduzido por Fernando Pavan Baptista e Ariani Bueno Sudatti. 1ª Edição. São Paulo: Edipro, 2001, p. 121.

A positivação da conduta social esperada proporciona à sociedade a previsibilidade da ação ou omissão que lhe é permitida ou proibida e, ao mesmo tempo, demonstra os comandos normativos positivos ou negativos, que autorizarão ou impedirão o Estado de lançar mão da coatividade nos casos em concreto.

Hans Kelsen discorre:

A norma que determina a conduta que evita a coação (conduta que o ordenamento jurídico tem como fim) tem o significado de norma jurídica apenas quando se pressupõe que com ela deve-se expressar, de forma abreviada por comodidade de exposição, o que só a proposição jurídica enuncia de modo correto e completo, isto é, que na condição de conduta contrária deve seguir-se um ato coativo como consequência. Esta é a norma jurídica em sua forma primária. A norma que ordena o comportamento que evita a sanção pode valer quando muito como norma jurídica secundária.⁶

No mesmo sentido argumenta Norberto Bobbio:

[...] Uma vez definida a sanção, o que o Estado deseja não é mais aquele determinado comportamento dos súditos, mas um determinado comportamento dos próprios órgãos encarregados de exercitar a coação, onde o comportamento dos súditos não é mais, enquanto lícito, o *conteúdo* da vontade estatal, mas, enquanto ilícito, a *condição* da atividade sancionadora do Estado.⁷

Em suma, a norma irá prescrever o que deve ser, mas, se no caso real, a ação perpetrada pelo indivíduo não corresponder à ação prescrita, concluiremos que a norma jurídica foi violada. Assim, a aplicabilidade da sanção jurídica servirá como resposta a esta violação constatada.

As sanções podem se apresentar de várias formas, dependendo da sua natureza. Dentre os tipos de sanções possíveis, destacam-se a sanção moral, a sanção social e a sanção jurídica.

Na sanção moral verificamos que da violação da norma advêm punições puramente interiores, tais como culpa, incômodo, perturbação, angústia, arrependimento, remorso, etc.; a norma moral obriga só em consciência, sendo, portanto, pouco eficaz (BOBBIO, 2001, pp. 154-157).

6. KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. Tradução João Baptista Machado. 6ª edição. São Paulo: Martins Fontes, 1998, p. 46.

7. BOBBIO, Norberto. **Teoria da Norma Jurídica**. Traduzido por Fernando Pavan Baptista e Ariani Bueno Sudatti. São Paulo: Edipro, 2001, p. 137.

Pavan (2006, p. 205) diz que: “A sanção moral é interna, limitando-se ao sentimento de culpa e de arrependimento, tendo eficácia relativa, pois somente causa efeitos em indivíduos de elevada consciência moral”.

Na sanção social verificamos que da violação da norma advém a reprovação, eliminação do grupo, isolamento do grupo, expulsão, podendo chegar a sua forma mais grave, que é o “linchamento” (a violência física social). Representam punições exteriores, que padecem não pela falta de eficácia, e sim, pela falta de proporção entre a violação e a resposta, pois para a sua aplicabilidade não existem regras precisas. Os principais defeitos constatados são: a incerteza do seu êxito, a inconstância da sua aplicação e a falta de medida na relação violação-resposta. (BOBBIO, 2001, pp. 157-159)

Neste contexto, Pavan (2006, p. 205) esclarece: “A sanção consuetudinária é externa, aplicada por terceiros arbitrariamente, portanto incerta e desproporcional, podendo variar desde uma simples repreensão até o linchamento sumário.”

Já a **sanção jurídica** distingue-se da sanção moral por ser **externa**, isto é, por ser uma resposta de grupo, e da sanção social, por ser **institucionalizada**, ou seja, por ser regulada com as mesmas formas e por intermédio das mesmas fontes de produção das regras primárias.

Destacam-se as seguintes características da sanção jurídica:

a) para toda violação de uma norma primária é estabelecida a relativa sanção;

b) a medida da sanção é regulada dentro de certos termos;

c) são previamente instituídos os encarregados da sua execução.

A finalidade da sanção institucionalizada é impor limitações aos fenômenos sociais que levam a sanção espontânea e imediata, assegurando assim, a certeza de resposta, a proporcionalidade e a imparcialidade na aplicação. (BOBBIO, 2001, pp. 159-162)

Fernando Pavan Baptista, acerca do tema, preleciona:

[...] a sanção jurídica também é externa, mas discriminada por normas chamadas de secundárias, que estabelecem a obrigatoriedade de sua aplicação por certas pessoas, representantes do poder soberano, bem como as condições em que deve ser aplicada e suas especificidades qualitativas e quantitativas. Bobbio (2001, p. 160) diz que, por seguir normas positivas de caráter geral, a sanção jurídica é institucionalizada, ou, na terminologia

kelseniana, sanção socialmente organizada (KELSEN, 1987, p. 32). É justamente por pertencer ao ordenamento jurídico e ter o mais alto grau de institucionalização na sociedade, adquire eficácia máxima. Essa reação estatal ao ato ilícito, seja ele criminal ou civil, manifesta-se, respectivamente, ou pela aplicação de uma pena ou pela execução patrimonial forçada.

A sanção jurídica é consequência da transgressão da norma de conduta e, inversamente, sua transgressão é pressuposto da sanção. Nesse enfoque, o ato ilícito passa a ter papel coadjuvante, funcionando como mera condição para a movimentação do aparelho jurídico-estatal. Em certo momento da evolução da Teoria do Direito, a sanção ganha destaque e prevalece sobre a norma de conduta à qual está conexa, a ponto de Jhering (apud BOBBIO, 1999, p. 156) denominá-la norma primária ao invés de secundária e Kelsen (1987, p. 37-38) transformá-la no próprio objeto do Direito, ou seja, deixa de ser concebida como meio para garantir a eficácia da norma de conduta e vem ocupar o escopo central do Direito, como norma regulamentadora do uso lícito da força física. Não é outra a posição doutrinária de seu discípulo Alf Ross (2000, p. 78), para quem as normas jurídicas não são respaldadas pela força, mas se referem à aplicação da força.⁸

Ainda nesta temática, merece igual atenção a coercibilidade, por ser o atributo do Estado que possibilita o exercício do monopólio da violência nos casos em concreto.

4 A QUESTÃO DA COERCIBILIDADE

A questão da coercibilidade do direito foi estudada por vários pensadores em diferentes épocas, desde a teorização de Hobbes, no século XVII, até atingir o seu ápice nas discussões argumentativas no período áureo do positivismo jurídico.

Nos escritos de Jhering, a definição coercitiva fundada na visão estatal do direito se tornou ponto intransponível para aquele que pretende entender como se instrumentaliza o monopólio da violência do Estado.

Não é possível definir no espaço e no tempo a data exata em que a coercibilidade estatal passou a ser objeto de estudo sistemático

8. BAPTISTA, Fernando Pavan. **O direito e a violência**. Revista Mestrado em Direito do UNIFIEO, Osasco, ano 2006, n. 2, p. 205.

na academia, todavia, é viável afirmar que o pensamento de Christian Thomasius, acerca da definição coercitiva do direito, deu supedâneo a todos os estudos da doutrina da coação desenvolvidos no período das teorias clássicas ou tradicionais.

Norberto Bobbio discorre sobre o tema:

É difícil estabelecer a data de nascimento da definição coercitiva do direito. A tradição refere-se ao pensamento de Christian Thomasius, um dos mais importantes expoentes do jusnaturalismo racionalista e que viveu na Alemanha entre o fim do século XVII e o princípio do século XVIII. Discípulo de Pufendorf, as suas *Institutiones jurisprudentiae divinae* (de 1688) representam a retomada de temas tipicamente pufendorfianos. Mas na sua obra fundamental, os *Fundamenta juris naturae et gentium* (de 1705), expõe uma teoria pessoal, precedente histórico da teoria clássica da coação.⁹

Em síntese, malgrado Christian Thomasius não negar a distinção entre *jus perfectum* e *jus imperfectum*¹⁰, ele só reconhecia como direito o *jus perfectum*, em razão de ser ele o único capaz de se fazer valer coativamente.

Paradoxalmente, o termo inicial para o uso da coerção estatal pode ser definido como aquele da ocorrência do abuso da liberdade pelo indivíduo que, com seu ato, classificado como ilícito, invade e avilta a liberdade alheia.

Bobbio (1995, p. 152), ao comentar a obra “A Metafísica dos Costumes”, de Immanuel Kant diz:

[...] o meu ato ilícito representa um abuso da minha liberdade, com o qual eu invado a esfera da liberdade do outro; com o propósito de reconstituir em favor do outro a sua esfera de liberdade por mim injustamente invadida, o único remédio é usar a coerção, de modo a fazer-me desistir do meu abuso. A coação é uma não-liberdade (devida ao Estado), que repele minha não-liberdade. Esta é, portanto, uma negação da negação e, em consequência, uma afirmação (e precisamente é a reafirmação da liberdade do terceiro lesada pelo meu ilícito).

⁹. BOBBIO, Norberto. **O Positivismo Jurídico: Lições de filosofia do direito.** Traduzido por Márcio Pugliesi, Edson Bini e Carlos E. Rodrigues. São Paulo: Ícone, 1995, p. 147, 148.

¹⁰. BOBBIO, Norberto. **O Positivismo Jurídico: Lições de filosofia do direito.** Traduzido por Márcio Pugliesi, Edson Binie Carlos E. Rodrigues. São Paulo: Ícone, 1995, p. 148, 149.

O grande desafio é alcançar o controle do monopólio da força coercitiva, que se dá quando se consegue estabelecer a sua centralização no Estado, a fim de regulá-lo e atribuir-lhe limites e competências para o seu exercício, visando assegurar a paz e a segurança coletiva.

Ainda a esse respeito, Hans Kelsen alude que:

[...] A segurança coletiva atinge o seu grau máximo quando a ordem jurídica, para tal fim, estabelece tribunais dotados de competência obrigatória e órgãos executivos centrais tendo à sua disposição meios de coerção de tal ordem que a resistência normalmente não tem quaisquer perspectivas de resultar. É o caso do Estado moderno, que representa uma ordem jurídica centralizada no mais elevado grau.

A segurança coletiva visa a paz, pois a paz é ausência do emprego da força física. Determinando os pressupostos sob os quais deve recorrer-se ao emprego da força e os indivíduos pelos quais tal emprego deve ser efetivado, instituindo em monopólio da coerção por parte da comunidade, a ordem jurídica estabelece a paz nessa comunidade por ela mesma constituída. [...] ¹¹

Dessa forma, “a coação define [...] o mundo do direito e adquire existência pelo Estado. Direito, Coação e Estado são, portanto, três elementos indissolivelmente ligados.” (BOBBIO, 1995, p. 153)

5 OS LIMITES DO PODER DE POLÍCIA

Desde os primórdios da formação da sociedade brasileira, alimentamos a ideia de que a produção de leis penais, a cada momento em que nos sentimos ameaçados, seria a panaceia para os conflitos sociais. Criou-se a sensação de que a edição de normas e o uso intenso da força policial, por si só, impedirão o cometimento de crimes.

Ao longo do tempo, pudemos constatar que esse modelo de enfrentamento da criminalidade se mostra totalmente ineficiente, pois, na medida em que endurecemos excessivamente as regras sociais, criminalizando as pequenas transgressões, por outro lado, a falta de mecanismos de fiscalização inviabiliza ou enfraquece o cumprimento da lei e, contraditoriamente, fomenta a criação de “novos criminosos”,

11. KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*. Tradução João Baptista Machado. 6ª edição. São Paulo: Martins Fontes, 1998, p. 41.

seja pela dificuldade prática de aplicação da lei, seja pela sensação de impunidade que é transmitida ao infrator.

Com efeito, se um indivíduo aprende no seu núcleo familiar que certa conduta é penalmente reprovável pelo Estado, mas ao ter contato com o mundo externo se vê isolado no cumprimento da referida regra, se sente fortemente tentado a descumpri-la.

O exemplo que ilustra bem essa realidade é a venda de produtos falsificados, os chamados popularmente de “piratas”. O indivíduo, diante da oferta de vasta variedade de produtos ilegais, sem que haja efetiva coibição da prática desse ilícito, aliado aos seus preços baixos - impulsionados pela sonegação de impostos - simplesmente ignora as normas jurídicas e os princípios morais adquiridos e opta pela transgressão.

Instaura-se assim, uma sociedade carnavalizada, em que o Poder Público cria leis que jamais serão cumpridas e dá ensejo ao nascimento de “malandros”, que vivem tentando burlar a lei por não conseguirem sobreviver sem descumpri-la (DAMATTA, 1997, pp. 260-334).

O enfrentamento da criminalidade e a imposição da ordem passam por uma necessidade premente de moralização das relações entre o Estado e a sociedade, que ocorre por meio da implantação de políticas públicas que não visem, tão somente, ações reativas dos órgãos de segurança pública, mas, sobretudo, ações proativas e integradas com os mais diversos setores da sociedade. O uso da força pelo Estado tem que ser visto como medida de extrema exceção, sendo utilizado como última *ratio* para o restabelecimento da ordem social.

O monopólio da violência física do Estado se manifesta de forma mais veemente em São Paulo, durante as ações cotidianas perpetradas pela polícia militar, que, por vezes, extrapola os limites legais previamente estabelecidos, a exemplo da recente repressão às manifestações populares de junho de 2013, quando a tropa de choque, sob a alegação de controlar os chamados distúrbios civis na Avenida Paulista, dispersou, de forma violenta e desproporcional, manifestantes liderados pelo Movimento do Passe Livre, causando-lhes inúmeros ferimentos.

Contudo, dos excessos identificados à época, os que mais se destacaram, nacional e internacionalmente, foram as graves lesões provocadas pelo uso inadequado e desmedido de munições de impacto controlado (“balas de borracha”) pela polícia militar contra os representantes da imprensa, que faziam a cobertura do evento.¹²

12. “Repórter da TV Folha é atingida no olho por bala de borracha durante protesto em SP: A repórter Giuliana Vallone, da TV Folha, foi atingida no olho por uma bala de borracha disparada por policiais militares da Rota (Rondas Ostensivas Tobias de Aguiar) enquanto cobria o protesto contra o aumento das tarifas em São Paulo. Ela foi hospitalizada. Outro repórter da Folha, Fábio Braga, também foi atingido no rosto por disparos de bala de borracha no centro da cidade. Giuliana subia a rua Augusta registrando o protesto quando foi atingida. Ela disse a repórteres que estava em um estacionamento na rua Augusta quando uma viatura da Rota se aproximou em baixa velocidade e um PM que estava no banco de trás atirou contra ela. Segundo a Folha, no total sete repórteres foram atingidos por policiais.” Disponível em: <http://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2013/06/13/reporter-da-tv-folha-e-atingida-no-olho-por-bala-de-borracha-durante-protesto-em-sp.htm>. Acesso em: 2 jun. 2014.

Ao realizarmos uma breve leitura histórica da referida instituição policial, apesar de constatararmos que na Revolução de 1932, a força policial paulista se destacou por ser instrumento indispensável no restabelecimento e garantia do Estado Democrático de Direito, é fato que na maior parte da sua história foi utilizada pelo Estado como um eficaz mecanismo de repressão a qualquer movimento popular que ousasse questionar as formas de organização impostas pelo poder soberano.

A polícia militar paulista tem dificuldades para controlar o *ethos* guerreiro, que define a sua forma cotidiana de agir, fato esse que se agrava, diante da sua inabilidade em gerir os conflitos que surgem a partir do novo cenário político e social que se revela hodiernamente, decorrente do crescimento dos movimentos legítimos de manifestação de pensamento, que têm ocorrido em São Paulo com significativa frequência e intensidade.

Todavia, ao contrário do que é defendido por respeitados sociólogos brasileiros, acreditamos que a citada instituição não enxerga na massa de manifestantes inimigos a serem abatidos.

Na verdade, em detida análise do tema, o que se constata é uma anacronia nos treinamentos, na capacitação e na orientação dos integrantes da referida instituição policial, que gera a ausência de parâmetros e de objetividade nas suas ações.

As diretrizes e doutrinas básicas, que regulam a ação da polícia, devem partir do chefe do poder executivo, todavia, é fato que a objetividade dessas ações policiais se perde diante do deturpado entendimento do governo do Estado acerca dos fenômenos sociais que lhe são apresentados, fazendo com que a polícia militar paulista suporte, como verdadeiro anteparo político, as mazelas institucionais resultantes da falta de habilidade política do governo paulista de buscar o diálogo e a solução pacífica e inteligente para a resolução dos conflitos sociais.

A polícia militar não é totalmente independente para decidir como agir, nesse sentido, o governador do Estado, como chefe supremo da força policial, é o responsável pela forma de atuação da instituição e, por conseguinte, deve responder solidariamente no âmbito legal ou, no mínimo, político, pelos danos resultantes das ações ilegítimas da sua força policial.

A questão a ser enfrentada é de adaptação da força policial estatal a nova realidade posta, qual seja, a de transição do binômio Estado-policial para Estado-cidadão.

Nesse diapasão, podemos destacar o exemplo bem sucedido da Polícia Militar do Estado de São Paulo que, em 22 de dezembro de 1998, instalou no Jardim Ângela, bairro periférico da sul paulista, a pioneira Base Comunitária de Segurança do Jardim Ângela, que conseguiu diminuir significativamente os índices criminais da região.

Em 1996, o bairro ficou internacionalmente conhecido, depois da divulgação do relatório das Organizações das Nações Unidas, que apontava aquele subdistrito como o lugar mais violento do mundo.

Localizado numa área de apenas trinta quilômetros quadrados com altíssima densidade demográfica, aproximadamente 8.666 habitantes por quilômetro quadrado, ainda no ano de 1999, o Sistema Estadual de Análise de Dados registrou 116,23 vítimas de homicídio por 100 mil habitantes no Jardim Ângela.

A ausência do Estado com políticas efetivas de prevenção da violência e os altos índices de segregação e pobreza urbana na região foram os motivos preponderantes para que o bairro alcançasse a posição de lugar mais violento do mundo.¹³

Contudo, numa ação conjunta entre a polícia, setores representativos da sociedade civil e a comunidade local, o índice de homicídios no bairro, em 2009, despencou para 15,7 mortes por 100.000 habitantes.

Já, no primeiro semestre de 2011, foi registrado o menor índice de homicídios desde 1995: 9,6 mortes por 100.000 habitantes, em comparação ao mesmo período do ano anterior, a taxa representava uma queda de 12,2%, o que fez o bairro atingir uma taxa inferior a 10 homicídios por 100.000 habitantes, considerada tolerável pela O.M.S. (Organização Mundial da Saúde).

Um dos principais motivos do sucesso alcançado, na diminuição dos índices de homicídios da região, foi a mudança de postura na atuação da Polícia Militar do Estado de São Paulo, que pautou a execução das suas atividades em estratégias de análise criminal, privilegiando a investigação dos fatores de risco individuais, na família, na escola e a prevenção situacional do crime.¹⁴

Em suma, a cultura de paz só será estabelecida com a participação efetiva da sociedade e o comprometimento do Estado na implantação de políticas públicas que transcendam os mandatos políticos.

13. NETO, Theodomiro Dias e outros. **Policiamento Comunitário – Experiências no Brasil 2000-2002**. São Paulo: Página Viva, 2002.

14. ROLIM, Marcos. **A Síndrome da Rainha Vermelha**. 2ª edição. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 2009, pp. 104-148.

6 A POLÍCIA MILITAR NO PLANO CONSTITUCIONAL

O Brasil mantém um complexo sistema de segurança pública, que, em apertada síntese, resume-se na existência de polícias de atribuições federais, polícias de atribuições estaduais e guardas civis encarregadas da preservação do patrimônio e instalações dos municípios, conforme dispõe o artigo 144 da Constituição do Brasil, em seus parágrafos e incisos.

Em especial, “[...] Às polícias militares cabem à polícia ostensiva e a preservação da ordem pública [...]”, além da possibilidade de serem mobilizadas pelo governo federal, nos termos da Constituição, em face da sua condição de força auxiliar e reserva do Exército.¹⁵

A opção do legislador constituinte de manter as polícias militares estaduais e regulá-las, por intermédio de dispositivos da Constituição de 1988, ainda hoje, impacta significativamente a forma de gerir a segurança pública no Brasil.

Em suma, entende-se que, “[...] “segurança nacional” refere-se às condições básicas de defesa do Estado, [enquanto] “segurança pública” é manutenção da *ordem pública* interna.” (DA SILVA, 2010, p. 777)

Para Canotilho *et al*, a escolha do modelo militarizado de policiamento ostensivo abriu a possibilidade de compreender a segurança pública, a partir de duas grandes correntes de concepção:

Há duas grandes concepções de segurança pública que rivalizam desde a reabertura democrática e até o presente, passando pela Assembleia Nacional Constituinte: uma centrada na ideia de *combate*; outra, na de *prestação de serviço público*. A primeira concebe a missão institucional das polícias em termos bélicos: seu papel é “combater” os criminosos, que são convertidos em “inimigos internos”. As favelas são “territórios hostis”, que precisam ser “ocupados” através da utilização do “poder militar”. A política de segurança é formulada como “estratégia de guerra”. E, na “guerra”, medidas excepcionais se justificam. A segunda concepção está centrada na ideia de que a segurança é um “serviço público” a ser prestado pelo Estado. O cidadão é o destinatário desse serviço. Não há mais “inimigo” a combater, mas cidadão para servir.¹⁶

15. Artigo 144, §§ 5º e 6º da Constituição da República Federativa do Brasil.

16. CANOTILHO, J. J. Gomes *et al*. *Comentários à Constituição do Brasil*. 1ª edição. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, p. 1586.

Contudo, a imprecisão dos conceitos utilizados para tratar da segurança pública no plano constitucional, que traz expressões, como,

“polícia ostensiva” e “preservação da ordem pública”, concorre para a incorporação de doutrinas e conceitos autoritários que se refletem na utilização das polícias militares como força de proteção da sociedade.

Sob o pretexto de “preservar a ordem pública”, a força policial estadual pode exercer funções e atividades que fogem até mesmo da sua atividade fim, resultando na sua utilização como instrumento para implantação de políticas de segurança pública segregacionista e autoritárias, a exemplo das operações de “lei e ordem” e de “tolerância zero”. (CANOTILHO *et al*, 2013, p. 1586)

No mesmo sentido preleciona José Afonso da Silva:

Mas aí se põe uma petição de princípio, já que a *ordem pública* requer definição, até porque, como dissemos de outra feita, a caracterização de seu significado é de suma importância, porquanto se tratam de algo destinado a limitar situações subjetivas de vantagem, outorgadas pela Constituição. Em nome dela se têm praticado as maiores arbitrariedades. Com a justificativa de garantir a ordem pública, na verdade, muitas vezes, o que se faz é desrespeitar direitos fundamentais da pessoa humana, quando ela apenas autoriza o exercício regular do poder de polícia. *Ordem pública* será uma situação de pacífica convivência social, isenta de ameaça de violência ou de sublevação que tenha produzido ou que supostamente possa produzir, em curto prazo, a prática de crimes. Convivência pacífica não significa isenta de divergências, de debates, de controvérsias e até de certas rugas interpessoais.

Não há nada mais incerto do que o conceito de ordem pública. Nos anais da jurisprudência, aliás, tornou-se conhecida a frase do conselheiro TILLON, da Corte de Cassação de Paris, de que procurar definir o termo “ordem pública” é aventurar-se a pisar em areias movediças.¹⁷

Ainda assim, De Plácido e Silva definiu ordem pública:

Entende-se a situação e o estado de legalidade normal, em que as autoridades exercem suas precípua atribuições e os cidadãos as respeitam e acatam, sem constrangimento ou protesto. Não se confunde com a ordem jurídica, embora seja uma consequência desta e tenha sua existência formal justamente dela derivada.¹⁸

¹⁷ *apud* Acórdão da 1ª Turma do STF, em 19.7.1943, por maioria de votos, na Apelação Cível nº 7.644-DF, Revista Forense, volume 97, p. 369)

¹⁸ SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico**. 15ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 1999, p. 577.

Todavia, a definição se presta muito mais a descrever o “estado de normalidade social”, que chega a ser óbvio, do que as hipóteses em que se identifica a necessidade do uso da força policial. E é neste contexto obscuro e complexo, que se insere a polícia militar, com a missão constitucional de realizar o policiamento ostensivo e a preservação da ordem pública (§ 5º do artigo 144 da Constituição).

Se, há a dificuldade evidente de se definir o que é ordem pública, o mesmo não acontece com a locução policiamento ostensivo, que vem muito bem definida no artigo 2º, nº 27, do Decreto nº 88.777/83, não restando dúvidas, acerca das atribuições da polícia militar, *in verbis*:

Policimento Ostensivo - Ação policial, exclusiva das Polícias Militares, em cujo emprego, o homem ou a fração de tropa engajados, sejam identificados de relance, quer pela farda, quer pelo equipamento ou viatura, objetivando a manutenção da ordem pública.

Para a realização desse mister de promover o policiamento ostensivo, os integrantes das polícias militares estaduais e do Distrito Federal, organizadas sob os princípios da hierarquia e da disciplina, com estrutura, graduações e patentes, análogas as das Forças Armadas, ganham *status* de Militares dos Estados, conforme seção III, artigo 42, da Constituição.

Contudo, ressalta-se que a relação dos Militares dos Estados com as forças armadas se resume na semelhança da estrutura institucional e na possibilidade da sua mobilização pela União, em caso de guerra, não restando qualquer subordinação entre as polícias militares e o Exército.

A esse respeito escrevem Canotilho *et al* (2013, 989, 990):

[...] não há relações de hierarquia, nem possibilidade de exercício de poder disciplinar, entre integrantes das forças militares estaduais¹⁹ – as primeiras, subordinadas à autoridade do Presidente da República (CF, art. 142); as segundas, à autoridade do respectivo Governador do Estado ou do Distrito Federal (CF, art. 144, § 6º). Isso é perfeitamente compatível com a estrutura federal do Estado brasileiro.

Nesta zona de conflitos conceituais estabelecidos, surgem os dispositivos jurídicos que visam disciplinar e limitar o exercício do poder de polícia, a fim de impedir a sua prática em detrimento dos direitos fundamentais.

¹⁹ Ressalvada a hipótese de convocação dessas forças pelo Exército, nos termos da CF, art. 144, § 6º.

7 OS LIMITES DO PODER DE POLÍCIA À LUZ DO DIREITO ADMINISTRATIVO

A definição de poder de polícia é encontrada somente no artigo 78 do Código Tributário Nacional, que dispõe, *in verbis*:

Artigo 78: Considera-se poder de polícia a atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

Parágrafo único: Considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder.²⁰

Todavia, dentre os vários doutrinadores do direito administrativo que buscaram conceituar o poder de polícia²¹, destaca-se, pela objetividade e completude do seu conceito, Hely Lopes Meirelles:

Poder de Polícia é a faculdade que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado.²²

Contudo, a finalidade precípua a ser perseguida pelo exercício do poder de polícia é a busca dos mais genuínos interesses públicos que, uma vez olvidados, indiscutivelmente, demandará a intervenção do Poder Judiciário, a fim de apurar o conseqüente abuso de poder perpetrado.

Mas, então, quais são os reais limites para o exercício do poder de polícia?

Meirelles *et al* (2010, p. 138) preleciona:

Os limites do poder de polícia administrativa são demarcados pelo interesse social em conciliação com os direitos fundamentais

20. Lei nº 5.172, de 25-10-1966.

21. MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 27ª edição. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 822: "A atividade estatal de condicionar a liberdade e a propriedade ajustando-se aos interesses coletivos designa-se 'poder de polícia'. A expressão, tomada neste sentido amplo, abrange tanto atos do Legislativo quanto do Executivo. Refere-se, pois, ao complexo de medidas do Estado que delinea a esfera juridicamente tutelada da liberdade e da propriedade dos cidadãos. Por isso, nos Estados Unidos, a voz *police power* reporta-se sobretudo às normas legislativas através das quais o Estado regula os direitos privados, constitucionalmente atribuídos aos cidadãos, em proveito dos interesses coletivos, como bem anota Caio Tácito."

DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito Administrativo**. 23ª edição. São Paulo: Atlas, 2010, p. 116, 117: "Pelo conceito clássico, ligado à concepção liberal do século XVIII, o poder de polícia compreendia a **atividade estatal que limitava o exercício dos direitos individuais em benefício da segurança**. Pelo conceito moderno, adotado no direito brasileiro, o poder de polícia é a **atividade do Estado consistente em limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público**."

22. MEIRELLES, Hely Lopes *et al*. **Direito Administrativo Brasileiro**. 36ª edição. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 134.

do indivíduo assegurados na Constituição da República (art. 5º).²³ Vale dizer, esses limites decorrem da Constituição Federal, de seus princípios e da lei. Do absolutismo individual evoluímos para o relativismo social. Os Estados Democráticos, como o nosso, inspiram-se nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana. Daí o equilíbrio a ser procurado entre a fruição dos direitos de cada um e os interesses da coletividade, em favor do bem comum. Em nossos dias predomina a ideia da relatividade dos direitos, porque, como bem adverte Ripert, “o direito do indivíduo não pode ser absoluto, visto que absolutismo é sinônimo de soberania. Não sendo o homem soberano na sociedade, o seu direito é, por consequência, simplesmente relativo.”

Neste sentido, o que se busca ao limitar a atuação do agente público é o legítimo poder de polícia, o qual não se confunde com um “poder da polícia”, este condenável em todas as suas formas de exteriorização, por se manifestar sempre à margem da lei.

O poder de polícia legitima a ação da polícia e a sua existência, conferindo ao agente estatal a obrigação, a prerrogativa e a segurança jurídica necessárias, para garantir ao cidadão o pleno gozo dos seus direitos.

Mário Masagão discorre sobre o tema:

FICHTE, usando a fórmula kantiana de que o único fim do Estado era estabelecer e conservar a ordem jurídica, na qual se busca a liberdade e não a felicidade, sustenta que a vontade geral, a vontade do Estado só quer uma coisa: a segurança de todos.²⁴

Há autores que se dedicam ao estudo da diferença entre o poder de polícia administrativa e o poder de polícia judiciária, com o escopo distinguir os objetos e destinatários do exercício do poder de polícia.

A esse respeito Álvaro Lazzarini diz que:

Tais modalidades são bem distinguidas por Hely Lopes Meirelles [...], quando salienta que “a polícia administrativa é a que incide sobre bens, direitos ou atividades, ao passo que a polícia judiciária incide sobre as pessoas. Assim, o poder de polícia judiciária é

²³ STF, ADI 2.213/MC, DJU 23.4.2004.

²⁴ *Apud* MASAGÃO, Mário. **Curso de Direito Administrativo**. 5ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1974, p. 9.

privativo dos órgãos auxiliares da Justiça (Ministério Público e polícia em geral), enquanto que o poder de polícia administrativa se difunde por todos os órgãos administrativos, de todos os poderes e entidades públicas. Exemplificando: quando a autoridade apreende uma carta de motorista por infração de trânsito, pratica ato de polícia administrativa; quando prende o motorista, por infração penal, pratica ato de polícia judiciária.²⁵

Dessa forma, na locução poder de polícia se subentende que quem o exerce, além da capacidade de decidir e impor a decisão de polícia, também agrega à sua execução o dever de agir, que se dá sempre em conformidade à finalidade pública.

Ademais, o poder de polícia se exterioriza, por intermédio dos atos de polícia, que uma vez materializados pela ação do agente estatal, geram os fatos administrativos, que são vistos nos mais diversos seguimentos do setor público.

A fim de viabilizar a execução desses atos de polícia, são conferidos aos seus executores atributos peculiares, que, em regra, permitem a ação de polícia sem a necessidade de autorização judicial prévia, desde que respeitados os parâmetros legais preestabelecidos. Tais atributos são: a discricionariedade, a autoexecutoriedade e a coercibilidade.

O atributo da discricionariedade²⁶, no magistério de Hely Lopes Meirelles, traduz-se:

[...] na livre escolha, pela Administração, da oportunidade e conveniência de exercer o poder de polícia, bem como de aplicar as sanções e empregar os meios conducentes a atingir o fim colimado, que é a proteção de algum interesse público. Neste particular, e desde que o ato de polícia administrativa se contenha nos limites legais e a autoridade se mantenha na faixa de opção que lhe é atribuída, a discricionariedade é legítima.²⁷

Sobre o tema, assevera Álvaro Lazzarini:

Aliás, o Tribunal de Justiça de São Paulo deixou claro que o exercício do Poder de Polícia, pela autoridade competente, não pode fundamentar-se apenas em arbítrio, que daria nascimento a possíveis desvios, excessos ou abusos condenáveis. Precisa, isto sim, basear-se em fatos concretos e não em meras conjecturas da autoridade que seja competente (Agravo de Petição nº 216.893,

²⁵- LAZZARINI, Álvaro. **Manual de Ensino Fundamental de Direito Administrativo (MEF-18-23-APMBB)**. São Paulo: APMBB. 1984. p. 41.

²⁶. Existem outras correntes doutrinárias, as quais não me filio, que se dedicam ao estudo do atributo da discricionariedade. Mas, por amor ao argumento e, em respeito aos grandes doutrinadores do tema, cito MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 27ª edição. São Paulo: Editora Malheiros, 2010, p. 836: "O poder de polícia é discricionário? Costuma-se afirmar que o poder de polícia é atividade discricionária. Obviamente, tomada a expressão em seu sentido amplo, isto é, abrangendo as leis condicionadoras da liberdade e da propriedade em proveito do bem-estar coletivo, a assertiva é válida, desde que se considere a ação do Legislativo como gozando de tal atributo. Ocorre que se pretende caracterizar como discricionário o próprio poder de polícia administrativa. A afirmativa deixa, então, de ter procedência. Em rigor, no Estado de Direito inexistente um poder, propriamente dito, que seja discricionário fruível pela Administração Pública. Há, isto sim, atos em que a Administração Pública pode manifestar competência discricionária e atos a respeito dos quais a atuação administrativa é totalmente vinculada. Poder discricionário abrangendo toda uma classe ou ramo de atuação administrativa é coisa que não existe".

²⁷- MEIRELLES, Hely Lopes *et al.* **Direito Administrativo Brasileiro**. 36ª edição. São Paulo: Editora Malheiros, 2010, p. 139.

28. LAZZARINI, Álvaro. **Manual de Ensino Fundamental de Direito Administrativo (MEF-18-23-APMBB)**. 1ª edição. São Paulo: APMBB. 1984. p. 60, 61.

29. No mesmo sentido, nos ensina DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito Administrativo**. 23ª edição. São Paulo: Editora Atlas, 2010, p. 120: "A **autoexecutoriedade** (que os franceses chamam de executoriedade apenas) é a possibilidade que tem a Administração de, com os seus próprios meios, pôr em execução as suas decisões, sem precisar recorrer previamente ao Poder Judiciário. Alguns autores desdobram o princípio em dois: a **exigibilidade** (*privilègeduprèalable*) e a **executoriedade** (*privilège d'action d'office*). O *privilègeduprèalable* resulta da possibilidade que tem a Administração de tomar **decisões executórias**, ou seja, decisões que dispensam a Administração de dirigir-se preliminarmente ao juiz para impor a obrigação ao administrado. A decisão administrativa impõe-se ao particular ainda contra a sua concordância; se este quiser se opor, terá que ir a juízo. O *privilège d'action d'office* consiste na faculdade que tem a Administração, quando já tomou decisão executória, de realizar **diretamente** a execução forçada, usando, se for o caso, da força pública para obrigar o administrado a cumprir a decisão. Pelo atributo da autoexecutoriedade, a Administração **compele materialmente** o administrado, usando meios diretos de coação. Por exemplo, ela dissolve uma reunião, apreende

de Santo André, "Revista de Jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo", *Lex*, volume 24, p. 257)²⁸

Nesse sentido, não se deve confundir discricionariedade com arbitrariedade, pois essa, além de não ser suscetível ao cumprimento da lei, demonstra que o exercício dos atos de polícia nessa condição gera o desvio da finalidade pública e, por conseguinte, o abuso de autoridade. Em contrapartida, a discricionariedade é sempre exercida nos limites da lei, sendo a conveniência e a oportunidade sua margem de decisão.

Assim, prelecionam Meirelles *et al* (2010, p. 139):

[...] o ato de polícia é, em princípio, *discricionário*, mas passará a ser *vinculado* se a norma legal que o rege estabelecer o modo e forma de sua realização. Neste caso, a autoridade só poderá praticá-lo validamente atendendo a todas as exigências da lei ou regulamento pertinente.

Já, o **atributo da autoexecutoriedade**²⁹, para Hely Lopes Meirelles, resume-se:

[...] na faculdade de a Administração decidir e executar diretamente sua decisão por seus próprios meios, sem intervenção do Judiciário, é outro atributo do poder de polícia. Com efeito, no uso desse poder, a Administração impõe diretamente as medidas ou sanções de polícia administrativa necessárias à contenção da atividade antissocial que ela visa a obstar.

[...] Nesse sentido já decidiu o STF, concluindo que, no exercício regular da autotutela administrativa, pode a Administração executar diretamente os atos emanados de seu poder de polícia sem utilizar-se da via cominatória, que é posta à sua disposição em caráter facultativo. (STF, *RF* 124/438; no mesmo sentido: STJ, REsp 50.407-4-SP, *DJU* 31.8.94.)³⁰

Todavia, o referido atributo não é isento do exame de legalidade realizado pelo Poder Judiciário, toda vez em que o particular se sentir agravado em seu direito. Assim, a autoexecutoriedade não pode se confundir com punição sumária e sem defesa.

“Ao particular que se sentir prejudicado pelo ato de polícia da Administração é que cabe recorrer ao Judiciário, uma vez que não pode fazer justiça pelas próprias mãos.” (MEIRELLES *et al*, 2010, p. 141)

No mesmo sentido, ensina Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

Para que a Administração possa se utilizar dessa faculdade [a autoexecutoriedade], é necessário que a lei a autorize expressamente, ou que se trate de medida urgente, sem a qual poderá ser ocasionado prejuízo maior para o interesse público. No primeiro caso, a medida deve ser adotada em consonância com o procedimento legal, assegurando-se ao interessado o direito de defesa, previsto expressamente no artigo 5º, inciso LV, da Constituição. No segundo caso, a própria urgência da medida dispensa a observância de procedimento especial, o que não autoriza a Administração a agir arbitrariamente ou a exceder-se no emprego da força, sob pena de responder civilmente o Estado pelos danos causados (cf. art. 37, § 6º, da Constituição), sem prejuízo da responsabilidade criminal, civil e administrativa dos servidores envolvidos.

Em resumo, pode-se dizer que a **exigibilidade** está presente em todas as medidas de polícia, mas não a executoriedade (*privilege d'action d'office*).³¹

Por fim, indubitavelmente, o atributo, alvo de maior polêmica, em razão do seu caráter externo impositivo, é o **da coercibilidade**, pois autoriza o agente estatal a usar a força física, diante da resistência do destinatário em cumprir a lei.

Hely Lopes Meirelles discorre sobre a **coercibilidade**³²:

Realmente, todo o ato de polícia é imperativo (obrigatório para seu destinatário), admitindo até o emprego da força pública para seu cumprimento, quando resistido pelo administrado. Não há ato de polícia facultativo para o particular, pois todos eles admitem a coerção estatal para torná-los efetivos, e essa coerção também independe de autorização judicial. É a própria Administração que determina e faz executar as medidas de força que se tornarem necessárias para a execução do ato de ou aplicação da penalidade administrativa resultante do exercício do poder de polícia.

mercadorias, interdita uma fábrica.”

³⁰. MEIRELLES, Hely Lopes *et al*. **Direito Administrativo Brasileiro**. 36ª edição. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 140.

³¹. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 23ª edição. São Paulo: Atlas, 2010, p. 120, 121.

³². No mesmo sentido, preleciona DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 23ª edição. São Paulo: Atlas, 2010, p. 121: ‘A coercibilidade é indissociável da autoexecutoriedade. O ato de polícia só é autoexecutorio porque é dotado de força coercitiva. Aliás, a autoexecutoriedade, tal como a conceituamos, não se distingue da coercibilidade, definida por Hely Lopes Meirelles (2003: 134) como “a imposição coativa das medidas adotadas pela Administração”.

O atributo da coercibilidade do ato de polícia justifica o emprego da força física quando houver oposição do infrator, mas não legaliza a violência desnecessária ou desproporcional à resistência, que em tal caso pode caracterizar o excesso de poder e o abuso de autoridade nulificadores do ato praticado e ensejadores das ações civis e criminais para reparação do dano e punição dos culpados.³³

Com efeito, de qualquer ângulo que se observe os atributos dos atos de polícia, ainda que, o agente estatal alegue estar no exercício de um múnus público, sempre se verificará a necessidade de respeitar os limites impostos pela lei, sob pena de responsabilização nas esferas penal, cível e administrativa.

8 OS LIMITES DO PODER DE POLÍCIA NO CONTEXTO NORMATIVO BRASILEIRO E NO PLANO INTERNACIONAL

A Assembleia Geral das Nações Unidas, em 17 de dezembro de 1979, por intermédio da Resolução nº 34/169, na 106ª sessão plenária, resolveu recomendar aos países membros o fiel cumprimento do Código de Conduta para os Encarregados da Aplicação da Lei (C.C.E.A.L.) como parâmetro mínimo norteador das ações de Estado em que seja necessário o emprego da força.

Dessa forma, um bom começo para a reformulação da doutrina de polícia brasileira seria a difusão e incorporação nos regulamentos e manuais de capacitação dos policiais militares, dos 8 (oito) artigos do C.C.E.A.L. e dos Princípios Básicos sobre o Uso da Força e Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei (P.B.U.F.A.F.), adotados, por consenso, em 7 de setembro de 1990, por ocasião do Oitavo Congresso das Nações Unidas sobre a Prevenção do Crime e o Tratamento dos Delinquentes.

O C.C.E.A.L. se concentra na trilogia composta pela proporcionalidade, necessidade e legalidade. Assim, o que se espera do agente estatal passível ao emprego da força física é que o faça de forma **proporcional** à injusta agressão recebida, que verifique a real **necessidade** do meio a ser empregado e as suas consequências à integridade física do infrator da lei.

Ademais, esse mesmo agente estatal deve se pautar na estrita observância dos mandamentos constitucionais e legais, bem como,

33. MEIRELLES, Hely Lopes *et al. Direito Administrativo Brasileiro*. 36ª edição. São Paulo: Editora Malheiros, 2010, p. 141.

nos regramentos propostos pelos Tratados e Pactos Internacionais de Direitos Humanos.³⁴

Com efeito, é de rigor que comentemos, um a um, os artigos do C.C.E.A.L. demonstrando que tais recomendações funcionam como instrumento protetivo não só aquele que é submetido ao poder coercitivo do Estado, mas também ao próprio policial militar que, agindo dentro dos parâmetros ali estabelecidos, indubitavelmente, terá a sua ação legitimada pelos órgãos correccionais internos e externos:

ARTIGO 1.º: Os funcionários responsáveis pela aplicação da lei devem cumprir, a todo o momento, o dever que a lei lhes impõe, servindo a comunidade e protegendo todas as pessoas contra atos ilegais, em conformidade com o elevado grau de responsabilidade que a sua profissão requer.

O referido artigo abrange todos aqueles agentes responsáveis pelas funções típicas de polícia, uniformizadas ou não, militares ou civis, bem como aqueles responsáveis pela detenção, escolta e vigilância de presos nos estabelecimentos prisionais.

Ressalta-se a ênfase do artigo à necessidade dos agentes policiais nunca se afastarem dos limites e deveres que a lei lhes impõe.

ARTIGO 2.º: No cumprimento do seu dever, os funcionários responsáveis pela aplicação da lei devem respeitar e proteger a dignidade humana, manter e apoiar os direitos fundamentais de todas as pessoas.

O artigo mencionado traz à baila a seguinte discussão: a que ponto os policiais conhecem e estão familiarizados com os Pactos e Tratados Internacionais de Direitos Humanos?

O esperado é que haja pleno conhecimento e entendimento dos instrumentos protetivos básicos, tais como: a Declaração Universal dos Direitos do Homem, o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos, a Declaração sobre a Proteção de Todas as Pessoas contra a Tortura e Outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes, a Declaração das Nações Unidas sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, a Convenção Internacional sobre a Supressão e Punição do Crime de Apartheid, a Convenção sobre a Prevenção e Punição do Crime de Genocídio, as Regras Mínimas para

³⁴-ROVER, Cees de. **Para servir e proteger. Direitos Humanos e Direito Internacional Humanitário par Forças Policiais e de Segurança: Manual para Ins-titutores.** Tradução de Silvia Backes e Ernani S. Pilla. São Paulo: Comitê Internacional da Cruz Vermelha, 2003, p. 269-274.

o Tratamento de Reclusos, e a Convenção de Viena sobre Relações Consulares.

Porém, sabemos que o Brasil, infelizmente, ainda passa por um lento processo de amadurecimento democrático, sendo o uso da força pelo Estado e a segurança pública temas em plena eferescência, o que não deixa de tornar esse momento o mais adequado para a implementação e internalização dos referidos tratados nas Instituições responsáveis pela garantia da lei e da ordem.³⁵

ARTIGO 3.º: Os funcionários responsáveis pela aplicação da lei só podem empregar a força quando tal se afigure estritamente necessário e na medida exigida para o cumprimento do seu dever.

Os princípios da necessidade e da proporcionalidade são os que mais se adaptam ao entendimento do citado artigo, pois neles se estabelece que o funcionário responsável pela aplicação da lei deverá ir além do arquétipo do cumpridor cego de ordens superiores.

O que se espera é a racionalização dos problemas e a perfeita consciência dos limites legais e técnicos do emprego da força, ideia que suplanta o modelo policial em que se cumprem ordens sem questionar sua legalidade.

Nessa temática, inclui-se de forma preponderante o uso da arma de fogo, como último recurso para o emprego da força, medida extrema que deve ser evitada, sobretudo, nas ocorrências em que estão envolvidas pessoas em estado de vulnerabilidade (mulheres, crianças e adolescentes, idosos, deficientes físicos etc.).

ARTIGO 4.º: As informações de natureza confidencial em poder dos funcionários responsáveis pela aplicação da lei devem ser mantidas em segredo, a não ser que o cumprimento do dever ou as necessidades da justiça estritamente exijam outro comportamento.

³⁵ ROVER, Cees de. **Para servir e proteger. Direitos Humanos e Direito Internacional Humanitário par Forças Policiais e de Segurança: Manual para Ins-titutores.** Tradução de Sílvia Backes e Ernani S. Pilla. 1ª Edição. São Paulo: Comitê Internacional da Cruz Vermelha, 2003, p. 274-288.

Como bem sabemos, a Constituição Federal, no inciso X do artigo 5º dispõe sobre a proteção à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem das pessoas. Nesse sentido, considerando que, pela natureza das atividades do Estado exercidas pela polícia militar, há um acesso funcional natural a informações privilegiadas sobre a vida privada dos cidadãos.

Nesse diapasão, o que se espera da polícia, como instituição pública guardiã do direito fundamental à intimidade e à vida privada, é a discricção. No aspecto legal e ético, tal postura impossibilita qualquer tipo de alegação ou subterfúgio que seja usado para fundamentar o descumprimento do citado preceito constitucional.

Portanto, é inadmissível que o Estado, idealizado para garantir os direitos fundamentais da sociedade, seja justamente o primeiro a violá-los.

ARTIGO 5.º: Nenhum funcionário responsável pela aplicação da lei pode infligir, instigar ou tolerar qualquer ato de tortura ou qualquer outra pena ou tratamento cruel, desumano ou degradante, nem invocar ordens superiores ou circunstanciais excepcionais, tais como o estado de guerra ou uma ameaça à segurança nacional, instabilidade política interna ou qualquer outra emergência pública como justificação para torturas ou outras penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes.

A fim de nos situar é indispensável mencionar a definição de tortura prevista na Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanas ou Degradantes, assinada em Nova York em 10 de janeiro de 1984 e adotada através da Resolução nº 39/46 da Assembleia Geral das Nações Unidas de 10 de dezembro de 1984.

Contudo, antes de apresentar o conceito de tortura, vale salientar que a referida convenção só foi firmada pelo Brasil, em 23 de setembro de 1989, e ratificada em 28 de setembro, e no mesmo ano de 1989 foi aprovada por intermédio do Decreto Legislativo nº 4/89, iniciando a sua eficácia como norma jurídica brasileira somente em 1991, com a edição do Decreto Federal nº 40, que define a tortura no seu artigo 1º da seguinte forma:

[...] qualquer ato pelo qual dores ou sofrimento agudos, físicos ou mentais, são infligidos intencionalmente a uma pessoa a fim de obter, dela ou de terceira pessoa, informações ou confissões; de castigá-la por ato que ela ou terceira pessoa tenha cometido ou seja suspeita de ter cometido; de intimidar ou coagir esta pessoa ou outras pessoas; ou por qualquer natureza, quando tais dores ou sofrimentos são infligidos por um funcionário público ou outra pessoa no exercício de funções públicas, ou por sua instigação, ou com o seu consentimento ou aquiescência. Não

se considerará como tortura as dores e ou sofrimentos que sejam consequência unicamente de sanções legítimas, ou que sejam inerentes a tais sanções ou delas decorram.³⁶

Porém, ressalta-se que o inciso III do artigo 5º da Constituição Federal, já vedava expressamente a tortura tratando-a como violação dos direitos fundamentais: “Artigo 5º: [...], III – ninguém será submetido a tortura nem a tratamento desumano ou degradante”.

Destarte, a tortura só foi considerada infração penal, aproximadamente, nove anos após a promulgação da Constituição Federal, quando passou a vigor a Lei nº 9.455, de 7 de abril de 1997, que descreveu e delimitou a conduta típica da tortura:

Art. 1º - Constitui crime de tortura:

I - constranger alguém com emprego de violência ou grave ameaça, causando-lhe sofrimento físico ou mental:

- a) com o fim de obter informação, declaração ou confissão da vítima ou de terceira pessoa;
- b) para provocar ação ou omissão de natureza criminosa;
- c) em razão de discriminação racial ou religiosa;

II - submeter alguém, sob sua guarda, poder ou autoridade, com emprego de violência ou grave ameaça, a intenso sofrimento físico ou mental, como forma de aplicar castigo pessoal ou medida de caráter preventivo.

Como se pode constatar, o caminho até a criminalização da tortura foi moroso. Certamente, podemos atribuir essa lentidão à forte influência dos resquícios de autoritarismo dos chamados “anos de chumbo” da ditadura militar.

Outrossim, é impossível fazer um estudo da evolução da legislação referente à tortura sem mencionar o fato que motivou a criminalização da sua prática no Brasil.

A tortura só foi criminalizada a partir da comoção social fomentada pelo episódio da Favela Naval, no município de Diadema, em São Paulo, oportunidade em que imagens foram amplamente divulgadas em todo o mundo, mostrando a barbárie materializada pela agressão, tortura e condutas desonrosas, perpetradas por policiais militares do Estado de São Paulo, que abandonaram os valores éticos e os aspectos legais que

³⁶- BASSO, Marco Antonio. *Tortura: evolução histórica, jurídica e social*. São Paulo: Scortecci, 2007, pp. 165-227.

norteiam o exercício da função policial e passaram a agir deliberadamente como bárbaros, afastando-se da nobre missão de servir e proteger:

No mês de março do ano de 1997 diversos policiais militares do 24º Batalhão de Polícia Militar, durante operação policial para a prevenção da venda de drogas na favela naval, município de Diadema/SP, extrapolaram suas funções para cometerem diversos abusos contra a população local, inclusive com a prática de atos de tortura. Dentre os policiais militares, destacou-se o ex-soldado PM Otávio Lourenço Gamba, o “Rambo”, que após ter realizado abordagem a um veículo e não ter localizado nada que indicasse cometimento de crime pelo condutor e passageiros, liberou todos para irem embora, porém após o veículo iniciar deslocamento, desferiu um tiro na direção do automóvel, vindo a, supostamente, atingir o conferente Mário José Josino que se encontrava no banco dos passageiros. Não resistindo aos ferimentos, veio a falecer. Toda violência praticada foi gravada por um cinegrafista amador e as imagens foram exaustivamente divulgadas pelos órgãos de imprensa do Brasil e do exterior. Diversos policiais militares foram processados e expulsos da corporação, sendo que o Rambo foi primeiramente julgado em outubro de 1998 pelo tribunal do júri de Diadema, tendo sido condenado à pena de 59 anos e 6 meses de reclusão, entretanto, a sentença foi anulada por decisão do tribunal de justiça do estado de São Paulo. Submetido a novo julgamento popular, no dia 10 de abril de 2.000, foi novamente condenado ao cumprimento de 46 anos, 3 meses e 10 dias de prisão em regime fechado. A defesa novamente apelou da decisão e a 3ª Câmara do tribunal de justiça do estado de São Paulo, entendendo ter havido exagero na aplicação da pena e desconsiderando a continuidade delitiva, reduziu a pena para 15 anos e 2 meses de reclusão.³⁷

Indubitavelmente, esse foi o marco histórico que deixou claro o posicionamento da sociedade de não tolerar mais o modelo da polícia de governo ou do Estado-policial.

Os anos que se seguiram demonstraram que o episódio da Favela Naval se tornou o início das primeiras tentativas concretas de congraçamento dos órgãos de segurança pública com a sociedade.

Depois da ampla divulgação da denúncia de tortura ora relatada, praticada por policiais militares de São Paulo, a corporação paulista passou por uma grave crise institucional, que culminou na ameaça de

37·O Estado de São Paulo. Disponível em <www.estado.com.br>. Acesso em: 26 set. 2002.

extinção da Polícia Militar pelo próprio Secretário de Segurança Pública do Estado de São Paulo, à época, o renomado constitucionalista e professor, José Afonso da Silva, que apresentou proposta de projeto de emenda constitucional ao Governador do Estado Mário Covas, a fim de submetê-la à apreciação do Congresso Nacional, cujo conteúdo propunha a transferência das atribuições do policiamento ostensivo preventivo e uniformizado às polícias civis:

Projeto Covas: Esse é o principal argumento do secretário da Segurança Pública de São Paulo, José Afonso da Silva, para defender o projeto de emenda constitucional de sua autoria que unifica as polícias.

Segundo ele, a Constituição institucionalizou uma duplicidade policial “que não funciona, em razão do desentrosamento entre os dois organismos policiais”.³⁸

A Polícia Militar paulista, diante do ocorrido, no intuito de amenizar o desconforto causado pela proposta, resolveu promover uma minuciosa revisão e reestruturação dos seus currículos escolares e do treinamento policial, além de desenvolver uma série de atividades com a finalidade de reaproximar a polícia ao cidadão.³⁹

³⁸. TREVISAN, Cláudia. Especialistas defendem união de polícias. **Folha de S. Paulo**. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc100825.htm>>. Acesso em: 20 out. 2013.

³⁹. Programa Jovens Construindo a Cidadania (JCC), Programa Educacional de Resistência às Drogas e à Violência (PROERD), Polícia Comunitária (em especial, a criação da Base Comunitária do Jardim Ângela e do Jardim Ranieri), Campanha Bombeiro Sangue Bom (coleta para os bancos de sangue do estado de São Paulo), criação da Diretoria de Polícia Comunitária e de Direitos Humanos (DPCDH) da Polícia Militar do Estado de São Paulo, dentre outras medidas.

ARTIGO 6.º: Os funcionários responsáveis pela aplicação da lei devem assegurar a proteção da saúde das pessoas à sua guarda e, em especial, devem tomar medidas imediatas para assegurar a prestação de cuidados médicos sempre que tal seja necessário.

O artigo 6º traz à lume o papel dos agentes estatais, no que se refere à proteção daqueles que estiverem sob a tutela do Estado, impedindo que o policial se omita diante da necessidade de socorro, ou ainda, seja o responsável por causar danos desnecessários à integridade física das pessoas.

ARTIGO 7.º: Os funcionários responsáveis pela aplicação da lei não devem cometer qualquer ato de corrupção. Devem, igualmente, opor-se rigorosamente e combater todos os atos desta índole.

O poder coercitivo do Estado, quando necessário, deve ser exercido de forma imparcial e impessoal, sem que haja qualquer interesse mercenário. Um Estado que tolera o corruptor e o corruptível está fadado a perder sua credibilidade, tornando-se, dessa forma, instrumento de injustiça.

A prática da corrupção tem de ser vista como um crime de alto dano social, que coloca em risco toda a organização do Estado, exigindo uma resposta dura e imediata contra todo e qualquer ato de corrupção praticado, sobretudo, aqueles cometidos pelos integrantes dos órgãos responsáveis pela aplicação da lei.

ARTIGO 8.º: Os funcionários responsáveis pela aplicação da lei devem respeitar a lei e o presente Código. Devem, também, na medida das suas possibilidades, evitar e opor-se vigorosamente a quaisquer violações da lei ou do Código.

Os funcionários responsáveis pela aplicação da lei que tiverem motivos para acreditar que se produziu ou irá produzir uma violação deste Código, devem comunicar o fato aos seus superiores e, se necessário, a outras autoridades com poderes de controle ou de reparação competentes.

O último artigo C.C.E.A.L. traz a ideia do comprometimento com a causa pública que é esperado do agente encarregado da aplicação da lei.

A fiscalização realizada para evitar qualquer tipo de violação dos direitos humanos funciona como a força motriz que garante o equilíbrio das instituições, pois a existência e a legitimação social de qualquer órgão de segurança pública no Estado Democrático de Direito só é possível, se houver exemplo e procedimento ético nas relações com a sociedade.

9 OS PRINCÍPIOS BÁSICOS SOBRE O USO DA FORÇA E ARMAS DE FOGO

Os Princípios Básicos sobre o Uso da Força e Armas de Fogo (P.B.U.F.A.F.) foram adotados após o VIII Congresso das Nações Unidas sobre a Prevenção do Crime e o Tratamento dos Infratores, realizado em Havana, Cuba, de 27 de agosto a 7 de setembro de 1990.

Os P.B.U.F.A.F. trazem em seu conteúdo orientações de como o encarregado pela aplicação da lei deve proceder quando for indispensável o uso da força e da arma de fogo.

Já em seu preâmbulo, o referido instrumento jurídico traz o reconhecimento da complexidade e importância do trabalho realizado pelos responsáveis pela aplicação da lei, além de reforçar o papel social exercido por esses agentes, de guardiões dos direitos fundamentais e de detentores do monopólio do uso da força para o restabelecimento da ordem pública.

Neste contexto, os governos e organismos de segurança pública devem se assegurar de que todos os integrantes dos órgãos policiais: sejam selecionados por meio de processos adequados de seleção; tenham as qualidades morais, psicológicas e físicas adequadas; recebam treinamento contínuo, metucioso e profissional; que a aptidão para o desempenho de suas funções seja verificada periodicamente; sejam treinados e examinados de acordo com os padrões adequados de competência para o uso da força e recebam autorização para portar uma arma de fogo quando forem especialmente treinados para tal, caso seja exigido que portem uma arma de fogo.

No que se refere à formação profissional dos encarregados pela aplicação da lei, os organismos de direção devem atentar para: as questões de ética policial e direitos humanos; as alternativas ao uso de força e armas de fogo, incluindo a solução pacífica de conflitos, o conhecimento do comportamento das multidões e os métodos de persuasão, negociação e mediação com vistas a limitar o uso da força e armas de fogo; a necessidade de rever os programas de treinamento e procedimentos operacionais à luz de determinados incidentes, sempre que ocorrerem.

Enfim, o arcabouço jurídico brasileiro e internacional traz em seu bojo inúmeros mecanismos de controle e orientação do uso da força pelos agentes do Estado, demonstrando sob o ponto de vista jurídico e teleológico, os anseios da sociedade, no que se refere à atuação das autoridades e dos agentes de segurança pública diante das situações cotidianas.⁴⁰

⁴⁰ ROVER, Cees de. *Para servir e proteger. Direitos Humanos e Direito Internacional Humanitário par Forças Policiais e de Segurança: Manual para Ins-titutores*. Tradução de Sílvia Backes e Ernani S. Pilla. São Paulo: Comitê Internacional da Cruz Vermelha, 2003, pp. 279-284.

10 CONCLUSÃO

O aumento da violência nos grandes centros urbanos e até nas cidades do interior chama a sociedade para a discussão dos rumos da segurança pública no Brasil.

As polícias militar e civil representam a parcela majoritária do policiamento ostensivo, preventivo e dos atos de polícia judiciária do

sistema de segurança pública dos estados federados. Só as polícias militar e civil somam por volta de 92% do efetivo policial no Brasil.⁴¹

Nesse sentido, não há como se discutir qualquer mudança na segurança pública sem antes pensarmos em modelos de polícias estaduais mais eficientes e adequados ao Estado democrático de direito, sendo imprescindível, a criação de mecanismos institucionais que permitam maior participação da sociedade civil na busca do sistema de segurança pública ideal.

Constatamos que a segurança pública é idealizada a partir de estratégias operacionais pautadas no modelo reativo, no qual se privilegiam as operações policiais com uso de grande contingente, sempre mobilizado sem que haja um trabalho científico mais efetivo.

Em regra, nesse modelo, a atuação se dá quando o cidadão aciona a central de comunicação, por meio do telefone 190, ou no momento em que o policial se depara com a ocorrência em estado de flagrante. Tal situação gera um ciclo vicioso, em que dificilmente se procura investigar os fatores que dão origem ao surgimento do crime e aos fenômenos criminológicos, fazendo com que a polícia sempre atue diante do resultado, em detrimento a investigação da causa.

Quando falamos em mudança do modelo de polícia não devemos nos ater tão somente à estrutura institucional da polícia, mas, sobretudo, à sua estratégia operacional. A proposta não é abandonar o modelo reativo, e sim, incentivar a adoção do modelo proativo, em que o policial atua se antecipando ao evento, utilizando instrumentos avançados de análise criminal para diagnosticar e traçar estratégias operacionais de diminuição e controle da criminalidade. Aliado a esse fato, é essencial que os órgãos de direção de segurança pública promovam a aproximação da polícia com o cidadão, a fim de restaurar o elo na busca do bem comum.

Ademais, a capacitação do operador de segurança pública para o enfrentamento da questão da violência policial deve ser foco de maior atenção do Estado. É imperiosa a adequação dos currículos dos cursos de formação, a fim de que possam trazer em seu conteúdo, de forma satisfatória e transversal, a doutrina de direitos humanos com o intuito de conscientizar e preparar o policial para a missão de ser um defensor da legalidade, um pedagogo da cidadania⁴², capaz de ensinar pelo seu exemplo.

Devemos buscar, incansavelmente, uma polícia eficiente e enérgica, mas, que consiga ser reconhecida socialmente como defensora da lei, protetora dos cidadãos e promotora dos direitos humanos.

41. MARIANO, Benedito Domingos. **Por um novo modelo de polícia no Brasil**. São Paulo: Perseu Abramo, 2004.

42. BALESTRERI, Ricardo Brisola. **Direitos Humanos: Coisa de Polícia**. Rio Grande do Sul: CAPEC-Paster Editora, 1998.

11 REFERÊNCIAS

- AGAMBEN, Giorgio. **Homo Sacer: o poder soberano e a vida nua I**. 2ª edição. Belo Horizonte: UFMG, 2002.
- BALESTRERI, Ricardo Brisola. **Direitos Humanos: Coisa de Polícia**. Rio Grande do Sul: CAPEC, Paster Editora, 1998.
- BAPTISTA, Fernando Pavan. **O direito e a violência**. Revista Mestrado em Direito do UNIFIEO, Osasco, ano 2006, n. 2.
- BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. 8ª Edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- _____. **Teoria da Norma Jurídica**. Traduzido por Fernando Pavan Baptista e Ariani Bueno Sudatti. São Paulo: Edipro, 2001.
- _____. **O Positivismo Jurídico: Lições de filosofia do direito**. Traduzido por Márcio Pugliesi, Edson Bini e Carlos E. Rodrigues. São Paulo: Ícone, 1995.
- CANOTILHO, J. J. Gomes *et al.* **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 32ª edição. São Paulo: Saraiva, 2013.
- DAMATTA, Roberto. **Carnavais, malandros e heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro**. 6ª edição. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 23ª edição. São Paulo: Atlas, 2010.
- LAZZARINI, Álvaro. **Manual de Ensino Fundamental de Direito Administrativo (MEF-18-23-APMBB)**. São Paulo: APMBB, 1984.
- MASAGÃO, Mário. **Curso de Direito Administrativo**. 5ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1974.
- MEIRELLES, Hely Lopes *et al.* **Direito Administrativo Brasileiro**. 36ª edição. São Paulo: Malheiros, 2010.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 27ª edição. São Paulo: Malheiros, 2010.
- NETO, Theodomiro Dias, e outros. **Policiamento Comunitário – Experiências no Brasil 2000-2002**. São Paulo: Página Viva, 2002.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. Tradução João Baptista Machado. 6ª edição. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

“Repórter da TV Folha é atingida no olho por bala de borracha durante protesto em SP”. Disponível em: <http://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2013/06/13/reporter-da-tv-folha-e-atingida-no-olho-por-bala-de-borracha-durante-protesto-em-sp.htm>. Acesso em: 2 jun.2014.

ROLIM, Marcos. **A Síndrome da Rainha Vermelha**. 2ª edição. Rio de Janeiro:Zahar, 2009.

ROVER, Cees de. **Para servir e proteger. Direitos Humanos e Direito Internacional Humanitário par Forças Policiais e de Segurança: Manual para Instrutores**. Tradução de Silvia Backes e Ernani S. Pilla. São Paulo: Comitê Internacional da Cruz Vermelha, 2003.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico**. 15ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 34ª edição. São Paulo: Malheiros, 2011.

SÓFOCLES. **Antígona**. Traduzido do grego por Donaldo Schuler. 2ª edição, São Paulo: LPM, 2010.

TREVISAN, Claudia. Especialistas defendem união de polícias. **Folha de S. Paulo**. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc100825.htm>>. Acesso em: 20 out. 2013.

Fernando Pavan Baptista é Professor do Mestrado e Coordenador da graduação em Direito do Unifieo, Doutor em Direito pela USP.

<http://lattes.cnpq.br/9571796253139500>

01036@unifieo.br

Gilmar Alves Oliveira é Mestre em Direitos Fundamentais pelo UniFIEO e professor da graduação em Direito do UniFIEO.

<http://lattes.cnpq.br/6167201401575074>

gilmaralves@policiamilitar.sp.gov.br