

UNIVERSIDADE BANDEIRANTE
MESTRADO PROFISSIONAL “ADOLESCENTE EM CONFLITO COM A LEI”

ALEXANDRE HENRIQUES DA COSTA

**A POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE
SÃO PAULO E O EIXO DE DEFESA DO
SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS
EM FACE DO ADOLESCENTE EM
CONFLITO COM A LEI**

São Paulo
2011

ALEXANDRE HENRIQUES DA COSTA

**A POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE
SÃO PAULO E O EIXO DE DEFESA DO
SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS
EM FACE DO ADOLESCENTE EM
CONFLITO COM A LEI**

Dissertação de Mestrado Profissional
“Adolescente em Conflito com a Lei” da
UNIBAN em São Paulo.

Orientação: Professor Mestre Cláudio Hortêncio
Costa.

**São Paulo
2011**

ALEXANDRE HENRIQUES DA COSTA

**A POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE SÃO PAULO NO EIXO DE
DEFESA DO SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS EM FACE DO
ADOLESCENTE EM CONFLITO COM A LEI**

Dissertação de Mestrado Profissional “Adolescente em Conflito com a Lei” da
UNIBAN em São Paulo sob orientação do Professor Mestre Cláudio Hortêncio Costa.

Data de Aprovação: ____/____/____

Nota:

Banca Examinadora:

SUMÁRIO

RESUMO	06
INTRODUÇÃO	08
1. BREVE HISTÓRICO DO NASCIMENTO DA IDÉIA DE DIREITOS HUMANOS	12
2. DIREITO À SEGURANÇA	24
3. OS ÓRGÃOS POLICIAIS COMO INSTRUMENTOS DE CONTROLE SOCIAL	36
3.1. Aspectos Gerais	36
3.2. Ordem Social e Comportamento Coletivo	40
3.3. Padrões Sociais	43
3.4. Sociedade e Criminalidade	45
3.5. A Polícia como Instrumento de Controle Social	49
4. O PODER DE POLÍCIA NO BRASIL	52
4.1. Aspectos Gerais	52
4.2. Limites do Poder de Polícia no Brasil	56
5. ASPECTOS JURÍDICOS DE PROTEÇÃO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DIRECIONADOS À ATUAÇÃO POLICIAL	60
5.1. Visão Internacional dos Direitos da Criança e do Adolescente	60
5.1.1. Declaração dos Direitos da Criança	61
5.1.2. Convenção sobre os Direitos da Criança	62
5.1.3. Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça, da Infância e da Juventude (Regras de Beijing)	64
5.1.4. Regras Mínimas das Nações Unidas para a Elaboração de Medidas não Privativas de Liberdade (Regras de Tóquio)	66
5.1.5. Diretrizes das Nações Unidas para Prevenção da Delinquência Juvenil (Princípios Orientadores de Riad)	68
5.2. Sistema de Garantias à Criança e ao Adolescente no Brasil	69
6. ASPECTOS GERAIS DO ATO INFRACIONAL	73
6.1. Visão Jurídica	73
6.2. Ato Infracional e Medidas Aplicáveis	76
7. A POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE SÃO PAULO E AS ESTRATÉGIAS	

INSTITUCIONAIS	80
7.1. O Sistema de Segurança Pública e a Polícia Militar do Estado de São Paulo	80
7.2. Garantias Institucionais da Polícia Militar do Estado de São Paulo	85
7.3. Sistema Operacional da Polícia Militar do Estado de São Paulo	89
7.4. Sistema de Ensino da Polícia Militar do Estado de São Paulo	100
7.4.1. O Curso de Formação de Oficiais da Polícia Militar do Estado de São Paulo	103
7.4.2. O Curso de Formação de Sargentos da Polícia Militar do Estado de São Paulo	105
7.4.3. O Curso de Formação de Soldados da Polícia Militar do Estado de São Paulo	108
7.5. Avaliação Integrada das Estratégias Institucionais da Polícia Militar: Gestões de Formação e Operacional	111
7.5.1. Gestão de Formação	111
7.5.2. Gestão Operacional	113
8. A POLÍCIA MILITAR E O EIXO DE DEFESA DO SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS	115
8.1. A Polícia Militar do Estado de São Paulo e o Eixo de Defesa no Sistema de Garantia de Direitos	115
8.2. Planos Estratégicos a serem Estruturados na Polícia Militar do Estado de São Paulo para Políticas de Segurança Pública no Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente	119
8.3. Da Celebração de Parceria para a Formulação de Políticas Públicas	122
CONCLUSÃO	124
REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA	129

RESUMO

A Polícia Militar do Estado de São Paulo é um órgão integrante do Sistema de Segurança Pública inserido no artigo 144 da Constituição Federal, o qual também foi conjugado ao Eixo de Defesa do Sistema de Garantia de Direito da Criança e do Adolescente (Res. nº 113 – CONANDA).

Neste sentido, avaliando-se alguns dados referentes à prática de ato infracional no Estado de São Paulo e a existência de estratégias institucionais vigentes na Polícia Militar sob os auspícios dos Direitos Humanos e da participação social, foram observadas algumas questões a serem solucionadas tanto no âmbito da gestão operacional quanto na gestão de formação dos profissionais.

Com o foco da proteção integral da criança e do adolescente delineado na legislação pátria, é essencial que os órgãos integrantes do Sistema de Garantia de Direitos estejam realmente convergentes na busca de medidas que viabilizem a prevenção da prática dos atos infracionais bem como seja devidamente efetivada uma estruturação de procedimentos de atendimento ao adolescente infrator.

No tocante à participação da Polícia Militar no Eixo de Defesa do Sistema de Garantia de Direitos, é essencial a participação social juntamente com os demais órgãos envolvidos no sistema, buscando formular uma política de segurança pública que seja eficiente e eficaz na solução legal das questões atinentes ao adolescente em conflito com a lei.

Palavras-chave: Segurança Pública, Polícia Militar, adolescente, ato infracional, gestão.

ABSTRACT

The Police Department of São Paulo is an integrating agency of the Public Safety System inserted in the article 144 of the Federal Constitution, which was also conjugated to the Shaft of the Defense System of Children's and Adolescent' Guaranteed Rights (Res. nº 113 – CONANDA).

In this direction, by evaluating some information regarding the practice of an infraction in São Paulo and the existence of institutional strategies in place under the auspices of Human Rights and social involvement, some issues to be solved both at the level of the operational management and the training of professionals were observed.

With focus on the integral protection of child and adolescent outlined in homeland's legislation, it is essential that the integrating agencies of the System of Guaranteed Rights are really converging in finding measures that allow the prevention of the practice of illegal acts and a procedural structure of the offending adolescent is duly effected.

Regarding the participation of the Police Department in the Shaft of the Defense System of Guaranteed Rights, the social involvement along with the other agencies involved in the system is essential, seeking to be efficient and effective in solving legal issues pertaining to adolescents in conflict with the law.

Key words: Public Order, Police, adolescent, illegal act, management, strategies.

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa teve como origem a avaliação direta de dados estatísticos relacionados à apreensão do adolescente em flagrante pela prática de ato infracional, os quais foram obtidos por meio de bancos de dados da Polícia Militar do Estado de São Paulo, sendo um total de 14.931 apreendidos no ano de 2007, 16029 no ano de 2008 e 15178 no ano de 2009¹.

Os números são claros em demonstrar os elevados índices de apreensões de adolescentes em conflito com a lei durante atividades policiais, demonstrando que a Polícia Militar, por meio de ações de restabelecimento da ordem pública, está inserida no ciclo de persecução socioeducativo a partir do momento em que há a prática do ato infracional.

Não somente é relevante a atuação da Polícia Militar do Estado de São Paulo na orla repressiva do ciclo de polícia, ou seja, no restabelecimento da ordem pública, mas também é essencial a atuação institucional nos atos de prevenção da prática de atos ilícitos, inclusive os praticados por adolescente, efetivando-se um conjunto de políticas de segurança pública atinentes à preservação da ordem pública, até porque, nos ditames do § 5º da Constituição Federal, esta é uma competência institucional própria desta Corporação.

Avaliando-se de plano os aspectos constitucionais e infraconstitucionais, verifica-se o dever do Estado em garantir a sistemática de proteção integral da criança e do adolescente, ainda que esteja em conflito com a lei, sendo que um dos órgãos do Poder Público inseridos no Eixo de Defesa do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do

Adolescente a Polícia Militar, o que está em consonância ao Estatuto da Criança e do Adolescente, legislação básica do “garantismo” de direitos.

Buscando-se informações a respeito das normas internas vigentes na Instituição Militar do Estado de São Paulo, verificou-se que não existem quaisquer direcionadas à atuação policial-militar em face do adolescente em conflito com a lei, bem como foi constatado que nos Cursos de Formação de Soldados, Sargentos e Oficiais as matérias não são estudadas em completude à legislação internacional e pátria atinente ao Sistema de Garantia de Direitos.

Outra questão relevante observada é a não integração da Polícia Militar junto aos demais órgãos envolvidos no eixo de defesa do Sistema de Garantia de Direitos, até porque, mesmo detendo um órgão próprio para as questões de preservação de Direitos Humanos (Diretoria de Polícia Comunitária e Direitos Humanos - DPCDH), não houve implementação de uma sistemática junto ao Comando Geral da Polícia Militar com foco nesta seara de proteção integral da criança e do adolescente.

A presente pesquisa busca viabilizar a realização de políticas públicas na área de segurança pública por meio de uma gestão democrática e participativa envolvendo a Polícia Militar do Estado de São Paulo e a sociedade civil, efetivando uma integração conjunta com os demais órgãos inseridos no eixo de defesa do SGD.

Com o foco de visualização e compreensão da estrutura e direcionamento da presente dissertação de mestrado, passar-se-á à síntese de cada capítulo.

Neste sentido, esta dissertação teve como tema “A Polícia Militar do Estado de São Paulo e o Eixo de Defesa do Sistema de Garantia de Direitos em Face do Adolescente em Conflito com a Lei”, estando sob a área de concentração e de interesse das Ciências Sociais Aplicadas.

¹

Disponível em: <www.intranet.polmil.sp.gov.br>. Acesso em 07 out.2009.

O tema foi limitado ao estudo das atribuições da Polícia Militar do Estado de São Paulo na questão do adolescente em conflito com a lei, verificando-se a legislação vigente, a organização institucional e a preparação do profissional de polícia ostensiva e preservação da ordem pública.

Teve esta pesquisa como problema identificado o quadro de relevante atuação de preservação da ordem pública pela Polícia Militar do Estado de São Paulo quanto à apreensão em flagrante de adolescentes pela prática de ato infracional, não se constatando a existência de política institucional por meio de elaboração de atos normativos internos ou de atuação em rede com demais órgãos sistematizados no Eixo de Defesa do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente, inexistindo um planejamento estratégico conjugado com os demais órgãos dos Poderes Públicos correlacionados no mesmo eixo.

A hipótese levantada foi a da necessidade de definição das reais atribuições da Polícia Militar do Estado de São Paulo e o Eixo de Defesa do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente, constatando-se a existência, ou não, de políticas institucionais vinculadas ao adolescente em conflito com a lei, isto em relação à preparação dos profissionais de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública, à realização de planejamento estratégico e definição de normas internas, bem como em face do inter-relacionamento da Instituição com os demais órgãos do Eixo.

O objetivo geral foi o estudo da efetiva participação e estruturação organizacional da Polícia Militar e o Eixo de Defesa do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente, sendo objetivos específicos deste trabalho os estudos das estratégias institucionais da Polícia Militar quanto à Gestão Operacional de planejamento e execução de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública quanto à prática de ato infracional, à Gestão de Formação, Treinamento e Desenvolvimento de Pessoal atuante nas

questões do adolescente em conflito com a lei e a atuação interdisciplinar da Polícia Militar no Eixo de Defesa do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente.

Quanto ao tipo de pesquisa, houve primordialmente a realização de coleta de documentação referente à gestão operacional, de formação, de treinamento e de desenvolvimento de pessoal da Polícia Militar relacionada com as estratégias de segurança pública no Estado de São Paulo, sendo complementada pela realização de pesquisa bibliográfica sobre o tema, mais especificamente quanto aos ramos científicos da Sociologia e do Direito, logicamente objetivando-se a identificação de quais são as estratégias atuais da Polícia Militar do Estado de São Paulo quanto à sua inserção e atuação no Eixo de Defesa do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente em face do adolescente em conflito com a lei.

Inicialmente foram selecionadas e conjugadas referências bibliográficas das áreas sociológicas e jurídicas sobre o tema, delimitando o pensamento doutrinário a respeito do assunto.

Conjuntamente a esta etapa supramencionada, foram coletadas e verificadas documentações referentes à gestão operacional, de formação, treinamento e desenvolvimento de pessoal da Polícia Militar que esteja relacionada com as estratégias de segurança pública no Estado de São Paulo, logicamente entrelaçadas com a atuação em face do adolescente em conflito com a lei.

Atendendo-se mais ao interesse desta pesquisa, estudar-se-ão as fases de surgimento dos Direitos Fundamentais², fazendo-se entender melhor nosso Ordenamento Jurídico, desde a Carta Magna até os Regulamentos e Normatizações vigentes.

² Paulo Bonavides, em sua obra *Curso de Direito Constitucional* (5. ed., São Paulo: Malheiros, 1994, p. 514), descreve que “a primeira questão que se levanta com respeito à teoria dos direitos fundamentais é a seguinte: podem as expressões direitos humanos, direitos do homem e direitos fundamentais ser usadas indiferentemente? Temos visto nesse tocante o uso promíscuo de tais denominações na literatura jurídica, ocorrendo porém o emprego mais freqüente de direito humanos e direitos do homem entre autores anglo-americanos e latinos, em coerência aliás com a tradição e a história, enquanto a expressão direitos fundamentais parece ficar circunscrita à preferência dos publicistas alemães”.

CAPÍTULO 01

BREVE HISTÓRICO DO NASCIMENTO DA IDÉIA DE DIREITOS HUMANOS

A formulação e a vigência de leis e normas referentes à segurança pública são necessárias para a própria existência humana, sendo que o primeiro pensador a expressar de maneira clara e precisa foi, provavelmente, Aristóteles, ao afirmar que o Homem é um animal social³, atingindo a sua essência. Trata-se da conhecida Teoria Aristotélica, estudada em sua obra *A Política*, desenvolvida em meados do século IV A.C., tendo inclusive como um de seus principais discípulos São Tomás de Aquino, o qual trouxe conceitos primordiais para o Direito.

Segundo Edson Bini, “a vida humana (não a vida como atividade biológica, mental e emocional, mas como relação com o mundo e os outros homens dentro de padrões e regras de comportamento ético unida à prática) é o que o homem é⁴”.

O termo social provém do latim *socius*, que quer dizer “companheiro, parceiro, sócio⁵”, em *latu sensu*. Ainda nesta explicação, o latim *socius* corresponde ao antigo termo *politikum*⁶, ou seja, o ser humano é um animal racional que vive em companhia de outros devidamente organizado. *Politikum* deriva de *polis*, que é “o lugar que torna a vida humana possível e exequível⁷”, abrangendo o conjunto de instituições, costumes, leis etc. Conforme aponta Edson Bini, o “Homem é o animal da Polis⁸”.

³ BINI, Edson. *O Príncipe de Maquiavel com comentários de Napoleão Bonaparte*. 12. ed. São Paulo: Hemus, 1996, p. 37.

⁴ Idem. *Ibidem*, p. 37.

⁵ Idem. *Ibidem*, p. 37.

⁶ Idem. *Ibidem*, p. 37.

⁷ Idem. *Ibidem*, p. 38.

⁸ Op. cit., p. 38.

Se for realizado um estudo face à introdução do *jus naturalismo* na História Moderna, analisando os principais conceitos elaborados pelos contratualistas Thomas Hobbes, Jean Jacques Rousseau, Montesquieu, John Locke e Spinoza, constata-se que a sociedade só sobrevive através da criação do Estado Social.

A Teoria Hobbesiana, tratada nas obras *Leviatã* e *De Cive* nos meados dos séculos XVII e XVIII, traz um modelo dicotômico e fechado no aspecto de que o Homem inicialmente vivia num “estado de natureza”, em que cada um detinha como situação própria os sentimentos egoístas, violentos e ambiciosos, cada qual com receio dos demais em estado de anomia (anarquia) tal que os homens não conseguiam se aperfeiçoar, estando sempre na condição de fraqueza individual em relação aos outros, inexistindo qualquer tipo de união para trazerem melhorias à resolução de suas necessidades básicas.

Diante destes aspectos, por meio do racionalismo humano, constatou-se que, para haver uma melhoria nas condições de sobrevivência e também das resoluções de suas necessidades básicas, era necessário o esforço de todos para uma convivência harmônica, isto por meio da organização de um “Estado Social”, em que os homens acordam nos ditames do chamado “Contrato Social” por meio de leis e normas de conduta sociais.

Vale ressaltar este Contrato Social buscava a pacificação social principalmente por meio de suas duas leis basilares:

1ª Lei – Cada homem deve esforçar-se para a paz: todos deveriam usar de quaisquer meios para buscar a paz, em que até mesmo a guerra deveria ser realizada nesta busca.

2ª Lei – Cada indivíduo deve consentir em renunciar ao exercício de todos os seus direitos e coisas em benefício da sociedade, para que esta possa satisfazer e conservar a liberdade de todos: Trata-se especificamente da limitação dos direitos individuais em benefício da coletividade.

A principal diferença entre Thomas Hobbes os demais contratualistas, como Rousseau e Montesquieu, estava na teoria quanto à realidade dos homens em seu estado de natureza, em que estes os consideravam como bons (assim extremamente fracos), sendo necessária a existência de um contrato social para que se fortalecessem, circunstância em que abdicariam de seus totais direitos e coisas em benefício de uma coletividade.

Apesar das divergências constatadas entre os contratualistas, observa-se que estes eram categóricos em afirmar que há a necessidade de existir uma limitação do direito individual em benefício do interesse coletivo.

Pode-se observar que a convivência em sociedade apresenta elementos objetivos de coexistência, a saber:

Finalidade – Adotando-se a Teoria Finalista, nada mais é do que se atribuir um objetivo ao contexto para a satisfação das necessidades sociais. O Estado deverá, por meio de seu Poder, promover os fins sociais. Na verdade o que vem a ser a finalidade social? Trata-se do bem comum, ou seja, da felicidade de todos por meio de ações conjuntas dos integrantes da sociedade.

Manifestação de conjunto ordenada – Trata-se da ordem jurídica e social para manter-se a ordem do Estado, buscando atingir sempre os fins sociais colimados. Traz consigo três requisitos, que são a **reiteração** (as manifestações para atingirem-se os fins sociais devem ser permanentemente ordenados), a **ordem** (leis e normas que regem a sociedade, tanto de natureza física, que são as leis da natureza, quanto as ordem humana, tratando do mundo ético, ou seja, do dever ser), e ainda a **adequação** (buscando atender à realidade existente).

Poder social – nada mais é do que o exercício da autoridade de uma ou algumas pessoas em busca da organização social, visando ao cumprimento dos fins estabelecidos pelo Estado, em que, nos Estados absolutistas, o Poder está nas mãos do Chefe

de Estado, sendo que nos Estados Democráticos de Direito o Poder está nas mãos da sociedade por meio de seus representantes. Apesar das divergências teóricas, constata-se a necessidade da existência de normas de conduta para a coexistência da própria sociedade, em que todos os seus integrantes devem obedecê-las sob a autoridade do “Estado”.

Conforme descreve Alfredo Guilherme Galliano,

não há organização social duradoura sem que pelo menos outro requisito geral seja preenchido: que os direitos e obrigações decorrentes das normas sociais sejam sempre recíprocos, vale dizer, que impliquem sempre uma relação de dar e receber em troca⁹.

Conclui-se então que o ser humano deve exigir a garantia de seus direitos, mas sempre cumprindo com suas obrigações perante a sociedade, obrigações e deveres que, em regra, estão relacionados em normas legais ou em convenções sociais.

Pode-se afirmar que, “em outras palavras, é o cumprimento das normas, ou das obrigações delas decorrentes, que dá a estabilidade à vida social¹⁰”.

A democracia moderna, a qual é exercida pela representação do povo por seus escolhidos, é diferenciada da *demokratia* grega, pois

na democracia moderna, a soberania popular é meramente passiva ou formal, pois o governo é representativo¹¹. A grega se caracterizava, com efeito, pela soberania popular ativa, como o “demos” exercendo conjuntamente as funções legislativa e judiciária, além da tomada das grandes decisões políticas, como a paz e a guerra¹².

Assim sendo, as leis e as normas existentes são originárias destes representantes que, observado o princípio *ubi jus ibi societas*, regram o comportamento social para que a própria sociedade usufrua de seus direitos naturais e sociais.

Segundo Maquiavel, “as bases indispensáveis da construção e preservação de um Estado forte e próspero é a existência de boas leis e a presença de um Exército competente e disciplinado para mantê-las¹³”. Logicamente estes dizeres não devem ser interpretados *ex vi*, mas sim se realizando analogia e interpretação progressiva aos tempos atuais, em que, ao

⁹ *Introdução à Sociologia*. São Paulo: Harbra, 1986, p. 9.

¹⁰ Idem. *Ibidem*, p. 11.

¹¹ COMPARATO, Fábio Konder. *A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos*. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 66.

¹² Idem. *Ibidem*, p. 66.

haver boas leis para existir harmonia e interação humana, deve instituir-se uma organização forte e legalista, que é a Polícia, visando a manter o cumprimento das leis, indo ao encontro do interesse comum.

Depois de verificada a necessidade da existência de normas que regem a conduta humana, isto desde a origem do Homem, observam-se no Ordenamento Jurídico Brasileiro vários compêndios que tratam de direitos e deveres individuais¹⁴ desde a Constituição Federal até as regulamentações internas de cada órgão público¹⁵, visando sempre ao interesse social.

Neste contexto, na vida social, estão inseridas pessoas cuja etapa da vida está num período de transição que medeia entre a infância e a idade adulta, ou seja, o adolescente, sendo este período compreendido na “idade mais complexa pela qual passa um ser humano¹⁶”. Estas também têm suas vidas orientadas por normas jurídicas vigentes, as quais apresentam os direitos e as obrigações inerentes.

Esta ordem normativa social, no tocante às obrigações delineadas aos adolescentes,

busca dirigir a ação estabelecendo distinções entre o desejável e o indesejável, visando estabilizar a interação entre os integrantes de sistemas sociais complexos, e criar e manter certa ordem social, “certo tipo de civilização e de cidadão”, determinando o modo de vida coletiva e de relações sociais, que serve para “eliminar certos costumes e atitudes e disseminar outros”¹⁷.

Conforme ensina Pedro Scuro Neto,

na sociedade em que vivemos o comportamento é condicionado por diversas ‘ordens de necessidade’, determinadas por estruturas muito abrangentes, interdependentes, uma das quais

¹³ In Edson Bini, op. cit., p. 41.

¹⁴ Manoel Gonçalves Ferreira Filho, em sua obra *Direitos Humanos Fundamentais* (3. ed., São Paulo, Saraiva, 1999, p. 22-3), disserta que os direitos individuais, em suma, “são os que derivam da natureza humana, são naturais, portanto. Adita que, nesta conformidade, são vinculados à natureza, necessariamente são abstratos, são do Homem, e não apenas de franceses, de ingleses, etc.

São imprescritíveis, não se perdem com o passar do tempo, pois se prendem à natureza imutável do ser humano.

São inalienáveis, pois ninguém pode abrir mão da própria natureza.

São individuais, porque cada ser humano é um ente perfeito e completo, mesmo se considerado isoladamente, independentemente da comunidade (não é um ser social que só se completa na vida em sociedade).

Por essas mesmas razões, são eles universais – pertencem a todos os homens, em consequência estendem-se por todo o campo aberto ao ser humano, potencialmente o universo”.

¹⁵ Manoel Gonçalves F. Filho, na mesma obra citada (p. 51), diz que a “garantia que o Estado, como expressão da coletividade organizada, dá esses direitos é a instituição dos serviços públicos a eles correspondentes. Trata-se de uma garantia institucional, portanto”. Assim sendo, o Estado, através de seus Órgãos Públicos, deve garantir a todos seus direitos individuais e sociais previstos nas legislações vigentes.

¹⁶ SHECAIRA, Sérgio Salomão. *Sistema de Garantias e o Direito Penal Juvenil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p. 10.

¹⁷ SCURO NETO, Pedro. *Sociologia Geral e Jurídica*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. XVII.

– talvez a mais importante – é o Direito, “o conjunto das regras em cujo nome a sociedade reage contra desvios de conduta, executando sanções juridicamente estabelecidas”¹⁸.

O adolescer se desenvolve no descompasso entre a aquisição de capacidades físicas e intelectuais do adulto, sua maturidade intelectual e emocional, e o conjunto de regramentos jurídicos determinantes de posturas e condutas sociais, as quais, quando descumpridas, poderão determinar conseqüências repressivas ao adolescente.

Sob um foco diretivo, foram conjugados os atos jurídicos praticados pelo adolescente e as conseqüentes ações do Poder Público, isto em estrita observância aos princípios apregoados pelo sistema protetivo e garantista atinente aos ditames constitucionais e do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Importante esclarecer que o homem durante muito tempo tentou compreender o motivo de sua existência no mundo, a complexidade de sua evolução, bem como ainda racionalizar o convívio de todos de uma forma global.

A situação do homem no mundo vem sendo estudada e justificada em três campos, a saber: a religião, a filosofia e a ciência¹⁹.

No campo religioso ocidental, entre várias escrituras e obras, a mais antiga é a Bíblia Sagrada. Não me cabe apreciar o seu conteúdo, sendo neste momento apenas ponto de referência da existência de normas desde a época antiga.

Neste intento, vale-se recordar os “Dez Mandamentos”, previsto nos versículos do Capítulo XX do Livro Êxodo, onde consta que Moisés recebeu duas tábuas que continham dez mandamentos de Deus, as quais serviriam de regras básicas para a conduta humana.

No campo filosófico, houve sempre a indagação central para entender-se o que é o homem. Conforme descreve Fábio Konder Comparato,

a sua simples formulação já postula a singularidade eminente deste ser, capaz de tomar a si mesmo como objeto de reflexão. A característica da racionalidade, que a tradição ocidental

¹⁸ Op. cit., p. 19.

¹⁹ Fábio Konder Comparato, em sua obra *A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos* (São Paulo: Saraiva, 1999, p. 01), assinala que “tudo gira, assim, em torno do homem e de sua eminente posição no mundo”, questionando-se no que consiste verdadeiramente na dignidade humana, o que deve ser explicado nos campos mencionados.

sempre considerou como atributo exclusivamente humano, revela-se, sobretudo nesse sentido reflexivo, a partir do qual, como se sabe, Descartes deu início à filosofia moderna²⁰.

Quanto ao campo científico, este adveio “com a descoberta do processo de evolução dos seres vivos²¹”, por meio dos diversos estudos nesta área tanto na análise histórica quanto na antropológica.

No tocante à formação da legislação brasileira, desde a *Lex Mater* até as leis e decretos vigentes, houve influências de vários países em diversos períodos históricos, desde o chamado período axial²² até os dias de hoje através de participações nas Convenções internacionais.

Sendo estas informações pontos de referência, verifica-se que, durante os tempos, o Homem criou normas frente às realidades existentes à sua época.

Sem relacionarem-se os princípios obtidos do período axial e do próprio cristianismo no início de nossos tempos, os quais, apesar de servirem de base para a formulação dos demais documentos jurídicos no mundo, analisar-se-ão fatos da proto-história dos direitos humanos, os quais trouxeram premissas para a estruturação social e política inclusive do Brasil. Fábio Konder Comparato descreve que este período inicia-se

mais exatamente na passagem do século XII ao século XIII. Não se trata, ainda de uma afirmação de direitos inerentes à própria condição humana, mas sim no início do movimento para a instituição de limites ao poder dos governantes, o que representou uma grande novidade histórica²³.

Trata-se da Baixa Idade Média, em que se iniciou a valorização pelo povo da condição de liberdade devido à decadência do sistema feudal advindo os chamados burgos NOVOS.

²⁰ *A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos*. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 3-4.

²¹ COMPARATO, Fábio Konder. Op. cit., p. 4.

²² Este período é compreendido entre 600 e 480 A.C. Conforme Fábio Konder Comparato descreve, esta fase constituindo-se em verdadeira “linha divisória histórica: as explicações mitológicas anteriores são abandonadas e o curso posterior da História não constitui senão um longo desdobramento das idéias e princípios expostos durante este período. Foi durante o período axial que se enunciaram os grandes princípios e se estabeleceram as diretrizes fundamentais de vida, que vigoram até hoje” (Op. cit., 8).

²³ Op. cit., p. 33.

No século XVII houve a chamada “crise da consciência européia²⁴”, em que “fez ressurgir na Inglaterra o sentimento de liberdade, alimentado pela memória da resistência à tirania²⁵”, sendo que foram contestados os poderes absolutos do monarca tanto pelo clero quanto pela nobreza e pelo próprio povo.

Entretanto, foi com a Independência Americana que surgira a primeira Carta com registro de direitos considerados como inerentes ao ser humano, culminando no que se chama de democracia moderna. A Declaração de Independência Americana do século XVIII trouxe consigo a instituição de direitos inalienáveis dentre os quais a vida, a liberdade e a busca da felicidade²⁶.

Juntamente com a independência dos Estados Unidos, prosperou a Declaração de Direitos Individuais, chamada de *Bills of Rights* norte-americano, em que os “Estados Unidos deram aos direitos humanos a qualidade de direitos fundamentais, isto é, direitos reconhecidos expressamente pelo Estado elevando-os ao nível constitucional, acima portanto da legislação ordinária²⁷”.

Apesar de o *Bill of Rights* americano ter sido o primeiro documento registrado ditando normas referentes a direitos individuais, foi com a Revolução Francesa de 1789 que os princípios de direitos humanos e individuais se expandiram em todo o mundo, estando vigentes até os dias de hoje em praticamente todo o planeta.

O idealismo revolucionário francês era radical, sendo que os líderes estavam convencidos de que inauguraram “uma nova era histórica²⁸”, chegando até a alterarem o calendário vigente, inaugurando o regime republicano. Defendiam que tais direitos pertenciam a todas as pessoas de todas as nações e em todos os tempos. Conforme disse Mathieu de Montmorency, em 8 de agosto de 1789, “os direitos do homem em sociedade são

²⁴ COMPARATO, Fábio Konder. Op. cit., p. 36.

²⁵ Idem. Ibidem, p. 37.

²⁶ In Fábio Konder Comparato. Op. cit., p. 91.

²⁷ COMPARATO, Fábio Konder. Op. cit., p. 94-5.

eternos, (...) invariáveis como a justiça, eternos como a razão; eles são de todos os tempos e de todos os países²⁹”.

Os Direitos Fundamentais, nomenclatura esta utilizada por publicistas alemães como Carl Schmitt e Beckmann, conhecidos na atualidade por Direitos Humanos segundo alguns autores anglo-americanos, foram difundidos no mundo por meio do racionalismo francês da Revolução, por ensejo da Célebre Declaração dos Direitos do Homem de 1789, surgindo as Gerações dos Direitos Fundamentais³⁰.

Esta Carta exprimiu três princípios cardeais, que foram a liberdade, a igualdade e a fraternidade. Estes têm por titular o indivíduo, oponíveis ao Estado, traduzindo-se como faculdades ou atributos da pessoa, ostentando uma subjetividade, que é o seu traço mais característico; enfim, “são direitos de resistência ou de oposição perante o Estado³¹”.

Fábio Konder Comparato define cada qual na seguinte conformidade:

A Revolução Francesa desencadeou, em curto espaço de tempo, a supressão das desigualdades entre indivíduos e grupos sociais, como a humanidade jamais experimentara até então. Na tríade famosa, foi sem dúvida a igualdade que representou o ponto central do movimento revolucionário. A liberdade, para os homens de 1789, consistia justamente na supressão de todas as peias sociais ligadas à existência de estamentos ou corporações de ofícios. E a fraternidade, como virtude cívica, seria o resultado necessário da abolição de todos os privilégios³².

Os direitos da 1ª Geração, conforme mencionado, surgiu com a Revolução Francesa em 1789, devendo ser considerados como os “direitos da liberdade, os quais valorizam o Homem-singular³³”, valendo-se observar que dominaram todo o ordenamento jurídico incontestavelmente até o início do século XX.

²⁸ Idem. Ibidem, p. 112.

²⁹ Idem. Ibidem, p. 115-6.

³⁰ Paulo Bonavides, na mesma obra citada (p. 516), diz que, “em rigor, o lema revolucionário do século XVIII, esculpido pelo gênio político francês, exprimiu três princípios cardeais todo o conteúdo possível dos direitos fundamentais, profetizando até mesmo a seqüência histórica de sua gradativa institucionalização: liberdade, igualdade e fraternidade”.

³¹ BONAVIDES, Paulo. Op. cit., p. 517.

³² Op. cit., p. 117-8.

³³ BONAVIDES, Paulo. Op. cit., p. 518.

A partir do início do século passado, amparou-se e estimulou-se ainda mais o “princípio de igualdade³⁴”, efetivando-se como primordiais os direitos sociais, culturais e econômicos, dominando por inteiro as Constituições do segundo pós-guerra³⁵.

Diante destas circunstâncias históricas, os valores e interesses sociais sobrepuseram-se aos individuais³⁶.

Com o advindo desta nova hierarquização de valores e interesses, houve a necessidade de serem criadas as Garantias Institucionais³⁷, resumindo-se à instituição de Órgãos com limitações e destinações específicas visando ao resguardo dos Direitos Individuais e Sociais.

In exemplis, o Estado³⁸ instituiu os órgãos policiais como instrumentos garantidores³⁹ da segurança pública⁴⁰ visando ao bem-estar da sociedade pela preservação da ordem pública⁴¹.

De Plácido e Silva, diz ser

³⁴ O *caput* do artigo 5º da CF traz em seu conteúdo o Princípio da Igualdade, ditando: *Todos são iguais perante a lei*, “sem distinção de qualquer natureza”

³⁵ Paulo Bonavides (p. 518) disserta que “os direitos da Segunda geração merecem um exame mais amplo. Dominaram o século XX do mesmo modo como os direitos da primeira geração dominaram o século passado. São os direitos sociais, culturais e econômicos bem como os direitos coletivos ou de coletividades, introduzidos no constitucionalismo das distintas formas de Estado social, depois que germinaram por obra da ideologia e da reflexão antiliberal deste século. Nasceram abraçados ao princípio da igualdade, do qual não se podem separar, pois fazê-lo equivaleria a desmembrá-lo da razão de ser que os ampara e estimula”.

³⁶ Rousseau deduzira que *a lei é a expressão da vontade*, em que Manoel G. F. Filho descreve que “não se admite como lei senão a que visa ao interesse geral. Adita que por isso, só se legitima o surgimento da sociedade se ela tiver base o acordo de todos. Esse acordo é o **pacto social**, e para ele é imprescindível a anuência de todos, sem exceção. A partir dele é que se há de conceber a sociedade. Declara ainda que o pacto social, para estabelecer a vida em sociedade de seres humanos naturalmente livres e dotados de direitos, há de definir os limites que os pactuantes consentem em aceitar para esses direitos. A vida em sociedade exige o sacrifício que é a limitação do exercício dos direitos naturais. Não podem todos ao mesmo tempo exercer todos os seus direitos naturais sem que daí advenha a balbúrdia, o conflito. É o que o artigo 4º da Declaração de 1789 exprime, na sua Segunda parte: o exercício dos direitos naturais de cada homem não tem por limites senão que assegurem aos outros membros da sociedade o gozo dos mesmos direitos. Estes limites não podem ser determinados senão por lei geral” (*In* Manoel Gonçalves Ferreira Filho, op. cit., p. 2).

³⁷ As Garantias Institucionais surgiram com a república alemã e a sua Constituição de 1919, a qual determinou ao Estado a proteção dos direitos individuais e sociais, o que foi praticamente absorvido por todos os demais países à época.

³⁸ Ada Pellegrini Grinover descreve que *o Estado*, “que não é mais visto como garantidor externo da sociedade, como regulador da disciplina das relações interindividuais, torna-se parte ativa no processo econômico e social, cabendo-lhe a tarefa de organizar e recompor diretamente a sociedade civil, mediante a distribuição da *plus* valia a camadas cada vez mais amplas da população” (*In* João Batista de Almeida, *A proteção Jurídica do Consumidor*, São Paulo: Saraiva, 1993, p. 18).

³⁹ Paulo Bonavides (p. 519) afirma que “com o advento dos direitos fundamentais da segunda geração, os publicistas alemães, a partir de Schmitt, descobriram também o aspecto objetivo, a garantia de valores e princípios com que escudar e proteger as instituições. Adita que os direitos sociais fizeram nascer a consciência de que tão importante quanto salvaguardar o indivíduo, conforme ocorreria na concepção clássica dos direitos da liberdade, era proteger a instituição, uma realidade social muito mais rica e aberta à participação criativa à valoração da personalidade que o quadro tradicional da solidão individualista, onde se formara o culto liberal do homem abstrato e insulado, sem a densidade dos valores existenciais, aqueles que unicamente o social proporciona em toda a plenitude”.

⁴⁰ Conforme expõe Álvaro Lazzarini, na obra *Direito Administrativo da Ordem Pública* (2. ed., Rio de Janeiro, Forense, 1987, p. 10-1), comentando a teoria apresentada por Louis Rolland, “a polícia tem por objeto assegurar a boa ordem, isto é, a tranqüilidade pública, a segurança pública, a salubridade pública, concluindo, então por asseverar que assegurar a ordem pública é, em suma, assegurar essas três coisas, pois a ordem pública é tudo aquilo, nada mais do que aquilo”.

⁴¹ Artigo 144 da Constituição Federal.

Segurança Pública o afastamento, por meio de organizações próprias, de todo perigo, ou de todo mal, que possa afetar a ordem pública, em prejuízo da vida, da liberdade, ou dos direitos de propriedade do cidadão. A segurança pública, assim, delimita as liberdades individuais, estabelecendo que a liberdade de cada cidadão, mesmo em fazer aquilo que a lei não lhe veda, não pode ir além da liberdade assegurada aos demais, ofendendo-a⁴².

Neste aspecto, quanto à obrigação do indivíduo de apenas exercer seus direitos sem abusos e sem prejudicar o próximo, a Carta Africana dos Direitos dos povos de 1981 também trouxe tal imposição em seu artigo 27, ditando que “os direitos e liberdades de cada indivíduo devem ser exercidos com o devido respeito aos direitos dos outros, da segurança coletiva, da moralidade e do interesse comum⁴³”.

Reforça, em seu artigo 29, que “o indivíduo tem também o dever de não comprometer a segurança do Estado, do qual é nacional ou reside⁴⁴”.

Esta realidade cronológica é observada na pátria Carta Magna no próprio Preâmbulo, verificando-se a priorização feita aos direitos sociais e individuais, sendo clara e mais acentuada a valorização da sociedade como um todo.

Ainda neste estudo da “história dos direitos fundamentais”, verifica-se no fim de século XX uma valorização maior à solidariedade e à fraternidade entre os povos e nações, surgindo a “3ª Geração de Direitos Fundamentais, que estão relacionados ao desenvolvimento, à paz, ao meio ambiente, à propriedade sobre o patrimônio comum da humanidade e ao direito à comunicação, sendo esta a base da teoria assinada por Karal Vasak⁴⁵”.

Essa influência na Carta Magna, *verbis*: “A República Federativa do Brasil buscará a sua integração econômica, política, social e cultural dos países da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações⁴⁶”. Existem tratados e convenções de que o Brasil é signatário, tendo estas normas internacionais vigência também

⁴² De Plácido e Silva. *Dicionário Jurídico*. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1963, v. IV, verbete “Segurança Pública”, p. 1417.

⁴³ COMPARATO, Fábio Konder. Op. cit., p. 369.

⁴⁴ Idem. Ibidem, p. 370.

⁴⁵ In Paulo Bonavides, *Curso de Direito Constitucional*, cit., p. 522.

⁴⁶ Artigo 4º, parágrafo único, da Constituição Federal.

neste país, até mesmo sobrepondo-se a muitas normas e princípios internos, os quais se tornaram derogados ou ab-rogados.

Referente a esta temática, Manoel G. F. Filho sintetiza que “a doutrina dos direitos fundamentais revelou uma grande capacidade de incorporar desafios. Sua primeira geração enfrentou o problema do arbítrio governamental, com as liberdades públicas, a segunda, o dos extremos desníveis sociais, com os direitos econômicos e sociais, a terceira, de hoje, luta contra a deterioração da qualidade da vida humana e outras mazelas, com os direitos de solidariedade⁴⁷”.

Neste contexto entende-se que são priorizados, em maior grau, os direitos dos povos, posteriormente os sociais ou coletivos, e depois os individuais, *ratio legis* de todo o Ordenamento Jurídico, sendo missão primordial do Estado resguardar a todos indistintamente.

Para haver uma adequação do exercício dos direitos individuais em consonância com os direitos sociais e interesses coletivos, as instituições organizadas pelo Poder Público deverão agir segundo princípios e regras previamente dispostas pelo Estado, utilizando-se de “mecanismos” próprios que permitam o controle do exercício dos direitos individuais. Cabe elucidar que estes “mecanismos controladores” devem estar justapostos aos bens jurídicos preservados, ou seja, cada direito estabelecido detém instituições próprias para ser resguardado, sendo que estas são detentoras de instrumentos específicos para a sua atuação.

⁴⁷

Op. cit., p. 15

CAPÍTULO 02

DIREITO À SEGURANÇA

Como expõe Hely Lopes Meirelles,

a Ordem Jurídica visa assegurar a existência do Estado e a coexistência pacífica dos indivíduos na comunidade⁴⁸. Segundo ele, o Direito Público Interno visa regular, primeiramente, os interesses estatais e sociais, cuidando só reflexamente da conduta individual. Desta forma o interesse constitucional é resguardar o Estado e sua sociedade⁴⁹.

O direito à segurança fora elencado juntamente com outros tidos como cláusulas pétreas na Carta Magna, constituindo-se estas em princípios imutáveis que devem ser resguardados⁵⁰.

Descrever-se-á *ipsis litteris* este regramento supracitado para melhor entendê-lo: “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança⁵¹ e à propriedade”.

Este direito à segurança, elencado em mesmo patamar de importância aos demais direitos, é garantido, no plano formal, por nossa Constituição Federal.

Desta forma, as normas são, em tese, criadas para o bem-estar social, sendo este o interesse maior do Estado.

A preocupação com a segurança individual e social é uma realidade atual, sendo primordial para a existência de uma sociedade fortalecida.

⁴⁸ *Direito Administrativo Brasileiro*. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 1994, p. 25.

⁴⁹ *Ibidem*, p. 26.

⁵⁰ Artigo 5º, *caput*, da Constituição Federal.

Os militares espartanos, os romanos, sempre detinham a missão de realizarem além, das guerras, a **segurança** do povo. Na própria idade média, com a divisão das classes sociais em estamentos⁵², existia a “função militar, encarregada da segurança coletiva e representada pela nobreza ou patriciado⁵³”.

A própria Magna Carta Inglesa de 1215, a qual deixou “implícito pela primeira vez na história política medieval que o rei achava-se naturalmente vinculado pelas próprias leis que edita⁵⁴”, apresenta em sua cláusula 41 que “todos os comerciantes serão livres para sair da Inglaterra e nela ingressar, com toda a segurança, para permanecer e viajar em seu território,...⁵⁵”, demonstrando naquela época a preocupação com este direito humano também dos estrangeiros. Na cláusula 42 encontra-se que “doravante, a todos será lícito, sem prejuízo da submissão à nossa pessoa, sair do reino e a ele voltar, em toda segurança, por terra e por mar, salvo no interesse público, durante um curto período em tempo de guerra...⁵⁶”. Como disse Maquiavel, “uma das bases principais de todos os Estados são boas leis, em que o Príncipe governará com sucesso seus súditos⁵⁷”.

Este direito à segurança atinge não somente o indivíduo, mas sim toda a sociedade, sendo então um DIREITO SOCIAL⁵⁸. Este entendimento também está delineado na Declaração de Independência dos Estados Unidos da América de 4 de julho de 1776, em que, na sua Exposição de Motivos, traz que toda a forma de governo deve ser, para seu povo, “capaz de proporcionar-lhe a segurança e a felicidade⁵⁹”. Vale ressaltar que tal expressão fora

⁵¹ Este direito individual fora também relacionado na Declaração de 1789, em seu artigo 2º, em que Manoel G. F. Filho (op. cit., p. 23), citando Constant, diz denominar-se *liberdade dos modernos*, numa fórmula que se tornou famosa.

⁵² Esta era uma realidade da sociedade medieval européia, podendo citar a Inglesa como maior potência militar à época.

⁵³ COMPARATO, Fábio Konder. Op. cit., p. 61

⁵⁴ Idem. Ibidem, p. 65.

⁵⁵ In Fábio Konder Comparato. Op. cit., p. 71.

⁵⁶ Idem. Ibidem, p. 71.

⁵⁷ BINI, Edson. Op. cit., p. 167.

⁵⁸ O *caput* do artigo 6º da Constituição Federal descreve: “São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, ...” Desta forma, verifica-se que a Sociedade é titular de direitos, sendo um deles o direito à Segurança.

⁵⁹ In Fábio Konder Comparato. Op. cit., p. 91-2.

também inserida como direito inalienável na cláusula primeira do *Bill of Rights* norte-americano⁶⁰.

A cláusula 3 da Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão dita que “o governo é e deve ser instituído para o comum benefício, proteção e segurança do povo, nação ou comunidade⁶¹”, bem como institui na cláusula 13 a existência de “uma milícia bem organizada, composta de gente do povo, treinada no manejo das armas”, ditando ainda que esta “constitui a defesa apropriada, natural e segura de um Estado livre⁶²”.

A Revolução Francesa também contribuiu com a instituição do direito à segurança como cláusula pétrea em sua Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, ditando em seu artigo 2º que “a finalidade de toda associação política é a conservação dos direitos naturais e imprescritíveis do homem. Tais direitos são a liberdade, a propriedade, a segurança e a resistência à opressão⁶³”. Também se verifica no texto, mais precisamente em seu artigo 12, que “a garantia dos direitos do homem e do cidadão carece de uma força pública⁶⁴”.

Em 1791 houve a instituição da Declaração de Direitos da Constituição, em que, nas suas disposições fundamentais garantidas, dita que “a liberdade nada mais é do que o poder de fazer tudo o que não prejudica os direitos alheios ou a segurança pública, a lei pode estabelecer penas contra os atos que, ao atacarem a segurança pública e os direitos alheios, sejam nocivos à sociedade⁶⁵”.

⁶⁰ Idem. Ibidem, p. 101.

⁶¹ Idem. Ibidem, p. 101.

⁶² Idem. Ibidem, p. 103.

⁶³ Idem. Ibidem, p. 139.

⁶⁴ Idem. Ibidem, p. 140.

⁶⁵ Idem. Ibidem, p. 141.

Após as devidas complementações à Declaração Francesa, no final do século XXVIII fora elaborada uma Constituição também elencando a segurança⁶⁶ como direito natural e imprescritível.

Declarou em seu artigo 8º que a segurança “consiste na proteção, concedida pela sociedade a cada um de seus membros, para a conservação de sua pessoa, de seus direitos e de suas propriedades⁶⁷”. Outra em 1795 ditou, em seu artigo 4º, que “a segurança resulta do concurso de todos, para assegurar os direitos de cada um⁶⁸”. Mais atualmente, com a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, também fora descrito que “todo homem tem direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal⁶⁹”, ou seja, trata do direito individual à segurança, disposto também no artigo 1º da Convenção Européia dos Direitos Humanos de 1950⁷⁰, sendo cláusula pétrea no artigo 5º da Magna Carta brasileira de 1988. Também o Pacto Internacional de Direitos Humanos de 1966 trouxe a preocupação mundial com relação ao direito individual e social de segurança. Em seu artigo 9º, ditou que “toda pessoa tem direito à liberdade e à segurança pessoais⁷¹”. O artigo 12 dispõe que os direitos da pessoa “não poderão constituir objeto de restrição, a menos que estejam previstas em lei e no intuito de proteger a segurança nacional e a ordem, saúde ou moral públicas⁷²”. A Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Direitos dos Povos de 1981 trouxe em seu artigo 23 que “todos os povos têm direito à paz e à segurança⁷³”. Nota-se que tal direito inalienável à segurança tornou-se uma preocupação internacional.

Quanto às conceituações atuais de nosso ordenamento jurídico pátrio, analisar-se-ão os entendimentos de vários autores quanto ao direito à segurança, principalmente no tocante à sociedade.

⁶⁶ Artigo 2º, Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão.

⁶⁷ In Fábio Konder Comparato. Op. cit., p. 142.

⁶⁸ Idem. Ibidem, p. 145.

⁶⁹ Idem. Ibidem, p. 217.

⁷⁰ Esta previsão legal dita que *toda pessoa tem direito à liberdade e à segurança*.

⁷¹ COMPARATO, Fábio Konder. Op. cit., p. 271.

⁷² Idem. Ibidem, p. 274.

Mário Pessoa conceitua Segurança Pública “como o Estado antidelitual, que resulta da observância de preceitos tutelados pelos códigos penais comuns e pela lei das contravenções penais⁷⁴”. O direito à segurança está intimamente ligado à observância de normas de direito criminal vigentes.

Maria Stella V. S. L. Rodrigues conceitua norma criminal “como o ramo de direito destinado a reger relações entre os indivíduos, relações estas que levam à prática de fato social: a criminalidade⁷⁵”, sendo regulados os interesses individuais em benefício dos interesses coletivos, especificamente o direito à segurança, de que tratam as normas criminais.

Trazendo-se um direcionamento mais amplo, segundo Jean Rivero, Paul Bernard e Vedel, “a segurança dos bens e das pessoas, a salubridade e a tranqüilidade formam o fundamento do Estado, que os resguarda mantendo a Ordem Pública⁷⁶”.

Quanto ao termo “ordem pública”, diversos autores já dissertaram sobre a sua conceituação, onde serão citados alguns para melhor entendimento do que venha a ser e por quem é resguardada.

Houve a primeira citação da palavra ordem pública na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, em que o artigo 10 dispôs que “ninguém deve ser inquietado por suas opiniões, mesmo religiosas, desde que sua manifestação não perturbe a ordem pública estabelecida em lei⁷⁷”.

Conforme descreveu Arnold J. Toynhee, “a finalidade da política é liberar a vida social da violência, que é o preço da anarquia, substituindo-a pela paz e segurança, cujo preço é a lei e a ordem⁷⁸”.

⁷³ Idem. Ibidem, p. 368.

⁷⁴ *O Direito da Segurança Nacional*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1971, p. 7.

⁷⁵ *ABC do Direito Penal*. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993, p. 27.

⁷⁶ In Álvaro Lazzarini, *Direito Administrativo da Ordem Pública*, cit., p. 17.

⁷⁷ COMPARATO, Fábio Konder. Op. cit., p. 139.

⁷⁸ In Raul Canal. *Os Direitos dos Militares na Democracia*. Brasília: Thesaurus, 1999, p. 82.

Analisando-se novamente o histórico dos direitos fundamentais, verifica-se que na 2ª geração foram criados princípios e direitos sociais, os quais prevalecem sobre os individuais, trazendo a necessidade de serem criadas garantias institucionais para o resguardo destes direitos.

Na vigente Carta Magna brasileira encontra-se esta influência relativa ao direito à segurança: “a segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da Ordem Pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio...⁷⁹”.

Segundo De Plácido e Silva “Ordem Pública é a situação e o estado de legalidade normal, em que as autoridades exercem suas precípuas atribuições e os cidadãos as respeitam e acatam, sem constrangimento ou protesto⁸⁰”. José Cretella Júnior diz que “a noção de Ordem Pública é extremamente vaga e ampla. Não se trata, apenas, da manutenção material da ordem na rua, mas também da manutenção de uma certa ordem moral⁸¹”.

Após estes conceitos sobre ordem pública, os quais transmitem o entendimento de que está relacionada ao estado de tranqüilidade social, no tocante à observância das leis, se refletindo no anseio da coletividade, estudar-se-á a preservação desta Ordem como garantia institucional *praeceptum legis* da Constituição Federal em seu artigo 144.

Conforme disse Maquiavel, e em parte já exposto nesta pesquisa, “como é necessário a um príncipe, contar com boas fundações, caso contrário estará arruinado. As bases principais de todos os Estados, sejam novos, antigos ou mistos, são boas leis e bons exércitos⁸²”.

⁷⁹ Artigo 144, *caput*, Constituição Federal.

⁸⁰ Op. cit., verbete “Ordem Pública, p. 1.101.

⁸¹ *Dicionário de Direito Administrativo*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1978, p. 370.

⁸² Op. cit., p. 100.

Trazendo este discurso para a sua aplicação pragmática, um governante, o qual dirige causas públicas, deve contar com leis que vão ao encontro dos interesses coletivos, bem como com uma POLÍCIA⁸³ que faça o Homem cumprir estas boas leis.

A criação de instituições que assegurassem a preservação do direito à segurança do indivíduo teve como supedâneo a preocupação fundada na Independência Americana, também observada na Revolução Francesa, podendo ser citada a seguinte prescrição legal:

A Constituinte garante, da mesma forma, como direitos naturais e civis: - A liberdade a todo o homem de ir e vir, sem que haja detenção ou prisão, senão de acordo com as formas prescritas pela Constituição; - A liberdade a todo homem de falar, escrever, imprimir e publicar seus pensamentos, sem que os escritos possam ser submetidos a censura ou inspeção antes de sua publicação, bem como a liberdade de exercer o culto religioso ao qual está ligado; - A liberdade aos cidadãos de se reunirem pacificamente e sem armas, no respeito às leis de polícia, - A liberdade de dirigir, às autoridades constituídas, petições subscritas individualmente⁸⁴.

Segundo Louis Rolland,

a Polícia tem por objetivo assegurar a boa ordem, isto é, a tranqüilidade pública, a segurança pública, a salubridade pública, concluindo, então, por asseverar que assegurar a ordem pública é, em suma, assegurar essas três coisas, pois a ordem pública é tudo aquilo, nada mais que aquilo⁸⁵.

Após este estudo, verifica-se que cabe à Polícia, como órgão integrante do sistema de segurança pública⁸⁶, preservar a ordem pública mesmo em detrimento a direitos individuais⁸⁷.

Vale salientar que o Poder Público, por meio dos órgãos policiais, exerce duas atividades: a jurídica e a social.

⁸³ Conforme descreve Bismael Batista Moraes (*Polícia, governo e sociedade*, Sonda Editora, 1985, São Paulo, p. 56), “não estudar a Polícia em profundidade, sob a cômoda alegação de que se trata de um órgão a serviço da repressão e da opressão, e não a serviço do equilíbrio social e da realização da Justiça, é negligenciar no conhecimento de uma instituição que tem por incumbência a manutenção da ordem pública e a segurança da vida, da liberdade e do patrimônio das pessoas, assegurando, assim, a própria estabilidade do Estado. Não estudar a Polícia, em todos os seus aspectos, especialmente nas universidades, que são, por excelência, as instituições formadoras de cabeças, - intelectual, profissional e moralmente falando -, é demonstrar, por evidente preconceito científico, pouco interesse pela própria sociedade, sabendo-se que não há sociedade sem Polícia”.

⁸⁴ COMPARATO, Fábio Konder. Op. cit., p. 141.

⁸⁵ In Álvaro Lazzarini, *Direito Administrativo da Ordem Pública*, cit., p. 18.

⁸⁶ Artigo 144 da Constituição Federal.

⁸⁷ Face a este posicionamento, conforme expôs Fábio Konder Comparato, “o constitucionalismo moderno nasceu sob a égide do Estado Liberal, que atribui aos órgãos públicos, como única função, a manutenção da ordem e da segurança para a melhor fruição das liberdades civis” (op. cit., p. 306).

Conforme ensina Washington de Barros Monteiro, quanto às atividades do Estado,

a atividade jurídica é aquela que colima o asseguramento da ordem jurídica interna e a defesa do território contra o inimigo externo. O asseguramento da ordem jurídica interna, por sua vez, compreende a manutenção da ordem pública e a distribuição da justiça. A atividade social tem por objeto a promoção do bem comum⁸⁸.

Para que a Polícia execute sua missão, o ordenamento jurídico regula suas ações segundo princípios de Direito Administrativo, concretizado em normas e leis esparsas vigentes.

Vale ressaltar o conceito descrito por Hely Lopes Meirelles:

Ordem Pública é a situação de tranqüilidade e normalidade que o Estado assegura – ou deve assegurar – às instituições e a todos os membros da sociedade, consoante as normas jurídicas legalmente estabelecidas.

A ordem pública visa garantir o exercício dos direitos individuais, manter a estabilidade das instituições e assegurar o regular funcionamento dos serviços públicos, como também impedir os danos sociais, que MARCELO CAETANO conceitua como os prejuízos causados à vida em sociedade ou que ponham em causa a convivência de todos os membros dela (Princípios fundamentais do direito administrativo, Rio de Janeiro, Forense, 1977, p. 342).

O conceito de ordem pública não se restringe apenas à estabilidade das instituições, pois abrange e protege também os direitos individuais e a conduta lícita de todo cidadão, para a coexistência pacífica na comunidade. Tanto ofende a ordem pública a violência contra a coletividade ou contra as instituições em geral, como o atentado aos padrões éticos e legais de respeito à pessoa humana⁸⁹.

O fim principal do Estado é a garantia da coexistência pacífica das pessoas mediante a prevenção dos conflitos de interesses, efetivando-se a aplicação do Direito para a garantia de seu exercício, aplicando-se sanções aos indivíduos faltosos.

O direito de proteção, sendo este um direito fundamental de proteção da intervenção indevida de terceiros, é inerente a todo indivíduo em frente ao Estado, o qual é o detentor do “poder das armas”. Vale ressaltar que a ordem constitucional, além de enunciar os direitos fundamentais, deve prover os mecanismos institucionais que garantam a proteção desses direitos.

⁸⁸

Curso de Direito Civil – Parte Geral. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 1977, p. 104.

⁸⁹

LAZZARINI, Álvaro. *Direito Administrativo da Ordem Pública*. 2. ed., Rio de Janeiro, Forense, 1987, p. 156-7.

Essa gama de tarefas estatais destinadas a garantir o respeito ao direito individual à segurança é referida na vigente Constituição Federal brasileira no que diz respeito ao rol de atribuições do Poder Executivo. Nesse sentido, o artigo 144 da Constituição estabelece que “a segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio...”. O texto constitucional associa a segurança pública à garantia da ordem pública, bem como à preservação da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

A ordem pública tem caráter consistente na situação de preservação ou restabelecimento da convivência social, permitindo que todos fruam seus direitos e exerçam suas atividades sem perturbação de outrem, segundo a legislação vigente.

Importante é esclarecer-se que não pode ser confundida a segurança pública com a segurança social, sendo o objeto desta diverso daquela.

No Brasil a seguridade social, ou a denominada **segurança social**, assim conhecida em Portugal e em demais países africanos, consiste num conjunto de políticas públicas cuja objetividade é amparar e assistir o cidadão, bem como sua família, em situações adversas, como a velhice, a doença e o desemprego.

Assim sendo pode ser concluído que a segurança pública está ligada ao Estado de Polícia, enquanto a segurança social está direcionada ao Estado-Providência⁹⁰.

Para a garantia da segurança e ordem pública, foram delineados na Constituição Federal órgãos vinculados à Administração Pública. Interessante apontar-se que a Administração Pública teve sua origem com a Constituição Alemã de 1919, pois instituiu que cabe ao Governo assegurar os direitos dos cidadãos e de sua sociedade como um todo,

isto por meio de Conselhos criados pelo Poder Público, regulando as áreas econômicas, sociais, educacionais etc.⁹¹

A segurança pública detém como aspecto principal a garantia da proteção dos direitos das pessoas, assegurando o exercício da cidadania. Vale ressaltar que a segurança é um direito que não se opõe aos demais, como a liberdade, sendo na realidade a segurança a condição para o exercício dos demais direitos.

O conceito de segurança pública detém uma amplitude que não se limita às políticas de enfrentamento à criminalidade, além de não se restringir ao exercício das atividades próprias da Polícia.

A segurança pública, enquanto atividade desenvolvida pelo Estado por meio de instituições (órgãos públicos) responsáveis por essa atividade, está atrelada ao sentido de inibir, neutralizar ou reprimir a prática de atos socialmente reprováveis, consubstanciando a proteção da coletividade.

Segundo Hely Lopes Meirelles,

Órgãos Públicos são centros de competência instituídos para o desempenho de funções estatais, através de seus agentes, cuja atuação é imputada a pessoa jurídica a que pertencem. Os órgãos integram a estrutura do Estado e das demais pessoas jurídicas como partes desses corpos vivos, dotados de vontade e capazes de exercer direitos e contrair obrigações para a consecução de seus fins institucionais.

Agentes Públicos são todas as pessoas físicas incumbidas, definitiva ou transitoriamente, do exercício de alguma função estatal, onde normalmente desempenham funções do órgão a que pertencem⁹².

Com relação à Administração Pública realizada por estes órgãos e agentes, dos quais faz parte a Polícia Militar, “administrar é gerar interesses, segundo a lei, a moral e a finalidade dos bens entregues à guarda e conservação alheias⁹³”. “A natureza da

⁹⁰ Terminologia utilizada por Pierre Rosanvalon em sua obra “A crise do Estado-Providência” (Brasília: Editora da UnB, 1997).

⁹¹ Esta realização alemã só foi possível porque anteriormente já havia uma cultura organizacional da sociedade do tipo familiar e clânico (Fábio Konder Comparato, op. cit., p. 183), sendo estas as instituições passadas que originaram os serviços públicos modernos.

⁹² *Direito Administrativo Brasileiro*. cit., p. 63-4.

⁹³ Idem. Ibidem, p. 79.

administração é a de um múnus público⁹⁴”, sendo seu fim o bem comum da coletividade administrada.

Os princípios básicos que regem a Administração Pública e, conseqüentemente, as atuações da Polícia Militar, estão previstos no *caput* do artigo 37 da Carta Magna, que são a legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência. A Constituição do Estado de São Paulo também relaciona alguns princípios em seu artigo 111, sendo eles a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade, a razoabilidade, a finalidade, a motivação e o interesse público”. É por estes padrões que devem ser pautados todos os atos administrativos. Todos constituem pressupostos de validade de todo ato da Administração Pública⁹⁵.

Quanto à **razoabilidade**, entende-se que para a execução ideal dos atos administrativos devem ser utilizados os meios “legítimos, humanos e compatíveis com a urgência e a necessidade da medida adotada⁹⁶”. Referente ao **interesse público**, este está intimamente ligado à finalidade do ato, que é o **bem comum**.

Os Administradores Públicos, para atender aos interesses da coletividade, são detentores de **Poderes e Deveres**, sendo então investidos de competência decisória, passando

⁹⁴ Idem. Ibidem, p. 81.

⁹⁵ Conforme ensina Hely Lopes Meirelles, (Op. cit., p. 91) Hely Lopes Meirelles descreve sobre estes princípios da seguinte forma: **“Legalidade** - A legalidade, como princípio da administração (CF, art. 37, caput), significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso. A eficácia de toda atividade administrativa está condicionada ao atendimento da lei.

Moralidade - A moralidade administrativa constitui, hoje em dia, pressuposto de validade de todo ato da Administração Pública (CF, artigo 37, caput). Não se trata - diz Hauriou, o sistematizador de tal conceito - da moral comum, mas sim de uma moral jurídica, entendida como o conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da Administração.

A moralidade administrativa está intimamente ligada ao conceito do bom administrador, que, no dizer autorizado de Franco Sobrinho, é aquele que usando de sua competência legal, se determina não só pelos preceitos vigentes, mas também pela moral comum.

Impessoalidade e finalidade - o princípio da impessoalidade, referido na Constituição de 1988 (art. 37, caput), nada mais é que o clássico princípio da finalidade, o qual impõe ao administrador público que só pratique o ato para o seu fim legal. E o fim legal é unicamente aquele que a norma de Direito indica expressa ou virtualmente como objetivo do ato, de forma impessoal.

Esse princípio também deve ser entendido para excluir a promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos sobre suas realizações administrativas (CF, art. 37, § 1º).

A finalidade terá sempre um objetivo certo e inafastável de qualquer ato administrativo: o interesse público.

Publicidade - Publicidade é a divulgação oficial do ato para conhecimento público e início de seus efeitos externos. Daí por que as leis, atos e contratos administrativos que produzem conseqüências jurídicas fora dos órgãos que os omitem exigem publicidade para adquirirem validade universal, isto é, perante as partes e terceiros.

A publicidade não é elemento formativo do ato; é requisito de eficácia e moralidade⁹⁷.

A **eficiência** funcional é, pois, considerada em sentido amplo, abrangendo não só a produtividade do exercente do cargo ou da função como a perfeição do trabalho e sua adequação técnica aos fins visados pela administração, para o quê se avaliam os resultados, confrontam-se os desempenhos e se aperfeiçoa o pessoal através de seleção e treinamento. Assim, a verificação da eficiência atinge os aspectos quantitativo e qualitativo do serviço, para aquilatar do seu rendimento efetivo, do seu custo operacional e da sua real utilidade para os administrados e para a Administração. Tal controle desenvolve-se, portanto, na tríplice linha administrativa, econômica e técnica”.

a ser autoridades, tendo como consequência a aquisição de responsabilidades próprias de suas atribuições.

Poder-dever de agir⁹⁷ significa obrigação de atuar⁹⁸, exercendo sua atribuição de autoridade em benefício da coletividade.

Dever de eficiência⁹⁹ significa realizar atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional, realizando a boa administração¹⁰⁰.

O administrador público detém o **dever de lealdade**, tendo como missão “a maior dedicação ao serviço e o integral respeito às leis e às instituições constitucionais, identificando-o com os superiores interesse do Estado¹⁰¹”. Detém ainda o **dever de obediência**, em que se “impõe ao servidor do Estado o acatamento às ordens legais de seus superiores e sua fiel execução¹⁰²”, bem como aos regulamentos que norteiam sua função.

Ainda com relação aos deveres dos administradores¹⁰³, Hely Lopes Meirelles relaciona Poderes, como o vinculado, o discricionário, o hierárquico e o disciplinar, porém apenas será estudado em capítulo posterior o Poder de Polícia. Antes, entretanto, torna-se essencial o estudo das instituições públicas como instrumentos de controle social, apontando-se qual a sua objetividade no plano Estatal.

⁹⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. Op. cit., p. 125.

⁹⁷ Conforme expõe Hely Lopes Meirelles (*Direito Administrativo Brasileiro*, cit, p. 89), “O poder-dever de agir da autoridade pública é hoje reconhecido pacificamente pela jurisprudência e pela doutrina. O poder tem para o agente público o significado de dever para com a comunidade e para com os indivíduos, no sentido de que quem o detém está sempre na obrigação de exercitá-lo”.

⁹⁸ O vocábulo “Poder” significa dever quando se trata de atribuições de autoridades administrativas (TFR, RDA 28/187).

⁹⁹ Hely Lopes Meirelles (cit., p. 91) descreve que “realmente, não cabe à administração decidir por critério leigo quando há critério técnico solucionando o assunto. O que pode haver é opção da Administração por uma alternativa técnica quando várias lhe são apresentadas pelos técnicos como aptas para solucionar o caso em exame. Assim, o princípio da eficiência, de alto significado para o serviço público em geral, deve ser aplicado em todos os níveis da Administração Pública”.

¹⁰⁰ Os artigos 13 e 25, V, do Decreto-lei Federal nº 200/67, tratam do controle de resultado das atividades do Executivo, onde sujeita a administração a supervisão ministerial quanto à eficiência administrativa (art. 26, III).

¹⁰¹ MEIRELLES, Hely Lopes. Op. cit., p. 396.

¹⁰² Idem. Ibidem, p. 396.

¹⁰³ Hely Lopes Meirelles (cit., p. 100) dita que “para bem atender ao interesse público, a Administração é dotada de poderes administrativos – distintos dos poderes políticos – consentâneos e proporcionais aos encargos que lhe são atribuídos. Tais poderes são verdadeiros instrumentos de trabalho, adequados à realização das tarefas administrativas. Daí o serem considerados poderes instrumentais, diversamente dos poderes políticos, que são estruturais e orgânicos, porque compõem a estrutura do Estado e integram a organização

CAPÍTULO 03

OS ÓRGÃOS POLICIAIS COMO INSTRUMENTOS DE CONTROLE SOCIAL

3.1. Aspectos Gerais.

Conforme verificado na introdução desta pesquisa, o homem é um ser social que detém uma convivência devidamente organizada e direcionada sob o prisma de “padrões sociais”, sendo estes um rol de “valores, normas e modelos de conduta, representações do que é *desejável*, elementos genéricos ou difusos, porém solidariamente implantados na realidade social¹⁰⁴”.

Neste sentido, o que se opera é definição de comportamentos gerais que cada indivíduo deve observar para que haja um mínimo de “facilitação” na convivência com todos os demais componentes do grupo social.

Logicamente o conjunto de disposições e regramentos sociais detém uma função precípua, estabelecendo e mantendo “as condições genéricas de coercibilidade, controle social, consenso e interdependência, contribuindo pra a existência e a preservação do sistema social¹⁰⁵”. Tem-se assim a adoção do princípio do utilitarismo, que tem como foco “a maior felicidade para o maior número¹⁰⁶”.

constitucional”. Vale ressaltar que “interesse público é a aspiração de uma coletividade para a obtenção de um bem, de uma atividade ou de um serviço de fruição geral”.

¹⁰⁴ SCURO NETO, Pedro. *Sociologia Geral e Jurídica*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 5.

¹⁰⁵ Idem. *Ibidem*, p. 6.

¹⁰⁶ BOBBIO, Norberto. *O Positivismo Jurídico*. São Paulo: Ícone, 1995, p. 100.

Na sociedade brasileira a principal ciência detentora de princípios e regramentos próprios para a tratativa do “ideal convívio social” é o Direito, a qual leva em consideração para a determinação do comportamento humano razoável as “ordens de necessidade”, que são em si os resultados de situações e práticas de atos na realidade social.

Os padrões sociais se preocupam na realidade com a “conduta normal”, o seja, com as ações abstratas sob “aceitação social”, se referindo ao comportamento “sujeito a sanção em caso de conduta contrária¹⁰⁷”. É neste sentido que o Direito atua, sistematizando positivamente os valores segundo o resultado da influência que os indivíduos exercem uns sobre os outros dentro de um grupo.

Pode chegar-se à conclusão de que as ordens de necessidade são determinantes do conjunto de normas sociais, as quais são conhecidas no Direito com “leis”, delimitando e sistematizando positivamente o comportamento humano e os valores resultantes da influência que os indivíduos exercem uns sobre os outros em determinado contexto social.

No tocante à implementação de leis de controle social e seus efeitos, ensina Pedro Scuro Neto que

a sociedade está sempre voltada à ação; ela é pragmática, e, por isso, aplica à delinquência a mais simples das estratégias: ignora as causas e encara o problema como se fosse uma “caixa preta”, fechada, inviolável, cujo conteúdo não se conhece, a não ser por meio de terminais de entrada e saída, a partir dos quais pode-se deduzir o conteúdo do problema através do registro de suas manifestações observáveis (número de ocorrências, características dos infratores, das vítimas etc.). A abordagem do Direito é tipicamente uma estratégia do tipo “caixa preta”: os atos jurídicos são atos de vontade das autoridades cuja função não é conhecer ou descrever as origens da conduta individual, mas prescrever ou permitir a conduta mútua, e, desse modo, fazer a lei¹⁰⁸.

¹⁰⁷ SCURO NETO, Pedro. *Ibidem*, p. 16.

¹⁰⁸ *Ibidem*, p. 32.

Apesar do pragmatismo do Direito, trata-se de uma ciência tecnicamente sistematizada, ou seja, traz um conjunto de normas sob uma coerência e completude, sendo conhecido por “ordenamento jurídico¹⁰⁹”. Neste sentido expõe Pedro Scuro Neto que “o processo evolutivo converteu o Direito, portanto, em uma poderosa referência da vida civilizada, substituindo vínculos de caráter exclusivamente pessoal por um novo tipo de subordinação especificamente legal¹¹⁰”. Aponta ainda que “o Direito e leis são necessários, desejados, porque refletem não só a ordem natural inerente a todas as formas de pensamento, mas também interesses suficientemente poderosos, expressos com ênfase por empreendedores morais¹¹¹”.

Os “empreendedores morais” são, em regra, grupos de pressão, a opinião pública, órgãos do Estado etc., os quais vêm a criar o chamado “inimigo público”, podendo ser citada a criação da Lei de Tortura (Lei nº 9.455/97) após a ocorrência do famoso caso “Favela Naval” no âmbito do Estado de São Paulo.

Observação fundamental realizada por Pedro Scuro Neto é de que

as leis, regras e os costumes em vigor (incluindo as normas não regidas que servem de base para a aplicação da lei) repousam, em primeiro lugar, na certeza de que seu cumprimento é a garantia do bem-estar tanto do indivíduo como da comunidade, e, em segundo, na confiança de que são atingidos determinados objetivos, acerca dos quais existe um indiscutível consenso¹¹².

Busca-se sob este prisma evitar a formulação de leis injustas, inócuas, ou desnecessárias, devendo serem congruentes com a busca da pacificação social.

As normas jurídicas, por outro lado, são instrumentos abstratos criados pelo Estado determinantes de poder utilizado pelas autoridades visando ao controle social. A lei é em si a base de um comando determinado pela autoridade em prol da pacificação social.

Neste sentido, quanto ao exercício da autoridade, Kelsen ensina que

um comando é obrigatório não porque o indivíduo que comanda possui uma superioridade real de poder, mas porque está autorizado, porque está investido do poder de emitir comandos de

¹⁰⁹ BOBBIO, Norberto. *Ibidem*, p. 202.

¹¹⁰ *Ibidem*, p. 38.

¹¹¹ *Ibidem*, p. 41.

¹¹² *Ibidem*, p. 49.

natureza obrigatória – essa autoridade lhe é conferida pela ordem normativa, ou seja, a força de obrigatoriedade de um comando não é derivada do comando em si, mas das condições em que é emitido¹¹³.

Importante esclarecer que estes instrumentos criados pelo Estado, ou seja, as leis, não teriam qualquer valor pragmático se não tivessem os chamados “mecanismos neutralizadores de contingências¹¹⁴”, sendo estes o modo de fazer (que definem o que é esperado em relação à conduta humana) e as sanções (sendo a coerção social para tornar as conseqüências da conduta previsíveis).

A sanção delimitada em lei nada mais significa do que uma coerção predeterminada e organizada detentora de uma forma regulada pelo Estado para a sua aplicabilidade. Exemplo interessante da complexidade do sistema normativo é a simples situação de uma pessoa que rouba outrem; neste caso hipotético o agente do roubo fere um dispositivo penal (artigo 157 do Código Penal), sendo então objeto, no plano jurídico, de toda uma atuação e investigação dos órgãos policiais delineados no sistema normativo (artigo 144 da Constituição Federal), encaminhando o resultado das apurações ao Ministério Público, o qual desencadeará a promoção da ação penal em desfavor do autor do roubo (artigo 129, inciso I da Constituição Federal) no órgão jurisdicional competente (artigo 92 da Constituição Federal), isto sob os ditames de todo o conjunto normativo processual vigente (Código de Processo Penal e legislação processual extravagante), e que, determinando uma sanção penal ao agente, esta será aplicada sob os auspícios da Lei de Execução Penal e suas leis correlatas.

No mesmo sentido, *in exemplis*, é a tratativa da prática de um ato ilícito denominado de “ato infracional¹¹⁵” por um adolescente, havendo toda uma sistemática legislativa quanto ao seu processamento, envolvendo a Constituição Federal, o Estatuto da Criança e do Adolescente e, de forma reflexa, todas as legislações penais vigentes (Código Penal, Lei das Contravenções Penais e leis extravagantes).

¹¹³ KELSEN, Hans. *Teoria Geral do Estado e do Direito*. São Paulo: Martins Fontes, 1992, p. 36-7.

¹¹⁴ SCURO NETO, Pedro. *Ibidem*, p. 60.

¹¹⁵ Artigo 103 do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Conforme pode ser observado no exemplo, tratado de forma simplista, há todo um complexo feixe de normas entrelaçadas as quais trazem, em seu conteúdo, uma sistemática predeterminada e previsível das conseqüências a um ato contrário a uma conduta proibida praticada por alguém. Logicamente este conjunto normativo formulado *in abstracto* detém toda uma metodologia¹¹⁶ precedente à sua própria elaboração, já tendo sido abordadas quais as ações e fatos jurídicos relevantes, qual a relação lógica entre as ações consumadas e provadas e sua valoração.

Neste foco, Pedro Scuro Neto aponta que

o modelo “formalista”, positivista, típico do Direito moderno, é fruto do seu tempo, época de “racionalização do poder”, de ações regidas por normas de conteúdo operacional, projetivo e coercitivo, era da sociedade concebida como um imenso organismo cujas partes exercem funções de modo ordenado. Neste contexto, focalizado na ação social e submetido ao princípio da racionalidade organizacional, acentua-se ação eficaz, pronta, discreta, efetuada em clima de mútua ponderação, e decisões racionais, voltadas à solução de problemas (mais exatamente à solução de **conflitos sociais**)¹¹⁷.

Apesar de haver uma complexidade e extrema diversidade de normas jurídicas vigentes no país, este sistema amplo e generalizado de coordenação social é objetivo e diretivo sob uma estruturação de linhas de direção, havendo um comando monitor, criador das regras e ordens, e um comando receptor, encarregado de dar cumprimento aos ditames normativos. A isto se dá o nome de organização burocrática¹¹⁸.

3.2. Ordem Social e Comportamento Coletivo.

Conforme pode ser verificado,

controlar ou governar não é, ademais, um ato isolado resumido a ações que emanam dos organismos de Estado; é uma atitude abrangente, ampla, cuja proposta é guiar o comportamento futuro a partir de informações relativas ao percurso no passado e à situação no presente, em relação a determinado número de variáveis externas¹¹⁹.

¹¹⁶ SCURO NETO, Pedro. *Ibidem*, p. 83.

¹¹⁷ *Ibidem*, p. 67.

¹¹⁸ SCURO NETO, Pedro. *Ibidem*, p. 69.

¹¹⁹ *Idem*. *Ibidem*, p. 70.

Apesar de toda a tecnicidade das Ciências Jurídicas, de todo o processo legislativo necessário para a formulação da legislação brasileira¹²⁰, bem como de toda a regulação dos órgãos dos Poderes Executivo e Judiciário, há uma notória, persistente e complexa dicotomia na relação entre o sistema jurídico e a própria sociedade.

Conforme aponta Pedro Scuro Neto,

Direito e Justiça não raro parecem contrários à opinião pública, aos modos do senso comum: a linguagem dos Códigos é muito densa, a Ciência Jurídica, impenetrável e o sentido da prática forense difícil de entender. Por conta disso, muitos – até mesmo sociólogos – são indiferentes ou mesmo avessos ao Direito, repudiam-no, revoltam-se contra ele, preferindo a conduta espontânea, informal, sob cuja perspectiva “a lógica do Judiciário é irracional”¹²¹.

Isto pode ser observável de forma notória em face da questão da “menoridade penal”, que poder diversas vezes vem à tona na mídia, pela opinião pública, quando do cometimento de gravosos atos infracionais por adolescentes, como estupros, homicídios, latrocínios etc., desejando a sociedade que esta seja reduzida apesar da inimputabilidade penal prevista no artigo 228 da Constituição Federal tratar-se de uma cláusula pétreia. Outras questões relevantes postas sob discussão polêmica são as institucionalizações do aborto e da pena de morte. Além destas questões, várias são as ações sociais que denotam contrariedade ao sistema jurídico, como é o caso dos “linchamentos”, atos meramente vingativos em que os “justiceiros” não se preocupam com a crueldade e também com a repugnância de seus atos¹²². Importante ressaltar-se que o “linchamento não é um tipo espontâneo ou irracional de *justiça popular*, ou de reação conservadora, reprimida, pela qual a população demonstra sua repulsa à impessoalidade do Direito e à racionalidade do sistema de justiça¹²³”.

¹²⁰ Artigos 59 a 69 da Constituição Federal.

¹²¹ Ibidem, p. 96-7.

¹²² SCURO NETO, Pedro. Ibidem, p. 101.

Algumas vezes o conflito entre a sociedade e a ordem jurídica são tão extremos a ponto de haver uma “ruptura¹²⁴”, determinando-se uma ambivalência entre o sistema impessoal de tratativa dos casos concretos do sistema jurídico e o sentimento pessoal da coletividade. Logicamente a atuação emotiva em face de um fato concretizado sempre será incorreta, pois não há uma avaliação lógica e uma valoração coerente para a aplicação de uma sanção humanizada. Conforme explica Soto, se “a razão primordial das instituições legais é proteger os direitos e os bens individuais frente a terceiros, permitindo o acesso ordenado de todos e cada um à atividade produtiva, e facilitando a interação harmoniosa entre as pessoas, pode ser razoável deduzir que muitos sintam que a institucionalidade os discrimina¹²⁵”, ou seja, os cumpridores da lei entendem que são detentores de direitos os que não são descumpridores das normas jurídicas, não entendendo como justo o respeito aos direitos daquele que infringiu a lei.

Em face da Tripartição dos Poderes vigente no Brasil¹²⁶, cabem primordialmente aos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, respectivamente, a formulação, cumprimento e interpretação do ordenamento jurídico, e não à ação social sem amparo legal.

Há que ser entendido que os interesses do Estado não são, em princípio, antagônicos aos interesses dos indivíduos, até porque o Brasil, nos ditames do artigo 1º da Constituição Federal, “constitui-se em Estado Democrático de Direito”, em que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”.

¹²³ Idem. Ibidem, p. 103-4.

¹²⁴ Idem. Ibidem, p. 105.

¹²⁵ SOTO, Hernando de. *Economia Subterrânea*. Rio de Janeiro, Editora Globo, 1987, p. 314.

¹²⁶ Artigo 2º da Constituição Federal.

Neste sentido, a aplicação correta do ordenamento jurídico ao caso concreto, e não da simples “vontade de alguns” sob um comportamento coletivo, é um ato justo sob os padrões sociais adotados pelo próprio povo, por meio de seus representantes formuladores e aplicadores da legislação vigente.

3.3. Padrões Sociais.

Conforme ensina Pedro Scuro Neto,

padrões sociais (valores, normas e modelos sociais de conduta) não são meras categorias metafísicas – do tipo “justiça” concebida como “valor da pessoa humana” ou “valor-fonte de todos os valores” – precisamente porque resultam de ação concreta, de esforços coletivos. A sociedade dispõe esses padrões, concretizados por meio de ações balizadas, visualizadas e efetivadas em contextos bem demarcados. Uma ação, com efeito, é “justa” não porque tenha como finalidade o bem ou o “valor” do ser humano, mas porque reconhece certos limites previamente definidos por lei e pela moralidade.

Nesta perspectiva, os padrões sociais refletem um princípio de ordem, são hierarquicamente distribuídos visando o controle e o condicionamento da ação¹²⁷.

Adita ainda dizendo que “padrões sociais são fontes primárias de ordenação, mas também fatores de transformação, mesmo se o seu objetivo primordial é manter a integridade e garantir a perenidade da ordem social¹²⁸”.

Neste sentido, os padrões sociais definidos pela legislação brasileira determinam quais são os rumos a serem adotados em face de cada situação ou pessoa, trazendo aquilo que é correto ou incorreto, bem como as conseqüências da contrariedade aos dispositivos jurídicos. Vários são os exemplos de padrões sociais de conduta brasileira sob o prisma jurídico, como os previstos no Código Civil (casamento, compra e venda de imóveis, realização de contratos etc.), no Código Penal (excludentes de ilicitude, de culpabilidade, escusas absolutórias), no Estatuto da Criança e do Adolescente (apreensão em flagrante do adolescente em face da prática de ato infracional) etc.

¹²⁷

Ibidem, p. 119.

¹²⁸

Ibidem, p. 165.

Definidos os padrões sociais por meio de uma gama imensa de legislação tem como consequência a busca pelo Estado de coordenar as ações sociais bem como de conter as ações individuais, o que resultará nos chamados problemas sociais, que

são o resultado indireto, e em larga margem inesperado, das definições sociais do que vem a ser conjunto de problemas sociais de tipo específico (problemas jurídicos) resolvidos por meio de descritores devidamente aplicados.

Conflitos denotam condutas passíveis de valoração positiva ou negativa – dependendo da definição (frequentemente arbitrária e ambígua), as condutas são lícitas (certas, legais) ou ilícitas (erradas, ilegais). Por exemplo, a sociedade reprime violentamente o consumo de certas drogas (como a cocaína), mas tolera a utilização em larga escala de outras (como o álcool e tabaco) que matam e prejudicam muito mais que as substâncias proibidas. Da mesma forma, determinadas pessoas, como as prostitutas, são criticadas por oferecer sexo em troca de dinheiro, ao passo que jovens atores, atletas e modelos são estimulados a “vender” seus corpos¹²⁹.

Neste sentido, apesar da conseqüente contrariedade de algumas ou várias pessoas em face de uma norma reguladora de conduta humana, o que interessa no plano jurídico e de ações do Poder Público é o dever de seu cumprimento, não havendo interesse por parte do Estado, em primeiro plano, quanto ao “descontentamento social”.

Esta sistemática é salutar sob o ponto de vista político, haja vista que, de forma lógica e notória, nunca todo o contingente de uma sociedade seria uníssono em aceitação ao conjunto de normas de controle social impostas, o que no cumprimento parcial por somente aqueles que tiveram aceitação pela norma geraria, conseqüentemente, um colapso anárquico.

Assim sendo, se a norma impositiva culminou em descontentamento social, não é o seu simples descumprimento que denotará a invalidade da norma, mas sim uma atuação legal e legítima de repúdio popular ou individual em face da lei imposta, a exemplo da propositura de ações civis públicas, ações populares, da impetração de mandados de segurança individual e coletivo, mandados de injunção, e demais remédios jurídicos vigentes em nosso ordenamento jurídico pátrio.

¹²⁹

SCURO NETO, Pedro. *Ibidem*, p. 143-4.

Neste contexto, apesar de falível, é essencial na sociedade moderna a imposição de normas de controle social, pois não há outra forma pragmática de compor todos os interesses distintos e, muitas vezes, conflitantes dos integrantes de uma nação.

3.4. Sociedade e Criminalidade.

Determinadas as condutas desejáveis e as que estão proibidas no plano social, estando definidas as sanções aplicáveis ao caso, e paralelamente de forma correlata à situação de desigualdade social implantada no país a longos anos, até pela adoção do sistema econômico capitalista, somente poderia resultar em conflitos sociais. Tais fatores, sob um prisma reflexivo, podem ser centrados na seguinte frase: “a mais terrível de nossas heranças é esta de levar sempre conosco a cicatriz de torturados impressa na alma e pronta a explodir na brutalidade racista e classista¹³⁰”.

Neste contexto, pode-se afirmar que

acima de qualquer outra criminógena é a sociedade moderna, capitalista, que, por conta de suas “contradições fundamentais” (desigualdade em decorrência de divisão do trabalho social, especialização, alienação, conflito de normas), promove desmoralização, brutalidade e desumanização, até mesmo como expressão inconsciente de raiva e revolta contra os que “estão por cima”. O Direito e a Justiça contribuem para aumentar esse quadro generalizado de frustração, pois facilitam os atos criminosos e a violência dos poderosos. Mas há soluções – simples de argumentar, porém difíceis de aplicar: identificar as causas profundas dos conflitos sociais e dar nova estrutura à sociedade, tornando-a mais solidária, com leis mais equânimes e discriminalizando as infrações consensuais ou de menor potencial ofensivo¹³¹.

Diante desta abordagem, apesar de ser imprescindível a criação de normas de controle social, pode-se entender que tal realização é uma das fontes de cometimento de atos ilícitos pelos indivíduos da sociedade, ou seja, a criminalidade, de uma forma geral, é um complexo fenômeno social resultante de desigualdades sociais entre classes antagônicas disseminadas no sistema jurídico.

¹³⁰

RIBEIRO, Darcy. *O Povo Brasileiro. A Formação e o Sentido do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995, p. 120.

¹³¹

SCURO NETO, Pedro. *Ibidem*, p. 146.

A criminalidade é um fenômeno tão complexo que uma atuação simplista do Poder Público apenas nas conseqüências (prisão de infratores e cumprimento de penas) denotaria uma política infantil sob o ponto de vista social.

De forma clara e objetiva foi a matéria exposta por José Eduardo Soares na Revista Veja de 30 de janeiro de 2002:

É preciso evitar a armadilha da simplificação. Não existe crime no singular, mas uma imensa diversidade de práticas criminosas, associadas as dinâmicas sociais muito diferentes. Por isso não faz sentido imaginar que seria possível identificar apenas uma causa para o universo heterogêneo da criminalidade. Por exemplo, os roubos praticados nas esquinas por meninos pobres, que vivem nas ruas cheirando cola, abandonados à própria sorte, sem acesso à educação e ao amor de uma família que os respeite, evidentemente expressam esse contexto cruel. É claro que esses crimes são indissociáveis desse quadro social.

O mesmo vale para o varejo das drogas, nas periferias: juventude ociosa e sem esperança é presa fácil para os agenciadores do comércio clandestino. Não é difícil recrutar um verdadeiro exército de jovens quando se oferecem vantagens econômicas muito superiores às alternativas proporcionadas pelo mercado de trabalho e benefícios simbólicos que valorizam seu amor-próprio e seu sentimento de poder em determinada comunidade. Por outro lado, os operadores do tráfico de armas, que atuam no atacado, lavando dinheiro no mercado financeiro internacional, não são filhos da pobreza nem da desigualdade. Suas práticas são estimuladas, para começar, pela impunidade¹³².

Esta matéria foi muito eficiente em demonstrar a ineficiência da atuação do Poder Público na criminalidade realizando apenas a prisão de criminosos, até porque, segundo Pedro Scuro Neto,

para entender a desorganização dos diversos segmentos sociais é preciso estudar a rede de relações e dos processos sociais que os constituem. Conflitos ou problemas sociais devem ser analisados na sua diversidade, como se fossem fenômenos distintos, associados a dinâmicas diversas, à luz de uma perspectiva segundo a qual a “anormalidade”, a barbárie e o caos não sejam considerados como sendo estritamente anomalias (a serem prevenidas ou eliminadas) ou disfunções (que podem ser neutralizadas), mas também como um aspecto da própria anormalidade, essencialmente inseparável da vida virtuosa e organizada¹³³.

A criminalidade nada mais é do que uma conseqüência social reflexa às diversidades e desigualdades sociais, que não deve ser tratada apenas com simplicidade estritamente nos resultados e nas conseqüências, mas sim no complexo envolvendo diversos e relevantes vetores da sociedade, como a educação, a saúde, o emprego, a família etc.

Uma vertente importante neste contexto é a delinqüência juvenil envolvendo adolescentes, os quais estão envolvidos na “criminalidade” em toda a sua evolução e difusão

¹³²

In Pedro Scuro Neto. *Ibidem*, p. 146-7.

¹³³

Ibidem, p. 149.

nas comunidades num período da vida ainda de desenvolvimento como indivíduo sob a égide da educação familiar e escolar.

As políticas públicas devem ater-se aos atos ilícitos praticados pelos integrantes da sociedade, a exemplo da comoção social em face do desequilíbrio entre as classes existentes: uma pequena minoria “privilegiada” sob o prisma financeiro e educacional (elite), e outra esmagada pela desigualdade de oportunidades, sendo esta a maior parte.

O maior problema do contexto brasileiro é a adoção de um sistema jurídico que, em muitas vezes, é desassociado da própria realidade do país. Neste sentido pode ser entendido que

incompleta e imprecisa, porquanto podem transcorrer longos períodos de tempo até que as normas legais venham a traduzir com fidelidade as normas sociais plenamente estabelecidas. Pó outro lado, também por incapacidade de refletir satisfatoriamente as normas sociais, a gigantesca máquina de fazer e aplicar leis antecipa normas que não são assimiladas pela sociedade¹³⁴.

Assim sendo, são extremamente problemáticas, sob o ponto de vista das Políticas Públicas, as tratativas das questões sociais e criminalidade sob o prisma puramente jurídico, pois o Direito é gélido quando se refere à abstração dos padrões sociais; para a solução dos problemas de criminalidade e demais correlacionados, como a desigualdade social, é preciso muito mais do que a simples expedição de normas.

Consoante ao exposto por Pedro Scuro Neto,

a preocupação das pessoas (e dos sociólogos) com o infrator e o desinteresse em relação ao delito em si disfarçam frustração diante dos eventos que dão lugar ao crime, fenômenos que a sociedade não consegue controlar e menos ainda entender. A sociologia, na condição de ciência pura, deve buscar as causas (ou melhor, as funções ou conseqüências) da desordem, violência e criminalidade, analisando-as como produtos do ambiente físico e social determinado pelo Direito, a moralidade, a educação e todas as diversas formas de organização social. Como ciência “pura” a sociologia deve considerar que não existe somente uma causa para todo o tipo de delinqüência, ou um único caminho para uma vida de crimes¹³⁵.

Observa-se nesta contextualização que a avaliação objetiva da criminalidade e da delinqüência juvenil por meio das ciências jurídicas é falha, pois a origem está na ordem social, não devendo ser considerada meramente sob o plano das normas postas pelo Direito. O

¹³⁴

SCHUR, Edwin M. *Sociologia del Diritto*, Bolonha: Il Molino, 1970, p. 153.

mais importante não é a imposição de pena ao delinqüente, mas sim entender-se e solucionar-se as causas pelas quais os delitos são praticados. Atualmente, nos diversos ramos científicos da área de humanas, não se fala mais em causas da conduta criminosa, ou da figura simplista do criminoso, mas sim na “etiologia da vulnerabilidade¹³⁶”, tratando-se não da conduta do infrator, mas sim do processo de desarticulação da sua personalidade.

Exemplo desta menção é a inclusão na Lei de Drogas (Lei Federal nº 11.343/2006) da priorização da prevenção ao uso indevido e da reinserção social do usuário de drogas nas comunidades vulneráveis.

Importante fator determinante da prática de atos ilícitos é a desarticulação da personalidade, tratando-se de um processo determinante da participação de indivíduos em “grupos cuja organização se adapta a necessidades segundo normas e modelos de conduta patológicos¹³⁷”, ou seja, grupos criminosos, organizados ou não, cujos objetivos são de desagregação social, a exemplo de torcidas organizadas e articuladoras de turbas em estádios de futebol, de organizações criminosas como o conhecido Primeiro Comando da Capital (PCC) no Estado de São Paulo, o Comando Vermelho no Rio de Janeiro etc.

Tais organizações se tornam atraentes principalmente aos mais jovens, que estão com sua personalidade ainda em formação, considerando-se que trazem a estes “vantagens e oportunidades” mais rápidas e menos exigentes do que as propostas pelos próprios padrões sociais, associando-se que a desigualdade social ainda vem a dificultar o acesso de jovens e adolescentes ao mercado de trabalho.

Notória é a complexidade de avaliação do crime, suas causas e soluções, cujas Políticas Públicas ainda se preocupam, em maior grau, apenas com as conseqüências, como a prisão do infrator e o cumprimento de sua pena. Atualmente ainda vive a sociedade sob uma estruturação antiga de sistema inquisitorial de atuação policial em face de um delito cometido

¹³⁵ Ibidem, p. 157.

¹³⁶ ZAFFARONO, Raúl. *Criminologia: Aproximación desde um margen*. Bogotá: Temis, 1998, p. 25.

e de uma fase processual sob uma máquina judiciária estritamente regradada por um sistema jurídico, sendo que o delinqüente investigado, acusado, processado e julgado por um sistema linear cuja atuação é regradada estruturalmente pelo Poder Público. Vale ressaltar que as causas sociais precedentes e determinantes dos cometimentos dos delitos são irrelevantes para os órgãos públicos atuantes no sistema policial ou judicial.

3.5. A Polícia como Instrumento de Controle Social.

Os instrumentos de controle social estão atrelados a órgãos vinculados aos Poderes instituídos destinados à preservação da ordem pública de acordo com os ditames do conjunto normativo vigente.

Os órgãos policiais são típicos “instrumentos de controle social”, os quais visam preservar a ordem pública em face de conflitos sociais abarcados pelo Direito Penal, ou seja, atos comportamentais individuais ou de grupos atrelados à prática de delitos.

A atuação da polícia, seja qual for o órgão, visa restabelecer um equilíbrio entre os interesses positivados e demais que a estes contrariem.

Pedro Scuro Neto realiza uma crítica a esta sistemática, dispondo quanto ao controle social

que em princípio deveriam ser expressão de um poder legítimo, implementado apenas para proteger a todos e cada um, reprovando e reprimindo os comportamentos desviantes e reafirmando os valores sociais enunciados pelo próprio Direito. Com efeito, segundo “extensas análises filosóficas, estudos sociológicos e pesquisas empíricas”, o controle social não é mais que uma “matriz” geradora e reprodutora a serviço de grupos poderosos que, “através da criação e da aplicação das normas”, asseguram seus interesses” – por conta disso “a repressão do furto protege a propriedade dos ricos” e “a legislação sobre crimes políticos objetiva a proteção do regime político etc”¹³⁷.

Da mesma forma Ana Lúcia Sabadell aponta que

esses grupos apresentam a proteção de seus interesses particulares como uma reação legítima de ‘toda a sociedade’ contra o ‘mal’, encarnado na figura do criminoso. Em outras palavras, os referidos grupos possuem o poder de definições dos comportamentos desviantes e conseguem,

¹³⁷

SCURO NETO, Pedro. *Ibidem*, p. 169.

¹³⁸

Ibidem. p. 191-2.

também, controlar a aplicação das normas jurídicas. Assim sendo, o Direito Penal protege os interesses dos mais fortes, quem são apresentados, ideologicamente, como interesses gerais¹³⁹.

Neste contexto, os detentores do “Poder”, sejam integrantes do Legislativo, Executivo e Judiciário, por meio das legislações e atos normativos definem os comportamentos sociais adequados, determinando o que pode ou é proibido ser feito, definindo quais serão as reprimendas a serem levadas a efeito e quais serão os órgãos públicos e seus agentes que agirão no controle.

O controle social é efetivado quando o Poder Público mantém os indivíduos motivados, sendo a motivação, Segundo Pedro Scuro Neto,

fatores que atizam o comportamento dos organismos vivos e os orientam a determinados objetivos. Não há motivação sem objetivo nem “motivação coletiva” – motivação é basicamente um processo individual. Somente indivíduos são socializados e apenas tendências individuais de comportamento desviante podem ser controladas – não admira que no mundo moderno o protagonista das relações jurídicas seja o ‘sujeito individual’, livre e capaz de exercer sua vontade de forma autônoma¹⁴⁰.

Nesta sistemática, dois são os principais vetores da motivação individual e coletiva: os mecanismos de socialização e os de controle social.

Os **mecanismos de socialização** definem “formas padronizadas de interação social¹⁴¹”, ou seja, definem modelos sociais de conduta os quais vêm, em regra, definidos na legislação e demais normas administrativas da Administração Pública.

Quanto aos **mecanismos de controle social**, estes são inseridos nos órgãos vinculados ao Poder Público responsáveis pela observância do cumprimento dos mecanismos de socialização, realizando a manutenção e restabelecimento quando de instabilidades ou efetivação de conflitos sociais.

Conforme ensina Pedro Scuro Neto,

o controle social é, portanto, um conjunto de sanções positivas e negativas, especificadas durante o processo de *socialização* e seus mecanismos, que agem desde cedo para incutir na personalidade valores, normas e *modelos normativos*, conformando a capacidade individual de estabelecer juízos morais. Nesse mister avulta, em primeiro lugar, a ação de instituições como a família e outras formadas por laços de parentesco e afetividade. Depois, as *organizações*

¹³⁹ *Manual de Sociologia Jurídica*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p. 153.

¹⁴⁰ *Ibidem*. p. 193.

¹⁴¹ SCURO NETO, Pedro. *Ibidem*. p. 193.

formais (escola, igreja etc.), por intermédio de seus agentes, profissionais especializados na criação, aplicação e transmissão de padrões sociais¹⁴².

Assim sendo pode ser afirmado que toda e qualquer sociedade é regida por normas de conduta apresentadas sob a forma de leis exaradas pelo Estado, o qual sustenta este sistema por meio de órgãos e agentes especializados em resguardar a “ordem pública”.

Apesar de toda esta sistemática abstrata entre socialização e controle, vários são os fatores determinantes de contrariedade ao sistema, a exemplo de manifestações coletivas ou individuais que culminam, muitas vezes, na ocorrência de atos ilícitos, ou seja, atos contrários às normas postas de padrões sociais. É em face de situações como estas em que ocorre a quebra da ordem pública por meio de atos atentatórios aos ditames dos padrões sociais estabelecidos, havendo a atuação dos órgãos policiais, os quais em si são instrumentos de controle social devidamente organizados, especializados, com garantias institucionais definidas na legislação vigente, inclusive sob o prisma constitucional¹⁴³.

Estes instrumentos de controle social - os órgãos policiais - são detentores de atribuições legais instituídas tanto na norma constitucional quanto em diversas outras infraconstitucionais, determinando aos seus agentes – os policiais – poderes para restringir as liberdades individuais ou coletivas em prol da preservação da ordem social. Dentre os diversos poderes conferidos um sobressai por ser o regulador da prática de atos repressores ao não cumprimento das normas sociais, sendo ele o **poder de polícia**.

¹⁴²

Ibidem. p. 199.

¹⁴³

Artigo 144 da Constituição Federal.

CAPÍTULO 04

O PODER DE POLÍCIA NO BRASIL

4.1. Aspectos Gerais.

Tal instituição de Poder originou-se devido ao pacto social, em que há a necessidade da colaboração de todos os integrantes da sociedade para que esta possa perdurar ao longo dos tempos.

Hely Lopes Meirelles conceitua poder de polícia como “a faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso, o gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado¹⁴⁴”.

Refere-se ainda a este Poder como “o mecanismo de frenagem de que dispõe a Administração Pública para conter os abusos do direito individual¹⁴⁵”. Sua finalidade, então, é a proteção ao interesse público.

Vale comentar sobre o artigo XXIX da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 dispõe que

no exercício de seus direitos e liberdades, todo homem estará sujeito apenas às limitações determinadas em lei, exclusivamente com o fim de assegurar o devido reconhecimento e respeito dos direitos e liberdades de outrem e de satisfazer às justas exigências da moral, da ordem pública e do bem estar de uma sociedade democrática¹⁴⁶.

¹⁴⁴ Op. cit., p. 115.

¹⁴⁵ Idem. Ibidem, p. 115.

¹⁴⁶ In Fábio Konder Comparato. Op. cit., p. 221.

Este "mecanismo"¹⁴⁷, *praeceptum legis* de nosso Código Tributário Nacional¹⁴⁸, vários autores o conceituaram, como se verificará a seguir.

Segundo Caio Tácito, “o Poder de Polícia é, em suma, o conjunto de atribuições concedidas à Administração para disciplinar e restringir, em favor do interesse público adequado, direitos e liberdades individuais¹⁴⁹”.

Diogo de Figueiredo Moreira Neto define Poder de Polícia como

a atividade administrativa do Estado que tem por fim limitar e condicionar o exercício das liberdades e direitos individuais visando assegurar, em nível capaz de preservar a ordem pública, o atendimento de valores mínimos da convivência social, notadamente a segurança, a salubridade, o decoro e a estética¹⁵⁰.

Cretella Júnior afirma que

Poder de Polícia é a faculdade discricionária da Administração de limitar as liberdades individuais em prol do interesse público¹⁵¹. Adita que a coexistência da liberdade individual e o Poder de Polícia repousa na conciliação entre a necessidade de respeitar essa liberdade e a de assegurar a ordem social¹⁵².

Álvaro Lazzarini sintetiza da seguinte forma: “Poder de Polícia é o conjunto de atribuições da Administração Pública tendentes ao controle dos direitos e liberdades das pessoas, naturais ou jurídicas, a ser inspirado nos ideais do Bem - Comum¹⁵³”.

Conforme afirma Manoel Gonçalves Ferreira Filho, “só se legitima o surgimento da sociedade se ela tiver por base o acordo de todos. Este é o pacto social, e para ele é imprescindível a anuência de todos, sem exceção. A partir dele é que se há de conceber a sociedade¹⁵⁴”.

¹⁴⁷ Conforme já exposto neste trabalho, cabe ao Estado disciplinar condutas individuais em benefício da coletividade. Neste contexto, procurando determinar o limite dessa disciplina, Manoel Gonçalves Ferreira Filho (cit., p. 33-5) descreve: “É reservada à lei a disciplina das liberdades. E, sobretudo, deve ser reservada à lei a definição das sanções que hão de punir os abusos no exercício dos direitos”.

¹⁴⁸ O artigo 78 do Código Tributário Nacional define fartamente Poder de Polícia: “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”.

¹⁴⁹ In José Cretella Junior. *Direito Administrativo da Ordem Pública*. cit., p. 191.

¹⁵⁰ Ibidem, p. 119.

¹⁵¹ CRETELLA JUNIOR, José. *Direito Administrativo da Ordem Pública*. cit., verbete “Polícia Militar e Poder de Polícia no Direito Brasileiro”, p. 195.

¹⁵² Ibidem, p. 199.

¹⁵³ *Direito Administrativo da Ordem Pública*. cit., p. 150.

¹⁵⁴ Op. cit., p. 4.

Montesquieu, em sua obra “O Espírito das Leis”, descreveu que “as leis são as relações necessárias que derivam da natureza das coisas¹⁵⁵”, bem como Rousseau deduziu uma célebre fórmula, de que “a lei, expressão da vontade geral¹⁵⁶”. Desta forma, verifica-se que a lei visa senão o interesse coletivo e social, cuidando reflexamente do interesse individual¹⁵⁷.

Vale dizer então que

a vida em sociedade exige o sacrifício que é a limitação dos direitos naturais. Não podem todos ao mesmo tempo exercer todos os seus direitos naturais sem que daí advenha a balbúrdia, o conflito. No pensamento político setecentista, a declaração de direitos, por um lado, explicita os direitos naturais, por outro, como já se apontou, enuncia as limitações destes, que são admitidas a bem da sociedade¹⁵⁸.

Fábio Konder Comparato também disserta que

a liberdade individual é ilusória, sem um mínimo de igualdade social; e igualdade social imposta com sacrifício dos direitos civis e políticos acaba engendrando, mui rapidamente, novos privilégios econômicos e sociais. É o princípio de solidariedade que constitui o fecho de abóbada de todo o sistema de direitos humanos¹⁵⁹.

Reconheceu então a Declaração Francesa de 1789 “que o exercício concomitante dos direitos fundamentais por todos e cada um dos homens exige uma coordenação, uma regulamentação que impeça as colisões. O estado social, portanto, reclama um mínimo de disciplina no gozo dos direitos naturais¹⁶⁰”.

O Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos de 1966 também previu os deveres dos cidadãos para a coletividade vislumbrando a melhor convivência social, ditando que “o indivíduo, por ter deveres para com seus semelhantes e para com a coletividade a que pertence, tem a obrigação de lutar pela promoção e observância dos direitos reconhecidos no presente pacto¹⁶¹”.

¹⁵⁵ In Manoel Gonçalves Ferreira Filho. Op. cit., p. 2.

¹⁵⁶ Idem. Ibidem, p. 2.

¹⁵⁷ Conforme ensina Washington de Barros Monteiro, “o serviço público é organizado em benefício da coletividade” (Op. cit., p. 106).

¹⁵⁸ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Op. cit., p. 4-5.

¹⁵⁹ Op. cit., p. 305.

¹⁶⁰ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Op. cit., p. 25-6.

¹⁶¹ COMPARATO, Fábio Konder. Op. cit., p. 255.

Desta forma, constata-se que o poder de polícia foi instituído e outorgado aos integrantes da Administração Pública para evitar as colisões no exercício dos direitos individuais de todos os indivíduos da sociedade, possuindo atributos específicos e peculiares para o seu exercício, que são a **discricionariedade, a auto-executoriedade e a coercibilidade**.

Hely Lopes Meirelles trata destes atributos da seguinte forma:

Discricionariedade traduz-se na livre escolha, pela Administração, da conveniência e oportunidade de exercer o Poder de Polícia, visando sempre o interesse público, estando sempre diante de parâmetros legais.

Auto-executoriedade é a faculdade de a Administração em decidir e executar diretamente sua decisão por seus próprios meios, sem intervenção do Judiciário, ou seja, a realização de seu trabalho independe de qualquer mandado judicial.

Coercibilidade é a imposição coativa das medidas adotadas pela Administração, onde o ato praticado pelo administrador é obrigatório, admitindo-se o uso de força necessária para seu cumprimento¹⁶².

Há que se observar as condições gerais de validade do ato administrativo¹⁶³, bem como condições específicas deste ato de polícia, que são competência, finalidade, forma e objeto (condições de validade de qualquer ato administrativo), acrescidas de proporcionalidade da sanção e de legalidade dos meios empregados pela Administração¹⁶⁴.

Todas as condições de validade específicas dos atos de polícia são determinantes da legitimidade da ação dos agentes de polícia, os quais são detentores da exclusividade da atuação armada¹⁶⁵.

¹⁶² *Direito Administrativo Brasileiro*. cit., p. 120-2.

¹⁶³ *Direito Administrativo Brasileiro*. cit., p. 135-7.

¹⁶⁴ *Idem*. *Ibidem*, p. 124-5.

¹⁶⁵ Hely Lopes Meirelles descreve sobre estas condições de validade do ato administrativo da seguinte forma:

“**Competência** – Para a prática do ato administrativo a competência é a condição primeira de sua validade. Nenhum ato – discricionário ou vinculado – pode ser realizado validamente sem que o agente disponha de poder legal para praticá-lo.

Entende-se por competência administrativa o poder atribuído ao agente da Administração para o desempenho específico de suas funções. A competência resulta de lei e por ela é delimitada.

Finalidade – Outro requisito necessário ao ato administrativo é a finalidade, ou seja, o objetivo de interesse público a atingir.

A finalidade do ato administrativo é aquela que a lei indica explícita ou implicitamente. Não cabe ao administrador escolher outra, ou substituir a indicada na norma administrativa, ainda que ambas colimem fins públicos.

Forma – Todo ato administrativo é, em princípio, formal. E compreende-se essa exigência, pela necessidade que tem o ato administrativo de ser contrastado com a lei e aferido, freqüentemente, pela própria Administração e até pelo Judiciário, para verificação de sua validade.

Motivo – O motivo ou causa é a situação de direito ou de fato que determina ou autoriza a realização do ato administrativo. O motivo, como elemento integrante da perfeição do ato, pode vir expresso em lei como pode ser deixado ao critério do administrador. Tratando-se de motivo vinculado pela lei, o agente da Administração, ao praticar o ato, fica na obrigação de justificar a existência do motivo, sem o quê o ato será inválido ou, pelo menos, invalidável, por ausência da motivação.

Objeto – Todo ato administrativo tem por objeto a criação, modificação ou comprovação de situações jurídicas concernentes a pessoas, coisas ou atividades sujeitas à ação do Poder Público. Nesse sentido, o objeto identifica-se com o conteúdo do ato, através do qual a Administração manifesta seu poder e sua vontade, ou atesta simplesmente situações preexistentes.

Referente às condições específicas de validade do ato de polícia, adita:

Em resumo ao estudo do poder de polícia, adotar-se-ão os ensinamentos de

José Cretella Júnior:

A Polícia é algo em concreto, é um conjunto de atividades coercitivas exercidas na prática dentro de um grupo social, o poder de polícia é uma “facultas”, uma faculdade, uma possibilidade, um direito que o Estado tem de, através da polícia, que é a força organizada, limitar as atividades nefastas dos cidadãos. Usando a linguagem aristotélico-tomista – continua o citado administrativista, podemos dizer que o poder de polícia é uma potencialidade, é algo em potência, ao passo que a polícia é uma realidade, é algo em ato. O poder de polícia legitima a ação da polícia e sua própria existência¹⁶⁶.

Se a polícia é uma atividade ou aparelhamento, o poder de polícia é o princípio jurídico que informa essa atividade, justificando a ação policial, nos Estados de Direito. Poder da Polícia é a possibilidade atuante da polícia, é a polícia quando age. Numa expressão maior, que abrigasse as designações que estamos esclarecendo, diríamos: em virtude do poder de polícia o poder da polícia é empregado pela polícia a fim de assegurar o bem-estar público ameaçado¹⁶⁷.

4.2. Limites do Poder de Polícia no Brasil.

O poder de polícia é o poder-dever concedido ao agente público para que restrinja direitos individuais em prol da coletividade *ex vi* do artigo 78 do Código Tributário Nacional.

Trata-se aqui de um poder-dever da Administração concedido aos agentes públicos que mais atinge os direitos individuais, pois se refere à restrição destes em prol da própria segurança pública, podendo ser citada a realização de busca pessoal em pessoa com “atitude suspeita” visando o encontro de objeto que esteja correlacionado à atividade delituosa¹⁶⁸, restringindo-se assim o direito individual de ir e vir em prol do direito social à segurança¹⁶⁹. Neste mesmo sentido está amparada a efetivação da prisão em flagrante nos

A **proporcionalidade** entre a restrição imposta pela Administração e o benefício social que se tem em vista, sim, constitui requisito específico para a validade do ato de polícia, como, também, a correspondência entre a infração cometida e a sanção aplicada, quando se tratar de medida punitiva. Sacrificar um direito ou uma liberdade do indivíduo sem vantagem para a coletividade invalida o fundamento social do ato de polícia, pela desproporcionalidade da medida.

A **legalidade dos meios** empregados pela Administração é o último requisito para a validade do ato de polícia. Na escolha do modo de efetivar as medidas de polícia não se compreende o poder de utilizar meios ilegais para sua consecução, embora lícito e legal o fim pretendido. Os meios devem ser legítimos, humanos e compatíveis com a urgência e a necessidade da medida adotada”.

¹⁶⁶ *Lições de Direito Administrativo*. São Paulo: José Bushatsky Editor, 1972, p. 229.

¹⁶⁷ *Tratado de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 1968, verbete “Polícia Administrativa”, p. 51.

¹⁶⁸ Artigos 244 e 249 do Código de Processo Penal.

¹⁶⁹ Artigo 6º, Caput, da Constituição Federal.

caso de prática de crime¹⁷⁰ e da realização da apreensão de adolescente nos casos de prática de ato infracional¹⁷¹.

A extensão do poder de polícia é hoje muito ampla, abrangendo desde a proteção à moral e aos bons costumes, a preservação da saúde pública, a censura de filmes e espetáculos públicos, o controle das publicações, a segurança das construções e dos transportes, a manutenção da ordem pública em geral, até à segurança nacional em particular.

Encontram-se atuantes no Brasil órgãos que desenvolvem a polícia sanitária, a polícia ambiental, a polícia rodoviária, a polícia de trânsito, das construções, dos meios de comunicação e divulgação, a política, da economia popular, dentre outras que atuam sobre as atividades individuais que afetam ou possam afetar os superiores interesses da coletividade, a que incumbe o Estado velar e proteger.

Os limites do poder de polícia são demarcados pelo interesse social em conciliação com os direitos fundamentais dos indivíduos assegurados na vigente Constituição da República em seu artigo 5º. Os Estados democráticos, como o brasileiro, 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. Nos dias atuais, no nosso País, predomina a idéia 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 relativo¹⁷²”.

Essa sujeição do direito individual aos interesses coletivos ficou bem marcada na Constituição de 1946, que condicionava o uso do direito de propriedade ao bem-estar

¹⁷⁰ Artigo 301 e 302 do Código de Processo Penal.

¹⁷¹ Artigo 102 do Estatuto da Criança e do Adolescente.

social, conforme expôs o artigo 147, e cujo princípio foi reproduzido na vigente Constituição da República ao estabelecer que a ordem econômica e social tem por fim realizar o desenvolvimento nacional e a justiça social, com base dentre outros fatores, na “função social da propriedade, que é a reprodução da afirmativa de Duguit de que a propriedade não é mais o direito subjetivo do proprietário; é a função social do detentor da riqueza¹⁷³”.

Por meio de restrições impostas às atividades do indivíduo que afetem a coletividade, cada cidadão cede parcelas mínimas de seus direitos à comunidade, sendo que o Estado lhe retribui em segurança ordem, higiene, sossego, moralidade e outros benefícios públicos, propiciadores do conforto individual e do bem-estar geral. Para efetivar essas restrições individuais em favor da coletividade, o Estado se utiliza do poder de polícia. Tratando-se de um poder discricionário, a norma legal que o confere não minudeia o modo e as condições da prática do ato de polícia. Esses aspectos são confiados ao prudente critério do administrador público, mas, se a autoridade ultrapassar o permitido em lei, incidirá em abuso de poder, corrigível por via judicial. O ato de polícia, como ato administrativo que é, fica sempre sujeito à invalidação pelo Poder Judiciário quando praticado com excesso ou desvio de poder.

Neste sentido é notório que o poder de polícia justifica a conduta do agente público, seja na esfera penal, civil ou administrativa, não sendo, entretanto, ilimitado, estando condicionado aos ditames das leis e dos princípios regentes dos próprios direitos e garantias individuais delineados na Constituição Federal.

Assim sendo, a ação da autoridade pública, seja qual for, deverá estar subsidiada em lei, considerando-se as premissas do inciso II do artigo 5º e do *caput* do artigo 37 da vigente Constituição Federal (princípio da legalidade), bem como os procedimentos pragmáticos deverão estar de acordo com as normas de procedimentos desencadeadas pelos

¹⁷²

RIPERT, Georges. *O Regime Democrático e o Direito Civil Moderno*. São Paulo: Saraiva, 1937, pág. 233.

¹⁷³

Las Transformaciones Generales del Derecho Privado. Madrid: Posada, 1931, pág. 37.

órgãos públicos competentes, sob pena de agir a autoridade de formar irregular, excedendo os limites de seus poderes. Isto é relevante quando todo o conjunto normativo (sejam leis ou demais regulações) também está com supedâneo em normas de direito internacional, como são as tratativas das questões atinentes ao sistema protetivo inerente à criança e ao adolescente.

Diante deste contexto, serão discorridas as normas internacionais e a base legislativa interna atinente ao envolvimento de criança e adolescente em fatos ilícitos e a conseqüente ação do Poder Público por meio de seus órgãos e agentes.

CAPÍTULO 05

ASPECTOS JURÍDICOS DE PROTEÇÃO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DIRECIONADOS À ATUAÇÃO POLICIAL

5.1. Visão Internacional dos Direitos da Criança e do Adolescente.

No plano internacional, vários são os tratados e documentos atinentes ao reconhecimento dos direitos humanos da criança e do adolescente, em que muitos trazem, inclusive, regras mínimas de aplicabilidade no plano interno de um Estado.

Os principais institutos direcionados ao “sistema protetivo internacional” da criança e do adolescente são: a Declaração dos Direitos da Criança (1959), a Convenção sobre Direitos da Criança (1989), as Regras de Beijing (1985) e de Tóquio e as Diretrizes de Riad (1988).

Basicamente estes instrumentos trouxeram institutos reveladores do sistema garantista à criança, os quais foram abarcados pelos regramentos normativos brasileiros. Conforme ensina Shecaira, “a etapa garantista obedece a um concerto internacional, resultante de inúmeros documentos internacionais de proteção à criança e ao adolescente¹⁷⁴”.

Em razão da especificidade e relevância de cada regramento em face da atuação policial, serão tratados cada um de forma individual, conjugando-os ao final deste capítulo.

¹⁷⁴

SHECAIRA, Sérgio Salomão. *Sistema de Garantias e o Direito Penal Juvenil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p. 43.

5.1.1. Declaração dos Direitos da Criança.

A Declaração dos Direitos da Criança foi adotada pela Assembléia das Nações Unidas de 20 de novembro de 1959, a qual apontou a necessidade da instituição progressiva no plano interno de cada Estado em conformidade com dez princípios delineados em seu bojo.

Devido à importância de alguns destes princípios supramencionados em face da atuação policial, serão abaixo descritos na conformidade da Declaração:

Princípio 1

A criança gozará todos os direitos enunciados nesta Declaração. Todas as crianças, absolutamente sem qualquer exceção, serão credoras destes direitos, sem distinção ou discriminação por motivo de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, riqueza, nascimento ou qualquer outra condição, quer sua ou de sua família.

Princípio 2

A criança gozará proteção social e ser-lhe-ão proporcionadas oportunidades e facilidades, por lei e por outros meios, a fim de lhe facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, de forma sadia e normal e em condições de liberdade e dignidade. Na instituição das leis visando este objetivo levar-se-ão em conta sobretudo, os melhores interesses da criança.

Princípio 6

Para o desenvolvimento completo e harmonioso de sua personalidade, a criança precisa de amor e compreensão. Criar-se-á, sempre que possível, aos cuidados e sob a responsabilidade dos pais e, em qualquer hipótese, num ambiente de afeto e de segurança moral e material, salvo circunstâncias excepcionais, a criança da tenra idade não será apartada da mãe. À sociedade e às autoridades públicas caberá a obrigação de propiciar cuidados especiais às crianças sem família e àquelas que carecem de meios adequados de subsistência. É desejável a prestação de ajuda oficial e de outra natureza em prol da manutenção dos filhos de famílias numerosas.

Princípio 8

A criança figurará, em quaisquer circunstâncias, entre os primeiros a receber proteção e socorro.

Princípio 9

A criança gozará de proteção contra quaisquer formas de negligência, crueldade e exploração. Não será jamais objeto de tráfico, sob qualquer forma.

Não será permitido à criança empregar-se antes da idade mínima conveniente; de nenhuma forma será levada a ou ser-lhe-á permitido empenhar-se em qualquer ocupação ou emprego que lhe prejudique a saúde ou a educação ou que interfira em seu desenvolvimento físico, mental ou moral.

Princípio 10

A criança gozará de proteção contra atos que possam suscitar discriminação racial, religiosa ou de qualquer outra natureza. Criar-se-á num ambiente de compreensão, de tolerância, de amizade entre os povos, de paz e de fraternidade universal e em plena consciência que seu esforço e aptidão devem ser postos a serviço de seus semelhantes.

Centralizando-se no tema desta dissertação, observa-se que o principal foco desta Declaração foi o tratamento isonômico da pessoa denominada “criança”, criando vertentes proibitórias de tratamentos discriminatórios entre estas, bem como objetivando a

consciência, por parte dos Estados, da necessidade de adoção de um sistema normativo protetivo de seus direitos individuais, sociais e políticos.

Este documento internacional, apesar de não gerar um efeito vinculante aos Estados, determinou uma conseqüente observância por estes na elaboração de demais pactos internacionais e, por via reflexa, a instituição de medidas adequadas ao conjunto normativo interno, conforme será observado a seguir.

5.1.2. Convenção sobre os Direitos da Criança.

Esta Convenção foi adotada pela Assembléia Geral das Nações Unidas em 20 de novembro de 1989, sendo ratificada pelo Brasil em 20 de setembro de 1990 por meio do Decreto nº 99.710/90, definindo a pessoa denominada criança como “todo ser humano menor de 18 anos de idade, salvo se, em conformidade com a lei aplicável à criança, a maioridade seja alcançada antes” (artigo 1º), determinando que os Estados-Membros, em suma, têm o dever de assegurar que a criança seja protegida pela sistemática definida na Declaração de Direitos das Crianças¹⁷⁵.

O interessante é que o § 1º do artigo 3º da Convenção prescreveu que “todas as medidas relativas às crianças, tomadas por instituições de bem estar social públicas ou privadas, tribunais, autoridades administrativas ou órgãos legislativos, terão como consideração primordial os interesses superiores da criança”. Neste sentido, seja qual for o órgão do Poder Público, deverá atuar em face de um fato envolvendo uma criança ou adolescente de forma a garantir o seu direito à proteção integral, ainda que seja ela a autora de um ato ilícito.

Dentre os dispositivos desta Convenção, foram delineados vários direitos e garantias a serem preservados pelos Estados-Membros participantes, a exemplo do direito à

¹⁷⁵

Importante esclarecer que no Brasil o artigo 2º do Estatuto da Criança e do Adolescente prescreu a diferenciação entre criança e adolescente, trazendo uma terminologia diversa da prevista na orla internacional.

liberdade de expressão (artigo 13), liberdade de pensamento, de consciência e de crença (artigo 14), liberdade de associação e de reunião pacífica (artigo 15), dentre outros.

Quanto à prática de atos ilícitos pela criança, prescreve o artigo 37 que:

Os Estados Membros assegurarão que:

- a) Nenhuma criança seja submetida a tortura nem a outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes. Não será imposta a pena de morte, nem a prisão perpétua, sem possibilidade de livramento, por delitos cometidos por menores de dezoito anos de idade.
- b) Nenhuma criança seja privada de sua liberdade de forma ilegal ou arbitrária. A detenção, a reclusão ou a prisão de uma criança, será efetuada em conformidade com a lei e apenas como último recurso, e durante o mais breve período de tempo que for apropriado.
- c) Toda criança privada da liberdade seja tratada com humildade e o respeito que merece a dignidade inerente à pessoa humana, e levando-se em consideração as necessidades de uma pessoa de sua idade. Em especial, toda criança privada de sua liberdade ficará separada de adultos, a não ser que tal fato seja considerado contrário aos melhores interesses da criança, e terá direito a manter contato com sua família por meio de correspondência ou de visitas, salvo em circunstâncias excepcionais.
- d) Toda criança privada sua liberdade tenha direito a rápido acesso a assistência jurídica e a qualquer outra assistência adequada, bem como direito a impugnar a legalidade da privação de sua liberdade perante um tribunal ou outra autoridade competente, independente e imparcial e a uma rápida decisão a respeito de tal ação.

Neste sentido observa-se que, independentemente da prática de um ato ilícito, a criança é detentora de direitos humanos inerentes à sua pessoa em condição de desenvolvimento, não devendo estar com sua liberdade restrita no mesmo local de adultos, revelando o objetivo protetivo de sua situação especial de pessoa. O artigo 40 da Convenção também dispõe, em seu § 1º, que

os Estados Membros reconhecem o direito de toda criança, de quem se alegue ter infringido as leis penais ou a quem se acuse ou declare culpada de ter infringido as leis penais, de ser tratada de modo a promover e estimular seu sentido de dignidade e de valor, e a fortalecer o respeito da criança pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais de terceiros, levando em consideração a idade da criança e a importância de se estimular sua reintegração e seu desempenho construtivo na sociedade.

Apesar de a Convenção trazer vários direitos e garantias quanto ao sistema protetivo da criança, delineando aspectos gerais quanto ao tratamento por parte do Poder Público quando da prática de um ato ilícito, não explicitou qualquer ponto específico quanto aos instrumentos que servirão de base para os atos privativos de sua liberdade ambulatorial, a exemplo da forma do cumprimento de sanção; apesar desta omissão, tornou-se relevante em razão dos fundamentos garantistas no tratamento da criança como ser humano em desenvolvimento e de necessário tratamento diferenciado.

5.1.3. Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça, da Infância e da Juventude (Regras de Beijing).

Adotadas pela Assembléia Geral das Nações Unidas por meio da Resolução 40/33, de 29 de novembro de 1985, reconheceu que os jovens, por se encontrarem ainda numa etapa inicial do desenvolvimento humano, requerem uma atenção e uma assistência especiais com vista ao seu desenvolvimento físico, mental e social, e uma proteção legal em condições de paz, liberdade, dignidade e segurança, convidando os Estados-Membros a adaptarem, quando necessário, as suas legislações, políticas e práticas nacionais, em especial no campo de formação do pessoal da Justiça de Menores, às Regras de Beijing, assim como dar conhecimento às autoridades competentes e ao público em geral;

Quanto ao Regramento Mínimo das Nações Unidas para a Administração da Justiça de Menores (1985), trouxe princípios gerais importantes visando a garantir o bem-estar da criança por meios de ações, inclusive, que assegurem a esta

uma vida útil na comunidade fomentando, durante o período de vida em que o menor se encontre mais exposto a um comportamento desviante, um processo de desenvolvimento pessoal e de educação afastado tanto quanto possível de qualquer contato com a criminalidade e a delinquência.

Trouxe como medidas positivas atos que assegurem a

mobilização completa de todos os recursos existentes incluindo a família, os voluntários e os outros grupos comunitários, assim como as escolas e outras instituições comunitárias, com o fim de promover o bem-estar do menor e reduzir a necessidade de intervenção da lei e tratar de forma eficaz, equitativa e humanitária o jovem em conflito com a lei.

As orientações básicas de caráter geral que se referem à política social visam promover ao máximo a **proteção social dos jovens para evitar a necessidade de intervenção dos órgãos estatais**, sendo isto o campo de aplicação das normas e definições utilizadas nestas regras internacionais, devendo ser aplicadas imparcialmente aos “jovens delinquentes” sem qualquer forma de discriminação.

Dispõe em seu contexto que o “menor” é qualquer criança ou jovem que, em relação ao sistema jurídico considerado, pode ser punido por um delito sob forma diferente de um adulto, ou seja, os regramentos sancionatórios não devem ser os mesmos, e, por extensão, também não devem ser as mesmas as atuações das autoridades públicas.

Quanto aos procedimentos de atuação quanto aos atos ilícitos praticados pelo “menor”, aponta que “os contatos entre os organismos encarregados de fazer cumprir a lei e o jovem delinqüente deverão ser estabelecidos de forma a respeitar o estatuto jurídico do menor, a favorecer o seu bem-estar e a evitar prejudicá-lo, tendo em conta as circunstâncias do caso” (regra 10).

Esta regra supra trata de aspectos fundamentais relativos aos processos e ao comportamento dos policiais ou de outros agentes dos organismos encarregados de fazer cumprir a lei nos casos de delinqüência juvenil. A expressão "evitar prejudicá-lo" é sem dúvida vaga, cobrindo muitos aspectos possíveis de interação (palavras, violência física, riscos devidos ao meio). Como o próprio envolvimento num processo de “Justiça de Menores” pode em si ser "nocivo" para os jovens, a expressão "evitar prejudicá-lo" deve ser compreendida como a redução ao mínimo do dano infligido aos menores ou qualquer prejuízo suplementar ou indevido. Isto é especialmente importante no primeiro contato com os organismos encarregados de fazer cumprir a lei, porque este pode influenciar profundamente o comportamento futuro do “menor” em relação ao Estado e à sociedade. Além disso, o sucesso de qualquer outra intervenção depende destes primeiros contatos. A benevolência e a firmeza são essenciais em tais situações.

Aponta a regra 11 que a Polícia, o Ministério Público e os outros organismos que se ocupem de casos de delinqüência juvenil poderão lidar com eles discricionariamente, evitando o recurso ao formalismo processual penal estabelecido. Neste sentido, a regra 12 determina a **necessidade de especialização nos serviços de polícia**, devendo, para melhor

cumprir as suas funções, “os policiais que se ocupam freqüentemente, ou exclusivamente, de menores ou que se dedicam essencialmente à prevenção da delinqüência juvenil, receber uma instrução e uma formação especiais”. De forma convergente dispõe a regra 22, apontando “a formação profissional, a formação permanente, os cursos de reciclagem e outros tipos de formação apropriados, servirão para proporcionar a aquisição e manutenção da competência profissional necessária a todas as pessoas encarregadas de assuntos referentes a menores”.

5.1.4. Regras Mínimas das Nações Unidas para a Elaboração de Medidas não Privativas de Liberdade (Regras de Tóquio).

Adotadas pela Assembléia Geral das Nações Unidas por meio da Resolução nº 45/110, de 14 de dezembro de 1990, as Regras de Tóquio recomendam a sua implementação e aplicação à escala nacional, regional e inter-regional, tendo-se em conta o contexto político, econômico, social e cultural e as tradições de cada país.

Estas “Regras” enunciaram uma série de princípios básicos buscando favorecer o recurso a adoção de medidas não-privativas de liberdade para as pessoas submetidas a medidas substitutivas da prisão. Em seu contexto visou realizar um justo equilíbrio entre os direitos dos “delinqüentes”, os direitos das vítimas e as preocupações da sociedade relativas à segurança pública e à prevenção do crime, objetivando a redução da determinação das penas de prisão, racionalizando as políticas de justiça penal considerando-se o respeito aos direitos humanos, às exigências da justiça social e às necessidades de reinserção dos “delinqüentes” (itens 1.4 e 1.5 da Regras).

Interessante apontar o disposto no item 5.1 das Regras, pois descreve que, quando for adequado e compatível com o seu sistema jurídico, a Polícia, o Ministério Público ou outros serviços encarregados da justiça penal podem retirar os procedimentos contra o delinqüente se considerarem que não é necessário recorrer a um processo judicial para fins da

proteção da sociedade, da prevenção do crime ou da promoção do respeito pela lei ou pelos direitos das vítimas. Serão fixados critérios em cada sistema jurídico para determinar se é conveniente retirar os procedimentos ou se é pertinente o processo a seguir. Em caso de infração menor, o Ministério Público pode impor, sendo cabível, medidas não-privativas de liberdade.

No item 6 das Regras trata-se da prisão preventiva como medida de último recurso nos procedimentos penais, sendo que no item 8 estão descritas as sanções cabíveis, sendo elas: sanções verbais (admoestação, repreensão e advertência); manutenção em liberdade antes da decisão do tribunal, penas privativas de direitos, penas econômicas e pecuniárias (multa e o dia de multa), perda ou apreensão, restituição à vítima ou indenização desta, condenação suspensa ou suspensão da pena, regime de prova e vigilância judiciária, imposição de prestação de serviços à comunidade; afetação a um estabelecimento aberto, residência fixa, qualquer outra forma de tratamento em meio aberto, ou até uma combinação destas medidas.

Em relação ao item 15 das Regras, trata-se do “pessoal” que tratará da aplicação de medidas aos “delinqüentes”, pois prescreve que há a necessidade de **“uma formação especializada apropriada e uma certa experiência prática”**. Quanto a esta formação, o item 16.1 apontou que “a formação visa fazer com que o pessoal tome consciência das suas responsabilidades em matéria de reinserção dos delinqüentes, da proteção dos direitos dos delinqüentes e da proteção da sociedade. Deve igualmente sensibilizá-lo para a necessidade de uma cooperação e de uma coordenação das atividades com outros órgãos competentes”. O item 16.3 prescreve que “uma vez em funções, os agentes manterão atualizados e desenvolverão os seus conhecimentos e as suas qualificações profissionais graças a uma formação permanente e a cursos de reciclagem. Serão previstos meios apropriados para este fim”.

Neste sentido observa-se que estas Regras não trazem apenas um rol de princípios basilares de aplicação de medidas aos adolescentes infratores, mas também **apontam a necessidade de preparação e especialização das pessoas que irão lidar com a socialização desta pessoa em formação**. Pode ser entendido que a extensão destas normas não atinge apenas àqueles que irão tratar diretamente da aplicação da medida sancionatória ao “delinqüente”, mas também a todos os agentes atuantes nesta sistemática da prática do ato ilícito, a exemplo das próprias autoridades policiais.

5.1.5. Diretrizes das Nações Unidas para Prevenção da Delinqüência Juvenil (Princípios Orientadores de Riad).

Com base na Declaração Universal dos Direitos do Homem, o Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos, a Declaração dos Direitos da Criança, a Convenção sobre os Direitos da Criança, e as Regras de Beijing, a Organização das Nações Unidas adotou alguns princípios orientadores quanto às tratativas da prevenção da delinqüência juvenil.

Nos ditames do Anexo às Orientações de Riad,

a prevenção da delinqüência juvenil é uma parte essencial da prevenção do crime na sociedade. Ao enveredarem por atividades lícitas e socialmente úteis e ao adotarem uma orientação humanista em relação à sociedade e à vida, os jovens podem desenvolver atitudes não criminógenas (§ 1º).

Novamente houve a enunciação de que deve haver o **recrutamento de pessoal especializado** a todos os níveis para atuação nas situações de delinqüência do menor (§ 9º).

Conforme prescreve o § 58 destas Orientações,

o pessoal (homens ou mulheres) de administração da justiça e outro pessoal relevante deve ser formado para responder às necessidades especiais dos jovens e estar familiarizado e usar, tanto quanto possível, programas e possibilidades alternativas que permitam subtrair os *jovens ao* sistema judiciário.

Conforme pode ser observado, houve uma priorização, sob um foco humanista, do atendimento de situações delituosas praticadas pelos “jovens”, estando subentendidos a criança e o adolescente.

5.2. Sistema de Garantias à Criança e ao Adolescente no Brasil.

A legislação pátria trata do sistema protetivo da criança e do adolescente com mais especificidade na vigente Constituição Federal e no Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990, dispondo sobre os regramentos gerais atinentes às questões penais, civis e administrativas.

A Constituição Federal trata de forma específica da proteção da criança e do adolescente em seus artigos 226 a 229, apontando, no tocante à preservação do direito à segurança parte do Poder Público, que

é dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (artigo 227).

Neste contexto, até em razão de a República Federativa do Brasil ter como um de seus fundamentos a dignidade da pessoa humana¹⁷⁶, previu a Carta Magna a adoção da “etapa garantista”, cujas regras “substituem o paradigma da *situação irregular* pelo da *proteção integral*, permitindo estabelecer regras que indicam a absoluta prioridade dada aos interesses da criança e do adolescente¹⁷⁷”.

Conforme ensina Shecaira,

a etapa garantista obedece a um concerto internacional, resultante dos inúmeros documentos internacionais de proteção à criança e ao adolescente, como: Declaração dos Direitos da Criança, Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça Juvenil (Regras de Beijing), Diretrizes das Nações Unidas para a Administração da Justiça Juvenil (Diretrizes de Riad), Convenção sobre os Direitos da Criança, entre outros¹⁷⁸.

¹⁷⁶ Artigo 1º, inciso III da Constituição Federal.

¹⁷⁷ SHECAIRA, Sérgio Salomão. Sistema de Garantias e o Direito Penal Juvenil. São Paulo; Revista dos Tribunais, 2008, p. 43.

¹⁷⁸ Ibidem, p. 43-4.

Conjugado aos ditames constitucionais, o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/90) vem a consagrar a etapa garantista, apontando em seu artigo 1º que

esta Lei dispõe sobre a **proteção integral** à criança e ao adolescente, sendo que em seu artigo 4º determinou que é dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, **com absoluta prioridade**, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.

Nos termos do artigo 70 do Estatuto, verifica-se que “é dever de todos prevenir a ocorrência de ameaça ou violação dos direitos da criança e do adolescente”. Importante esclarecer que o artigo 73 do Estatuto menciona que “a inobservância das normas de prevenção importará em responsabilidade da pessoa física ou jurídica”.

Com advento do Estatuto da Criança e do Adolescente, revogando o Código de Menores de 1979, até então calcado na doutrina da “situação irregular”, “o menor cede espaço à criança e adolescentes, sujeitos de direito¹⁷⁹”. Nos ditames do artigo 3º do Estatuto,

a criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da **proteção integral** de que trata esta Lei, assegurando-lhes, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade.

Concretizando os ditames jurídicos dispostos na Constituição Federal e no Estatuto da Criança e do adolescente, foi criado o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) por meio da Lei Federal nº 8.242/91, sendo o órgão responsável pela deliberação sobre a política de atenção à infância e adolescência, detendo abstratamente uma atuação efetiva quanto à conjugação de esforços entre os “atores” do Sistema de Garantia dos Direitos (SGD), devendo buscar diretamente a materialização de políticas públicas e sociais atinentes à proteção integral da criança e do adolescente.

A realidade nacional é clara quanto à situação caótica vigente em relação ao envolvimento dos adolescentes em atos ilícitos, seja pela inexistência de Delegacias de Polícia especializadas ou pela ineficiência do próprio Sistema de Justiça e de Segurança Pública, pois eles “têm sido submetidos a situações de vulnerabilidade, o que demanda o

desenvolvimento de política de atendimento integrada com as diferentes políticas e sistemas dentro de uma rede integrada de atendimento, e, sobretudo, dar efetividade ao Sistema de Garantia de Direitos¹⁸⁰”.

Neste contexto, o Sistema de Garantia de Direitos (SGD) foi implementado em razão da adoção da Doutrina da Proteção Integral, instalando um sistema de proteção geral de direitos das crianças e adolescentes, tendo como eixos principais:

- 1) **eixo de promoção** – todas as instâncias públicas, ou seja, serviços e programas públicos governamentais e não governamentais (assistência social, educação, cultura, esporte, saúde, trabalho etc.);
- 2) **eixo de defesa** – órgãos do Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, Segurança Pública/Polícias, Conselhos Tutelares e entidades de defesa e
- 3) **eixo do controle** – conselhos dos direitos, conselhos setoriais, tribunais de contas, organizações da sociedade civil, auditorias, controladorias, parlamentos etc¹⁸¹.

Esta sistemática por eixos no SGD foi delineado pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) por meio da Resolução nº 113, de 19 de abril de 2006, dispondo em seu artigo 1º que

o Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente constitui-se na articulação e integração das instâncias públicas governamentais e da sociedade civil, na aplicação de instrumentos normativos e no funcionamento dos **mecanismos de promoção, defesa e controle** para a efetivação dos direitos humanos da criança e do adolescente, nos níveis Federal, Estadual, Distrital e Municipal.

O § 1º do dispositivo supracitado prescreve ainda que

esse Sistema articular-se-á com todos os sistemas nacionais de operacionalização de políticas públicas, especialmente nas áreas da saúde, educação, assistência social, trabalho, **segurança pública**, planejamento, orçamentária, relações exteriores e promoção da igualdade e valorização da diversidade.

Este sistema garantidor envolve demais subsistemas internos¹⁸², sendo eles:

- 1) Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo;
- 2) Sistema Educacional;
- 3) Sistema Único de Saúde (SUS);
- 4) Sistema Único da Assistência Social (SUAS);

¹⁷⁹

Idem. Ibidem, p. 45.

¹⁸⁰

Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE/Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Brasília: CONANDA, 2006, p. 18.

¹⁸¹

UNGARETTI, Maria América. *Justiça Juvenil sob o marco da Proteção Integral*. São Paulo: ABMP, 2008, p. 12.

5) Sistema de Justiça e **Segurança Pública**.

Nos termos do artigo 5º da Resolução nº 113/2006 do CONANDA,

os órgãos públicos e as organizações da sociedade civil, que integram esse Sistema, deverão exercer suas funções, em rede, a partir de três eixos estratégicos de ação:

- I - defesa dos direitos humanos;
- II - promoção dos direitos humanos; e
- III - controle da efetivação dos direitos humanos.

Pode ser observado que o Sistema de Justiça e Segurança Pública é relevante quanto ao garantismo de direitos da criança e do adolescente, até porque o artigo 7º da mencionada Resolução dispõe que

neste eixo, situa-se a atuação dos seguintes órgãos públicos:

(...)

V - polícia civil judiciária, inclusive a polícia técnica;

VI - **polícia militar**.

Devido à relevância das questões de segurança pública no Sistema de Garantia de Direitos, cuja estruturação de órgãos policiais vem descrita na Constituição Federal¹⁸³, serão estudadas as circunstâncias próprias da prática de atos infracionais pelo adolescente diante do extenso conjunto de normas protetivas atinente à ação policial, dispondo-se sobre regras essenciais no tocante ao que venha a ser o ato infracional, bem como quando o adolescente poderá ser apreendido em flagrante delito¹⁸⁴.

¹⁸² *Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE/Secretaria Especial dos Direitos Humanos*. Brasília: CONANDA, 2006, p. 22.

¹⁸³ Artigo 144 da Constituição Federal.

¹⁸⁴ Artigos 103 a 111 do Estatuto da Criança e do Adolescente.

CAPÍTULO 06

ASPECTOS GERAIS DO ATO INFRAACIONAL

6.1. Visão Jurídica.

A [vigente](#) Constituição Federal é anterior à Convenção sobre os Direitos da Criança adotada pela Assembléia Geral das Nações Unidas, datada de [20 de novembro](#) de [1989](#) e ratificada pelo Brasil em [24 de setembro](#) de [1990](#), demonstrando a sintonia do sistema legislativo pátrio com toda a discussão de âmbito internacional sobre os regramentos ideais para a criança e a adoção de novos princípios consagrados pela Convenção das [Nações Unidas](#).

À época da promulgação da vigente Constituição Federal estava em aplicação o Código de Menores, advindo posteriormente o Estatuto da Criança e do Adolescente, verificando-se a expressão de um novo projeto político de nação e de País. Inaugurou-se no País uma nova forma de se perceber a criança e o adolescente, propondo-se uma profunda mudança cultural, o que certamente não se produziu e nem se produzirá numa única geração.

Até então havia duas categorias distintas de crianças e adolescentes: a dos filhos socialmente incluídos e integrados, a que se denominava “crianças e adolescentes”, e outra, a dos filhos dos pobres e excluídos, genericamente denominados “menores”, que eram considerados crianças e adolescentes de “segunda classe”. A eles se destinava o Código de Menores, baseada na “doutrina da situação irregular”. Essa doutrina definia um tipo de tratamento e uma política de atendimento que variava do assistencialismo à total segregação, em que, via de regra, os “menores” eram simples objetos de tutela do Estado sob o arbítrio

inquestionável da autoridade judicial, fomentando-se a criação e a proliferação de grandes abrigos e internatos onde ocorriam toda a sorte de violações dos direitos humanos, cristalizando, por meio de órgãos repressivos, uma cultura institucional perversa cuja herança ainda hoje se faz presente e que há dificuldades em debelar completamente.

Neste sentido, ensina Shecaira que

no sistema do antigo Código de Menores havia previsão de medidas de assistência e proteção (art. 14) que não dependiam exclusivamente de o “menor” ter praticado ato que se subsumisse a uma figura típica penal (ser autor de infração penal nos termos do ordenamento). Com efeito, a fixação de qualquer medida restritiva de direito, até mesmo as de caráter institucional, também poderia estar baseada na constatação do “desvio de conduta, decorrente de grave inaptidão familiar ou social” (nos exatos termos do art. 2º, inciso V, do Código de Menores), cuja identificação, dada a natureza equívoca da expressão – inadequação familiar ou social -, permitia dar ensejo às mais diversas e injustas situações¹⁸⁵.

Com a vigente Constituição Federal e o Estatuto da Criança e do Adolescente, as crianças e adolescentes, sem distinção de raça, classe social, ou qualquer forma de discriminação, passaram de “objetos” a “sujeitos de direitos”, considerados em sua “peculiar condição de pessoas em desenvolvimento” a quem se deve assegurar a “prioridade absoluta” na formulação de políticas públicas e destinação privilegiada de recursos nas dotações orçamentárias das diversas instâncias político-administrativas do País.

Preceitos relevantes constam no Estatuto da Criança e do Adolescente marcando a ruptura com o velho paradigma da situação irregular, sendo exemplos:

- 1) a prioridade do direito à convivência familiar e comunitária e, conseqüentemente, o fim da política de abrigamento indiscriminado;
- 2) a priorização das medidas de proteção sobre as socioeducativas, deixando-se de focalizar a política da infância nos abandonados e delinqüentes;
- 3) a integração e a articulação das ações governamentais e não-governamentais na política de atendimento;

4) a garantia de devido processo legal e da defesa ao adolescente a quem se atribua a autoria de ato infracional ; e

5) a municipalização do atendimento.

Importante elucidar-se que o termo “menor” é normalmente utilizado como abreviação de “menor de idade”, estando banido do vocabulário de quem defende os direitos da infância, pois se remete à “doutrina da situação irregular” ou do “direito penal juvenil”, ambas superadas. Cabe ressaltar que possui uma carga discriminatória negativa por quase sempre se referir apenas a crianças e adolescentes autores de ato infracional ou em situação de ameaça ou violação de direitos.

O conceito de criança adotado pela Organização das Nações Unidas abrange o conceito brasileiro de criança e adolescente. Na Convenção sobre os Direitos da Criança “entende-se por criança todo ser humano menor de 18 anos de idade, salvo se, em conformidade com a lei aplicável à criança, a maioridade seja alcançada antes”, conforme dispõe o artigo 1º do Decreto 99.710, de 21 de novembro de 1990, o qual promulga a Convenção sobre os Direitos da Criança¹⁸⁶.

Nos termos do artigo 2º, *caput*, do Estatuto da Criança e do Adolescente “considera-se criança, para os efeitos desta Lei, a pessoa até 12 anos de idade incompletos, e adolescente aquela entre 12 e 18 anos de idade”. Independentemente da diferenciação, os efeitos pretendidos quanto à proteção da criança no âmbito internacional são idênticos aos alcançados com a norma infraconstitucional citada.

¹⁸⁶

Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, 22 nov. 1990. Seção I, p. 22256.

Vale elucidar que a Emenda Constitucional nº 45, de 8 de dezembro de 2004, acrescentou o § 3º no artigo 5º da Constituição Federal com esta redação: “Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais”. Neste sentido, se antes desta modificação não era exigido um quorum especial de aprovação, os tratados já incorporados ao ordenamento jurídico nacional anteriormente à Emenda 45, em razão dos princípios da continuidade do ordenamento jurídico e da recepção, são recepcionados no sistema jurídico com *status* de Emenda Constitucional.

O Estatuto criou mecanismos de proteção nas áreas de [educação](#), [saúde](#), [trabalho](#) e [assistência social](#), ficando estabelecido o fim da aplicação de punições para adolescentes, sendo tratados com medidas de proteção em caso de desvio de conduta e com medidas socioeducativas em caso de cometimento de atos infracionais.

6.2. Ato Infracional e Medidas Aplicáveis.

Nos ditames do artigo 103 do Estatuto da Criança e do Adolescente, “considera-se ato infracional a conduta descrita como crime ou contravenção penal”, não sendo qualquer criança ou adolescente à data do fato passível de repressão criminal, até por que são penalmente inimputáveis os menores de dezoito anos, sujeitos às medidas específicas previstas na lei sob análise¹⁸⁷.

Conforme ensina Shecaira

o sistema de responsabilização presente no Estatuto pressupõe, pois, a existência de crime ou contravenção como causa objetiva, eficiente e necessária para o acionamento do sistema, sem prescindir das condições subjetivas (dolo ou culpa). Do ponto de vista objetivo, estabeleceu-se um sistema que não pode prescindir dos atos aos quais correspondem condutas descritas como crimes ou contravenções. Porém, é variável a intensidade da responsabilização, porquanto há uma relativização do princípio da proporcionalidade em função do superior interesse da criança. Mas, reafirma-se, a dualidade da identificação entre ato infracional e crime ou

¹⁸⁷

Artigo 228 da Constituição Federal.

contravenção não passa de um eufemismo, que na essência permite ainda mais compreender o estudo do tema como de um ramo do Direito Penal¹⁸⁸.

Importante elucidar-se que o Estatuto da Criança e do Adolescente, quanto à prática de ato infracional por criança, não determinará o mesmo tratamento jurídico para o adolescente quanto à “reprimenda” do ato e a adoção de medida cautelar privativa de liberdade.

Uma primeira observação pertinente é atinente à realização da **apreensão em flagrante de adolescente** pela prática de um ato infracional¹⁸⁹. Conforme delimita o artigo 106 do Estatuto, “nenhum adolescente será privado de sua liberdade senão em flagrante de ato infracional ou por ordem escrita e fundamentada da autoridade judiciária competente”, ou seja, somente adolescentes podem ser apreendidos em flagrante, nunca se podendo efetivar-se esta medida cautelar em desfavor de uma criança.

Cabe esclarecer que o adolescente apreendido em flagrante por ato infracional tem direito à identificação dos responsáveis pela sua apreensão, devendo ser informado acerca de seus direitos, bem como a sua apreensão e o local onde se encontra recolhido deverão ser, incontinenti, comunicados à autoridade judiciária competente e à família do apreendido ou à pessoa por ele indicada, verificando a autoridade competente, desde logo e sob pena de responsabilidade, a possibilidade de liberação imediata.

Quanto à consequência jurídica pela **prática de um ato infracional, se este for criança somente serão aplicadas as medidas de proteção** previstas no artigo 101 do Estatuto, enquanto a prática de ato infracional por **adolescente poderá lhe determinar este ser submetido a uma medida de proteção ou uma medida socioeducativa, dependendo da gravidade de seu ato**¹⁹⁰.

¹⁸⁸

Op. cit., p. 169.

¹⁸⁹

Aplicação supletiva do artigo 244 e 249 do Código de Processo Penal ao Estatuto da Criança e do Adolescente.

¹⁹⁰

Artigo 112 do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Em sendo cabível ao adolescente a aplicação pela autoridade judiciária competente (Vara da Infância e Juventude) de **medida socioeducativa** pelo ato infracional cometido, após o devido processo legal, denominado “ação socioeducativa”, poderá ser determinada:

I – **advertência**, que se trata de admoestação verbal enunciada pelo juiz ao adolescente infrator perante seus pais ou responsável;

II - **obrigação de reparar o dano**, que tem natureza compensatória de prestação de serviços ou pagamento de indenização pelo próprio menor caso o adolescente concorde, pois não é admitida a prestação de trabalho forçado;

III - **prestação de serviços à comunidade**, cuja finalidade é reeducativa, a qual será admitida se não for forçada;

IV - **liberdade assistida**, em que o adolescente receberá orientação e assistência social por técnicos especializados, ou por associações, sendo cabida, principalmente, quando os adolescentes são reincidentes ou habituais, demonstrando tendência na prática de atos infracionais, podendo ser aplicada pelo **prazo mínimo de seis meses**;

V - **inserção em regime de semi-liberdade**, em que os adolescentes estudam ou trabalham durante o dia e à noite se recolhem a uma entidade especializada, **não detendo prazos delineados na lei**;

VI - **internação em estabelecimento educacional**, sendo esta a mais gravosa ao adolescente, que poderá ser submetido a esta sanção pelo prazo mínimo de seis meses e máximo de três anos, sendo compulsória a sua saída do sistema ao completar vinte e um anos de idade. Cabível esclarecer que esta medida socioeducativa somente deve ser aplicada pelo juiz nos casos de tratar-se de ato infracional cometido mediante grave ameaça ou violência a

pessoa, ou por reiteração no cometimento de outras infrações graves, ou por descumprimento reiterado e injustificável da medida anteriormente imposta.

Em sendo cabível ao adolescente a aplicação de medida de proteção ao invés de uma medida socioeducativa, será aplicada pelo juiz qualquer uma das previstas no artigo 101, incisos I a VI do Estatuto, bem como aos adolescentes portadores de doença ou deficiência mental será cabível o tratamento individual e especializado em local adequado às suas condições.

Importante mencionar que em relação às medidas de proteção e socioeducativas aplicáveis ao infrator como consequência jurídica a prática de um ato ilícito, elas se diferenciam quanto a sua destinação, pois as medidas de proteção buscam efetivar a garantia de direitos da criança ou do adolescente que cometera um ato infracional, não sendo cabível a aplicação de uma medida socioeducativa, pois esta detém natureza sancionatória, punindo o adolescente infrator, apesar de buscar além da sensação sancionatória deste a sua socialização.

CAPÍTULO 07

A POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE SÃO PAULO E AS ESTRATÉGIAS INSTITUCIONAIS

A Polícia Militar do Estado de São Paulo, criada em 15 de dezembro de 1831, tem por função primordial o policiamento ostensivo e a preservação da ordem pública [paulista](#). Para fins de organização é uma força auxiliar e reserva do [Exército Brasileiro](#)¹⁹¹, integrando, assim como suas [co-irmãs](#), o Sistema de Segurança Pública, estando subordinada ao Governo do Estado de [São Paulo](#) por meio da Secretaria Estadual de Segurança Pública. Seus integrantes são denominados militares estaduais¹⁹², assim como os membros do [Corpo de Bombeiros Militar de São Paulo](#). Atualmente, em efetivo, é a maior [Polícia](#) do [Brasil](#) e a terceira maior da [América Latina](#), contando com cerca de 100.000.00 militares¹⁹³.

Importante para a abordagem da presente dissertação, antes de se tratar especificamente da Polícia Militar do Estado de São Paulo, é a avaliação geral do Sistema de Segurança Pública sob o prisma constitucional.

7.1. O Sistema de Segurança Pública e a Polícia Militar do Estado de São Paulo.

O sistema de segurança pública vem descrito *ab initio* na Constituição Federal, estando atrelado diretamente à preservação do direito à segurança pública e individual¹⁹⁴,

¹⁹¹ Artigo 144, § 6º, da Constituição Federal.

¹⁹² Artigo 42 da Constituição Federal.

¹⁹³ Disponível em: <www.intranet.polmil.sp.gov.br>. Acesso em 07 out.2009.

¹⁹⁴ Artigos 5º, *caput*, e 6º, *caput*, da Constituição Federal.

cujas disposições de competências de cada Instituição estão delineadas no artigo 144, apontando que

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

- I - polícia federal;
- II - polícia rodoviária federal;
- III - polícia ferroviária federal;
- IV - polícias civis;
- V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

Prima facie torna-se cabível apontar que os três primeiros órgãos policiais supramencionados estão vinculados à União, sendo que os enumerados nos dois últimos estão atrelados ao âmbito estadual.

Assim sendo, não existem órgãos municipais com competência para a atuação específica na preservação da ordem pública, ressalvando-se apenas que “os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei¹⁹⁵”.

A **Polícia Federal** detém a competência determinada no § 1º do mencionado artigo 144, sendo um órgão permanente definido em lei, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destinando-se a:

- I - apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;
- II - prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência;
- III - exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras;
- IV - exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União¹⁹⁶.

Podem ser citadas como exemplos de atividades da Polícia Federal as apurações de crimes relacionados ao tráfico de drogas, de armas, a sonegação de impostos da União etc.

¹⁹⁵ Artigo 144, § 8º, da Constituição Federal.

¹⁹⁶ Artigo 144, § 1º, da Constituição Federal.

A **Polícia Rodoviária Federal** detém sua competência vinculada ao § 2º do mencionado dispositivo constitucional, apontando que se trata de “órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais”. Exemplo de atividade deste órgão é a realização da fiscalização nas rodovias federais das condições dos veículos automotores sob o prisma das normas de circulação nos termos do Código de Trânsito Brasileiro.

O § 3º do artigo 144 da Magna Carta dispõe, quanto à **Polícia Ferroviária Federal**, que é um “órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais”. Exemplo de atividade é a fiscalização de cargas nas vias férreas.

No âmbito estadual, sob os auspícios da Constituição Federal, existem três organismos atrelados à segurança pública, sendo eles a Polícia Civil, a Polícia Militar e os Corpos de Bombeiros Militares.

O § 4º do dispositivo constitucional em apreço prescreve que “às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares”, a exemplo da apuração de crime de roubo ocorrido em estabelecimento bancário, enquanto, nos termos do § 5º, “às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil”, tratando-se na realidade de uma atividade residual em relação aos demais órgãos, ou seja, o que não é atividade específica dos demais será da Polícia Militar e dos Corpos de Bombeiros Militares.

Apesar de as Polícias Militares serem órgãos dos Estados e do Distrito Federal, ou seja, vinculados administrativamente a estas pessoas jurídicas de direito público interno,

tais instituições são controladas tanto sob o aspecto normativo quanto administrativo e operacional por parte da União, por meio do Exército¹⁹⁷.

Conforme reza o § 6º do artigo 144 da Constituição Federal, “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”, dispositivo este regulado pelo recepcionado Decreto-lei Federal nº 667/69, estando tal situação disposta no artigo 1º deste diploma legal.

Neste mesmo Decreto-lei supracitado consta, em seu artigo 21, que compete ao Exército:

- a) Centralizar todos os assuntos da alçada do Ministério do Exército relativos às Polícias Militares, com vistas ao estabelecimento da política conveniente e à adoção das providências adequadas;
- b) Promover as inspeções das Políticas Militares tendo em vista o fiel cumprimento das prescrições deste decreto-lei;
- c) Proceder ao controle da organização, da instrução, dos efetivos, do armamento e do material bélico das Polícias Militares;
- d) Baixar as normas e diretrizes para a fiscalização da instrução das Polícias Militares.
- e) Apreciar os quadros de mobilização para as Polícias Militares de cada Unidade da Federação, com vistas ao emprego em suas missões específicas e como participantes da Defesa Territorial.
- f) Cooperar no estabelecimento da legislação básica relativa às Polícias Militares.

No mesmo propósito, vem o artigo 37 do Decreto Federal nº 88.777/83 (R-200) apontar que compete ao Estado-Maior do Exército:

- 1) o estabelecimento de princípios, diretrizes e normas para a efetiva realização do controle e da coordenação das Polícias Militares por parte dos Exércitos, Comandos Militares de Área, Regiões Militares e demais Grandes Comandos;
- 2) a centralização dos assuntos da alçada do Ministério do Exército, com vistas ao estabelecimento da política conveniente e à adoção das providências adequadas;
- 3) a orientação, fiscalização e controle do ensino e da instrução das Polícias Militares;
- 4) o controle da organização, dos efetivos e de todo material citado no parágrafo único do artigo 3º deste Regulamento;
- 5) a colaboração nos estudos visando aos direitos, deveres, remuneração, justiça e garantias das Polícias Militares e ao estabelecimento das condições gerais de convocação e de mobilização;
- 6) a apreciação dos quadros de mobilização para as Polícias Militares;
- 7) orientar as Polícias Militares, cooperando no estabelecimento e na atualização da legislação básica relativa a essas Corporações, bem como coordenar e controlar o cumprimento dos dispositivos da legislação federal e estadual pertinentes.

¹⁹⁷

Nos termos do item 7 do artigo 2º do Decreto Federal nº 88.777/83 (R-200), conceitua-se controle como o “ato ou efeito de acompanhar a execução das atividades das Polícias Militares, por forma a não permitir desvios dos propósitos que lhe forem estabelecidos pela União, na legislação pertinente”.

Com intuito de regulamentar esta norma constitucional, o Decreto-lei Federal nº 667, de 02 de julho de 1969, trouxe enumerações de competências das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares dos diversos Estados do Brasil, prescrevendo que:

Instituídas para a manutenção da ordem pública e segurança interna nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal, compete às Polícias Militares, no âmbito de suas respectivas jurisdições:

- a) Executar com exclusividade, ressalvadas as missões peculiares das Forças Armadas¹⁹⁸, o policiamento ostensivo¹⁹⁹, fardado, planejado pela autoridade competente, a fim de assegurar o cumprimento da lei, a manutenção da Ordem Pública e o exercício dos poderes constituídos;
- b) Atuar de maneira preventiva, como força de dissuasão, em locais ou áreas específicas, onde se presuma ser possível a perturbação da ordem;
- c) Atuar de maneira repressiva, em caso de perturbação da ordem, precedendo o eventual emprego das Forças Armadas;
- d) Atender a convocação, inclusive mobilização, do Governo Federal em caso de guerra externa ou para prevenir ou reprimir grave perturbação da ordem ou ameaça de sua irrupção, subordinando-se à Força Terrestre para emprego em suas atribuições específicas de polícia militar e como participante da Defesa Interna e da Defesa Territorial.
- e) Além dos casos previstos na letra anterior, a Polícia Militar poderá ser convocada, em seu conjunto, a fim de assegurar à Corporação o nível necessário de adestramento e disciplina ou ainda para garantir o cumprimento das disposições deste Decreto-lei, na forma que dispuser o regulamento específico.

O Decreto-lei Estadual nº 217, de 8 de abril de 1970, traz no artigo 9º a competência e as atividades de policiamento, complementando o Decreto Federal dispendo da mesma forma, bem como, no mesmo intuito, a Lei Estadual nº 616, de 17 de dezembro de 1974, foi promulgada para apresentar a destinação e as missões da PMESP.

Esta, em seu artigo 2º e incisos, relaciona as mesmas especificações do Decreto Lei Federal nº 667/69 e Decreto-lei Estadual nº 217/70, acrescentando apenas o inciso V, que descreve as atribuições do Corpo de Bombeiros.

Após a realização destas considerações gerais quanto aos órgãos de segurança pública, bem como a citação de algumas questões de controle das Polícias Militares dos Estados pela União, por meio do Exército, tratar-se-á especificamente da Polícia Militar do Estado de São Paulo, considerando-se os propósitos desta dissertação.

¹⁹⁸ As missões das Forças Armadas estão descritas na Magna Carta em seu artigo 142, sendo complementada pela Lei Federal Nº 6.880, de 9 de dezembro de 1980 (Estatuto dos Militares).

¹⁹⁹ O artigo 2º, 27, do Decreto Federal nº 88.777/83 dita que: “Policiamento 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, que pelo equipamento, ou viatura, objetivando a manutenção da ordem pública”.

7.2. Garantias Institucionais da Polícia Militar do Estado de São Paulo.

Apesar estar delineado nos parágrafos 4º e 5º do artigo 144 da Constituição Federal que a Polícia Civil, a Polícia Militar e os Corpos de Bombeiros Militares são órgãos atinentes ao sistema de segurança pública, verificar-se-á que no Estado de São Paulo existem somente dois, sendo a Polícia Civil e a Polícia Militar, em que esta engloba os órgãos do Corpo de Bombeiros.

Consoante às determinações da Constituição Estadual do Estado de São Paulo, prescreve o artigo 139 que “a Segurança Pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e incolumidade das pessoas e do patrimônio”.

O § 2º do supramencionado dispositivo reza que “a polícia do Estado será integrada pela Polícia Civil, Polícia Militar e Corpo de Bombeiros”, determinando o § 3º que “a Polícia Militar, integrada pelo Corpo de Bombeiros, é força auxiliar, reserva do Exército”.

Nos termos do artigo 141 da Constituição Estadual de São Paulo, “à Polícia Militar, órgão permanente, incumbem, além das atribuições definidas em lei, a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública”.

Nos termos do artigo 2º da Lei Complementar Estadual nº 207/79, a qual foi recepcionada pela Constituição Estadual supracitada, “são órgãos policiais, subordinados hierárquica, administrativa e funcionalmente ao Secretário da Segurança Pública: I – Polícia Civil; II – Polícia Militar”. Suas atribuições básicas estão enumeradas no artigo 3º da mencionada lei, sendo atribuição da Polícia Civil, nos termos do inciso I, “o exercício da Polícia Judiciária, administrativa e preventiva especializada”, e da Polícia Militar, conforme o inciso II, “o planejamento, a coordenação e a execução do policiamento ostensivo, fardado e a prevenção e extinção de incêndios”.

Assim sendo, constata-se que a preservação da ordem pública e do direito social e individual à segurança é atribuição essencial da Polícia Militar, sendo um órgão importante a ser utilizado como “instrumento de controle social²⁰⁰”, sendo suas atividades direcionadas a evitar a ocorrência de ilícitos e, em ocorrendo, efetivar o restabelecimento da ordem pública, quer por simples ações preventivas por meio de militares em atividade de patrulhamento, quer pelas ações repressivas como o controle de distúrbios civis.

Conforme aponta o item 1.1.2 do Planejamento Estratégico 2008-2011 da Polícia Militar do Estado de São Paulo²⁰¹, quando trata da “Política de Governo” atinente ao sistema estadual de segurança pública,

o Governo do Estado de São Paulo definiu a Política de Governo para a Segurança Pública tendo como horizonte a ser perseguido por seus órgãos, inclusive com o envolvimento social, a **garantia da segurança pública para toda a comunidade e a constante promoção dos direitos humanos**, como balizamento inalienável da vida em sociedade, com especial atenção no respeito aos direitos e garantias individuais de todas as pessoas, combatendo qualquer forma de discriminação e primando pela inclusão social de forma ainda mais abrangente.

Apontou ainda em seu item 1.1.3.2 que

Alicerçada em valores fundamentais e deveres éticos, com fulcro no art. 7º da Lei Complementar nº 893, de 09MAR01 (Regulamento Disciplinar), a Polícia Militar direcionará suas ações pelos valores abaixo:

- a. agir em defesa da vida, da integridade física e da dignidade das pessoas, independente de provocação ou circunstância, buscando sempre a verdade real;
- b. servir a população como cada policial militar gostaria de ser servido, manifestando educação, zelo, cordialidade e respeito a todas as pessoas;
- c. agir com honestidade de propósitos, probidade, patriotismo, civismo e coragem;
- d. pautar as relações humanas no ambiente de trabalho pelo respeito à hierarquia, disciplina, fraternidade, justiça, lealdade, constância de propósitos e profissionalismo²⁰².

Quanto às estratégias institucionais, estas estão divididas em sete seguimentos, os quais vêm delineados no item 4.3 do Planejamento Estratégico 2008-2011 da Polícia Militar do Estado de São Paulo, sendo eles: “Gestão de Pessoal; Gestão de Logística; Gestão de Formação, Treinamento e Desenvolvimento de Pessoal; Gestão Operacional; Gestão de Tecnologia de Informação e Comunicação; Gestão de Finanças e Gestão de Saúde²⁰³”.

²⁰⁰ Vide Capítulo 3.

²⁰¹ Disponível em: <www.intranet.polmil.sp.gov.br>. Acesso em 07 out.2009.

²⁰² Disponível em: <www.intranet.polmil.sp.gov.br>. Acesso em 07 out.2009.

²⁰³ Disponível em: <www.intranet.polmil.sp.gov.br>. Acesso em 07 out.2009.

Tendo-se em vista a abordagem desta pesquisa, dois destes seguimentos supramencionados são relevantes quanto à apreensão do adolescente em flagrante delito por ato infracional, sendo eles a Gestão de Formação, Treinamento e Desenvolvimento de Pessoal e a Gestão Operacional.

Quanto à Gestão de Formação, Treinamento e Desenvolvimento de Pessoal, o item 4.3.3 dispõe como estratégias²⁰⁴:

- a. Formação básica dos Soldados PM (CFSd), Sargentos PM (CFS) e Oficiais (CFO) para o exercício da polícia ostensiva e de preservação da ordem pública;
- b. Implantação de Matriz de Competência (habilidades) para orientar os currículos de Cursos e Estágios para atender as necessidades dos policiais que atuam na Matriz Operacional (Programas de Policiamento), nas especializadas e na Matriz Organizacional, procedendo distribuição de vagas com observância a descrição desta matriz;
- c. Formação de Multiplicadores da Filosofia de Polícia Comunitária para atuar em todas as atividades operacionais com observância aos princípios que norteiam esta filosofia;
- d. Formação de Multiplicadores de Agentes de Responsabilidade Social na Prevenção Primária para atuar nos programas educativos preventivos, mormente o PROERD e o JCC que são àqueles considerados institucionais;
- e. Programas de Treinamento voltado para a preservação da vida da integridade física e dignidade da pessoa humana, abrangendo principalmente as Técnicas não Letais e o "Tiro Defensivo na Preservação da Vida" – "Método Giraldi", este último com a "Doutrina para a atuação armada da Polícia, e do policial, com a finalidade de servir e proteger a Sociedade, e a si próprio";
- f. Comprometimento do ensino, treinamento e desenvolvimento de pessoal com os resultados de não conformidades e de permanência na Instituição dos policiais militares formados em todos os níveis;
- g. Potencializar as atividades de comunicação social para a inserção da imagem da PM junto aos órgãos da imprensa (escrita, falada e televisiva, *internet*), de modo a divulgar os bons projetos e treinamentos para construir uma visão do que é certo, contrapondo-se ao errado, justamente para criar na população e consolidar nossa posição de instituição legalista bem formada e treinada.

Quanto à Gestão Operacional, prescreve o item 4.3.4 as seguintes estratégias:

- a. Emprego operacional por meio dos programas de policiamento que corresponde a Matriz Operacional da Polícia Militar do Estado de São Paulo;
- b. Adoção do critério de responsabilidade territorial, em todos os níveis de gerência, para todos Oficiais PM das OPM Territoriais com comprometimento com os resultados de suas respectivas áreas de responsabilidade;
- c. Aplicação da metodologia do Plano de Policiamento Inteligente (PPI), baseado na distribuição técnica dos meios humanos e materiais no território, caracterizando-se o policiamento orientado para as chamadas áreas de interesse da segurança pública;
- d. Operações em áreas que seja detectado processo de degradação social para processar interação comunitária e a adoção de políticas públicas por outros órgãos governamentais e não governamentais com conjugação da segurança, com políticas públicas de transformação social para aumento da sensação de segurança e constância na melhoria da qualidade de vida da população;
- e. Desenvolvimento de Programas de Responsabilidade Social com foco na prevenção primária junto as escolas e comunidades de jovens, mormente por meio dos programas educativos preventivos institucionais (PROERD e JCC);

²⁰⁴

Disponível em: <www.intranet.polmil.sp.gov.br>. Acesso em 07 out.2009.

- f. Utilização da Inteligência Policial orientando a atividade policial, com a otimização dos sistemas inteligentes, bancos de dados sistematizados e comunicação digitalizada, com aplicação de soluções de Tecnologia de Informação que integrem os dados e os transforme em informações relevantes para a atividade policial;
- g. Extensão do policiamento preventivo com uso de tecnologia de vídeo-monitoramento nos municípios acima de duzentos mil habitantes com centrais de monitoramento instaladas junto aos Centros de Operações da Polícia Militar;
- h. Toda atividade operacional de polícia deve ser lastreada por Procedimentos Operacionais Padrões (POP) treinados e internalizados nos policiais militares, balizados pelo respeito à vida, a integridade física e dignidade da pessoa humana e com irrestrita observância aos direitos e garantias individuais constitucionais;
- i. Potencializar a atividade de comunicação social para inserção da imagem da PM junto aos órgãos da imprensa (escrita, falada e televisiva, *internet*), de modo a divulgar as boas ocorrências diárias (que são centenas todos os dias), para construir uma visão do que é certo, contrapondo-se ao errado, justamente para criar na população e consolidar nossa posição de instituição legalista, compromissada com a defesa da vida, da integridade física e da dignidade da pessoa humana²⁰⁵.

Importante ressaltar que as estratégias institucionais, devidamente direcionadas no âmbito do Direito sob “normas do dever-ser”, estão pautadas na observância dos Direitos Humanos, conforme dispõe o item 6.2 do Planejamento Estratégico 2008-2011 da Polícia Militar do Estado de São Paulo:

A Polícia Militar é um órgão extremamente voltado à proteção e respeito aos direitos da pessoa, e não poderia ser diferente, pois existe para a preservação da ordem pública. O desrespeito à cidadania é nítido sinal de desordem.

A preocupação da Polícia Militar com o absoluto respeito aos direitos humanos é dupla: além do dever legal de fazer cumprir as leis, e com isso coibir que pessoas desrespeitem os direitos de outras, ela tem o dever e interesse institucional de prevenir, evitar e punir todos os atos ilegais de seus integrantes. Assim, a Corporação não poderá ser condescendente com qualquer ato de seus integrantes que viole os direitos da pessoa humana.

Os direitos humanos e a dignidade da pessoa são marcos da justiça, pois não podemos falar em justiça sem tratarmos do respeito aos direitos humanos. A justiça só está presente onde os direitos humanos são respeitados. Isso implica em afirmar que desrespeitá-los constitui-se em injustiça. Defende-los é defender e promover a justiça; é respeitar a pessoa acima de tudo²⁰⁶.

Importante elucidar-se que a Polícia Militar do Estado de São Paulo detém como projeção de futuro, nos termos do item 6.5 do Planejamento Estratégico 2008-2011:

- a. Segurança como questão de Estado;
- b. Políticas Públicas de transformação social associadas à Segurança Pública
- c. Polícia como vetor das mudanças sociais
- d. Polícia de defesa da vida, da integridade física e da dignidade da pessoa humana, integrada à comunidade e a comunidade integrada à Polícia como partícipe do processo (interação)²⁰⁷.

²⁰⁵ Disponível em: <www.intranet.polmil.sp.gov.br>. Acesso em 07 out.2009.

²⁰⁶ Disponível em: <www.intranet.polmil.sp.gov.br>. Acesso em 07 out.2009.

²⁰⁷ Disponível em: <www.intranet.polmil.sp.gov.br>. Acesso em 07 out.2009.

Pode ser observado que a Polícia Militar do Estado de São Paulo está estruturada por premissas de política institucional direcionada ao profissionalismo e respeito aos Direitos Humanos, tanto sob o prisma de operacionalização de suas atividades quanto da preparação dos profissionais atuantes por meio de um sistema de ensino devidamente planejado e desenvolvido nos ditames da “defesa da vida, da integridade física e da dignidade da pessoa humana²⁰⁸”.

Tais delineamentos institucionais também estão descritos no item 1.1.3.1 do Planejamento Estratégico 2008-2011 da Polícia Militar do Estado de São Paulo, direcionando todos os setores de atendimento à população²⁰⁹.

Descritas as estratégias institucionais de instrução de pessoal e de operacionalização das atividades legais da Polícia Militar Estadual, passar-se-á ao estudo de suas atividades operacionais por meio dos programas de policiamento e, após, à observação do sistema de ensino institucional, o qual se destina ao desenvolvimento do sistema operacional.

7.3. Sistema Operacional da Polícia Militar do Estado de São Paulo.

A atividade de policiamento ostensivo detém uma alargada abrangência envolvendo atividades de prevenção primária e secundária, consoante às determinações do § 5º do artigo 144 da Constituição Federal, as quais são executadas para consecução da

²⁰⁸ Disponível em: <www.intranet.polmil.sp.gov.br>. Acesso em 07 out.2009.

²⁰⁹ Nos termos do item 4 do Capítulo 01 do M-18-PM (Manual de Cidadania da Polícia Militar), “a Polícia Militar é um órgão extremamente interessado no respeito aos direitos da pessoa, e não poderia ser diferente, pois existe para a preservação da ordem pública. O desrespeito à Cidadania é nítido sinal de desordem. A preocupação da Polícia Militar com o absoluto respeito aos Direitos Humanos é dupla: além do dever legal de fazer cumprir as leis, e com isso coibir que pessoas desrespeitem os direitos de outras, ela tem o dever e interesse institucional de prevenir, evitar e punir todos os atos ilegais de seus integrantes. Assim, a Corporação não poderá ser condescendente com qualquer ato de seus integrantes que viole os direitos da pessoa. É de se observar que não há espaço para aqueles que não respeitam os Direitos Humanos, pois é uma exigência natural resultante do amadurecimento da própria sociedade. Os eventuais infratores ficam sujeitos à lei. A Corporação também exige de seus componentes o reconhecimento aos direitos de todas as pessoas; assim, mesmo o infrator penal tem direitos inerentes à sua pessoa. E, em consequência, todos os responsáveis pela Segurança Pública (ordem pública) devem saber que o criminoso não deixa de ser pessoa. Portanto, tem direito a ampla defesa e ao contraditório, o que não permite que o policial militar cometa qualquer ato com a intenção de fazer *justiça com as próprias mãos*. A função do policial militar é proteger a sociedade, coibir as infrações de acordo com a lei, e jamais julgar qualquer pessoa por sua conduta ou executar qualquer pena” (Disponível em: <www.intranet.polmil.sp.gov.br>. Acesso em 07 out.2009).

segurança pública, tais como policiamento comunitário, radiopatrulhamento e todas as demais que são levadas a efeito pela Polícia Militar a fim de prevenir o cometimento de ilícitos penais, ou de infrações administrativas, sujeitos ao seu controle.

A atividade de polícia de preservação da ordem pública envolve a manutenção e a repressão imediata às infrações penais e administrativas, fazendo a aplicação da lei, atuando o militar do Estado de forma a restabelecer a ordem pública²¹⁰.

Tais atividades de polícia ostensiva de preservação da ordem pública hodiernamente são desenvolvidas pela Polícia Militar do Estado de São Paulo por meio de sete programas de policiamento²¹¹, exarados pelo Comando Geral da Polícia Militar do Estado de São Paulo, os quais são correlacionados às atividades policiais gerais (Batalhões de Policiamento de Área) e especializadas (Batalhões de Policiamento de Choque, Ambiental, Rodoviário), sendo eles:

1) Programa de Policiamento Escolar: trata-se de um programa de policiamento delineado por meio da Diretriz nº PM3-014/02/05, cuja atividade policial ostensiva está voltada à segurança dos estabelecimentos de ensino, visando cumprir o estabelecido no Programa de Segurança Escolar, de modo a satisfazer as necessidades de segurança da comunidade escolar. É realizado por meio da Ronda Escolar;

2) Programa de Policiamento Integrado: trata-se de um programa de policiamento delineado por meio da Diretriz nº PM3-012/02/05, em que há um policial militar em uma viatura, inserido em um sistema de policiamento ostensivo capaz de assegurar-lhe condições mínimas de segurança, que atua, básica e eminentemente, de forma preventiva, em pontos de estacionamento determinados em um subsetor de baixa expectativa de ocorrências e numa faixa de horário considerada adequada para sua finalidade preventiva e que permita ser

²¹⁰

Artigo 3º do Decreto-lei nº 667/69 e artigo 2º da Lei Estadual nº 616/74.

²¹¹

Disponível em: <www.intranet.polmil.sp.gov.br/organizacao/unidade/3empm/legislacao.html>. Acesso em 07 out.2009.

visto e ser encontrado facilmente pelo cidadão, atingindo o objetivo organizacional de acessibilidade e visibilidade;

3) Programa de Forças Táticas: trata-se de um programa de policiamento delineado por meio da Diretriz nº PM3-007/02/05, cujo efetivo é fixado em razão de certas peculiaridades da região onde atua e do índice de criminalidade, considerados os crimes de homicídios e roubos. Força Tática, por sua vez, é a denominação que recebe a fração da Força Patrulha reforçada, treinada para ações táticas de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública, tais como: a prevenção setorizada, com intensificação ou saturação localizada de policiamento, repressão ao crime organizado ou em locais com alto índice de crimes violentos, ocorrências de vulto, eventos de importância, controle de tumultos e ações para restauração da ordem pública de maior magnitude.

Realiza o patrulhamento tático motorizado executado com viatura de maior porte e com reforço de armamento e equipamento, empregado segundo as normas em vigor, isoladamente ou em conjunto, e coordenado com os demais programas do policiamento ostensivo;

4) Programa de Policiamento Comunitário: trata-se de um programa delineado por meio da Diretriz nº PM3-015/02/05, que tem por objetivo organizar o policiamento realizado mediante o uso de Bases Comunitárias de Segurança, Posto Policial-Militar, Bases Comunitárias de Segurança Distrital, Base Operacional e Base Comunitária Móvel, considerando ainda as viaturas de apoio a este Programa;

5) Programa de Radiopatrulha - Atendimento "190": trata-se de um programa de policiamento delineado por meio da Diretriz nº PM3-011/02/05, que tem por finalidade realizar patrulhamento nos subsetores determinados e dar atendimento à demanda do telefone 190.

6) Programa ROCAM: trata-se de um programa de policiamento delineado por meio da Diretriz nº PM3-005/02/05, voltado ao aprimoramento do emprego desse processo de policiamento na prevenção de ilícitos penais, principalmente nos grandes corredores de trânsito dos municípios mais populosos, bem como nas Áreas de Interesse de Segurança Pública dos municípios do Estado, segundo a análise e estudo das variáveis indicadoras de criminalidade (INFOCRIM, FOTOCRIM, COPOM ON-LINE e outras, como reportagens vinculadas na imprensa, informações obtidas junto à comunidade etc.), de forma a permitir o acompanhamento e mensuração da sua eficácia em períodos pré-estabelecidos.

7) Programa de Trânsito: trata-se de um programa de policiamento delineado por meio da Diretriz nº PM3-001/02/07, cuja atividade policial ostensiva está voltada à prevenção e repressão imediata de atos relacionados com a segurança pública, visa garantir a observância das normas relativas à segurança nas vias públicas, assegurar a livre circulação e evitar acidentes, bem como definir ações específicas e necessárias ao alcance dos propósitos fixados na Política Nacional de Trânsito.

Os Programas de Policiamento da Polícia Militar de São Paulo são desenvolvidos pelas Unidades Operacionais da Polícia Militar em consonância à Diretriz nº PM3-008/02/06, a qual instituiu o “Sistema Operacional de Policiamento PM (NORSOP)”, tendo como finalidade, nos termos de seu item 2,

Definir e normalizar as atividades dos Órgãos de Execução (territoriais) e, supletivamente, dos Especiais de Execução da Polícia Militar do Estado de São Paulo (PMESP), estabelecendo os conceitos básicos para disciplinar o funcionamento e operação das Unidades territoriais e das especializadas, inserindo-as num Sistema Operacional Único.

Assim sendo, constata-se que as atividades operacionais da Polícia Militar de São Paulo estão totalmente estruturadas sob programas de policiamento e integradas sob um sistema operacional, o qual está direcionado nos termos do planejamento estratégico da Polícia Militar.

Toda esta “malha” de normas operacionais internas da Polícia Militar são emanadas pelo Comando Geral da Polícia Militar, assessorado pelo Estado-Maior, nos termos do Decreto Estadual nº 53.733/08, que dispõe:

Artigo 2º - É Órgão de Direção Geral, sediado na Capital do Estado, o Comando Geral (Cmt G), constituído de:

I - Comandante Geral da Polícia Militar (Cmt G), responsável superior pelo comando e pela administração da Polícia Militar;

II - Estado-Maior da Polícia Militar (EM/PM), órgão de assessoramento central, responsável perante o Cmt G pelo processamento estratégico dos assuntos de interesse institucional, competindo-lhe o estudo, planejamento, coordenação, fiscalização e controle de todas as atividades da Polícia Militar.

Conforme dispõe o artigo 28 do Regulamento Geral da Polícia Militar do Estado de São Paulo²¹², que trata das Seções que integram o Estado-Maior da Polícia Militar do Estado de São Paulo, mais especificamente em seus incisos III, VIII, e XIV, verifica-se:

a 3ª Seção do Estado Maior da Polícia Militar (PM/3), é responsável pelo assessoramento do Comandante Geral em assuntos pertinentes à Organização, instrução, ensino e operações, sendo-lhe atribuído: elaborar Plano Geral de Policiamento Ostensivo do Estado e o Plano de Policiamento Ostensivo Integrado da Região Metropolitana da Capital, no que concerne às suas atribuições; propor as normas para as ações operacionais integradas; e propor a publicação de Notas de Instrução e Serviço e outros documentos operacionais concernentes às suas atribuições.

Nos termos do inciso XI do artigo 29 do citado Regulamento, “compete ao Chefe da 3ª Seção do Estado Maior da Polícia Militar (PM/3) avaliar a execução de planos e ordens baixados pelo Comandante Geral, no que se refere a operações, ensino e instrução”.

Neste sentido, a elaboração, aprovação e determinação de cumprimento das normas internas a serem cumpridas pelos integrantes da Polícia Militar Estadual estão centralizadas no Comando Geral da Polícia Militar, com assessoramento do Estado-Maior, mais especificamente pela sua 3ª Seção (PM/3).

A totalidade de normas emanadas pelo Comando Geral da Polícia Militar do Estado de São Paulo, trata de ações operacionais, administrativas e documentais visando à efetivação das atividades de policiamento e a execução dos programas de policiamento mencionados, sendo as normas divididas da seguinte forma: Diretrizes Administrativas,

²¹²

Disponível em: <www.intranet.polmil.sp.gov.br>. Acesso em 07 out.2009.

Instruções Normativas, Organização e Legislação, Manuais Técnicos, Regulamentos e Procedimentos Operacionais Padronizados.

Logicamente existem várias outras normas internas vigentes na Polícia Militar do Estado de São Paulo emitidas pelas autoridades subordinadas ao Comando Geral buscando a aplicação congruente das normatizações exaradas por este, mas que, em síntese, apenas dão direcionamentos de aplicação concreta, não delineando em si qualquer conduta operacional ou administrativa diversa da regulação geral.

Importante elucidar-se que tais normas acima mencionadas foram elaboradas de acordo com bases técnicas observadas nos termos do M-13-PM (Manual de Padronização de Procedimentos Policiais Militares)²¹³.

Efetivadas as pesquisas documentais nos arquivos digitais e físicos da Polícia Militar do Estado de São Paulo, centralizados no âmbito da 3ª Seção do Estado-Maior, constatou-se que não existe qualquer norma geral de procedimentos atinentes à atuação policial em face da apreensão em flagrante do adolescente, tão somente existindo manuais técnicos e procedimentos operacionais padronizados de ação geral de atividade policial militar.

Neste sentido, pela falta de normatização de ação de polícia em face de ato infracional, especificamente quanto a procedimentos operacionais para ação concreta, buscou-se verificar se existência de outra espécie normativa vigente na Instituição Policial Militar, sendo encontrada apenas uma norma exarada no ano de 1990 que trata da atuação policial em face de ocorrência envolvendo adolescente na prática de ato infracional.

Trata-se da Diretriz de Operações Nº PM3-002/02/90, a qual buscou “fixar orientação e normas gerais para aplicação, pela Polícia Militar, na sua esfera de atribuições, da Lei nº 8.069/90”, tendo como objetivos: “1) facilitar e orientar o entendimento de aspectos conceituais presentes na Lei; 2) disciplinar a atuação do policial militar, quando do

atendimento de ocorrência, envolvendo crianças e adolescentes; 3) auxiliar outros Órgãos do poder Público para o completo cumprimento da Lei”.

Como Plano Geral dispôs que

todo o sistema operacional da Corporação deve considerar, no enfrentamento de situações com crianças e adolescentes, que estes, nos termos do Estatuto, têm direito à liberdade, ao respeito e à dignidade como pessoas humanas em processo de desenvolvimento e como sujeito de direitos civis, humanos e sociais garantidos na Constituição e nas Leis.

Apontou quanto à atuação policial em geral de que:

- 1) nenhum adolescente poderá ser privado de sua liberdade senão em flagrante de ato infracional ou por ordem escrita e fundamentada da autoridade judiciária competente;
- 2) o adolescente a quem se atribua autoria de ato infracional não poderá ser conduzido ou transportado em compartimento fechado de veículo policial;
- 3) o adolescente apreendido por força de ordem judicial deverá ser encaminhado à autoridade judiciária e o apreendido em flagrante de ato infracional será encaminhado à autoridade policial civil competente;
- 4) à falta de repartição policial especializada o adolescente deverá ser encaminhado à repartição policial comum, onde aguardará a apresentação ao Ministério Público em dependência separada da destinada a maiores. No caso de coautoria com maiores, ambos deverão ser levados à repartição policial especializada, se houver;
- 5) na Capital, a criança apreendida deverá ser apresentada ao Juiz da Vara Especial de Menores e no Interior e Região Metropolitana à respectiva autoridade judiciária, mediante contato prévio do Comandante local com essa autoridade, para operacionalização do atendimento.

Conforme pode ser observado, quanto à essência da supramencionada norma *interna corporis*, apenas houve uma conjugação de menções já delineadas na vigente Constituição Federal e no Estatuto da Criança e do Adolescente, não existindo uma regulação específica de procedimentos para a atuação policial em face da prática de ato infracional, estando apenas delineadas as prescrições gerais de encaminhamento do adolescente aos órgãos públicos atuantes, apesar de, no preâmbulo, apontar que se trata de uma norma cujo objetivo é “disciplinar a atuação do policial militar, quando do atendimento de ocorrência, envolvendo crianças e adolescentes”.

Neste sentido, ainda são aplicadas em face do adolescente infrator medidas de atuação policial em face de ocorrências envolvendo imputáveis na prática de crimes ou contravenções penais, as quais vêm descritas nos procedimentos operacionais padronizados e

no Manual de Padronização de Procedimentos Policiais Militares da Polícia Militar (M-14-PM).

O supramencionado Manual, em linhas gerais, dispõe a respeito da “consolidação, em documento básico, conceitos e normas essenciais à uniformidade de procedimentos na execução do policiamento ostensivo fardado²¹⁴”.

Os objetivos delineados no supramencionado Manual são:

- a) Constituir fonte de consulta fundamental para o desenvolvimento do ensino, da instrução e o desempenho da atividade-fim da Corporação.
- b) Estabelecer normas gerais, que não devem ser contrariadas, em desdobramentos, nos manuais específicos de cada tipo de policiamento ostensivo fardado.
- c) Estabelecer a integração de todas as estruturas dedicadas ao Policiamento Ostensivo, de forma a obter o funcionamento harmônico, pela fixação de uma doutrina de atuação na PMESP, facilitando, assim, a elaboração do planejamento, em seus escalões, visando atingir a eficiência, na execução da atividade-fim.
- d) Padronizar procedimentos operacionais comuns aos diversos tipos de policiamento ostensivo fardado.
- e) Harmonizar o entendimento de termos e expressões, normalmente usadas no trato dos assuntos relativos às missões policiais-militares.
- f) Ressaltar o aspecto preventivo na execução das atividades policiais militares.

Apesar dos aspectos globais de que trata, em nenhum momento menciona a questão atinente às ações de polícia em face de circunstâncias envolvendo criança ou adolescente infrator, algo que também é constatado em todos os manuais de procedimentos da Instituição.

Outra menção importante é a existência na Polícia Militar de normas de procedimentos operacionais padronizados (POP), as quais tratam de vários procedimentos policiais, menos de atendimento de ocorrências envolvendo crianças ou adolescentes, sendo aplicáveis as normas gerais atinentes aos “maiores de idade”.

Neste sentido, observa-se que há uma lacuna normativa interna no tocante a procedimentos a serem delineados para atendimento de situações envolvendo crianças e adolescentes infratores, considerando-se as medidas policiais restritivas de liberdade que podem ser-lhes aplicadas.

²¹⁴

Disponível em: <www.intranet.polmil.sp.gov.br>. Acesso em 07 out.2009.

Apesar de não haver conjunto normativo interno próprio para a atuação policial militar nos casos de ato infracional praticados por adolescentes, há uma relevância deste assunto para a Instituição quanto a esta situação, haja vista compor o Sistema de Garantia de Direitos no Eixo de Defesa.

As políticas de segurança pública estão inseridas no Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), isto por meio da preparação do agente público ou da atuação técnica em face do adolescente em conflito com a lei²¹⁵. Assim também menciona o inciso VI do artigo 7º da Resolução nº 113/06 do CONANDA.

Além de sua atuação no Sistema de Garantia de Direitos, os militares do Estado, no exercício de suas atribuições, devem atuar em cumprimento estrito ao princípio da legalidade²¹⁶, observando totalmente os ditames do Estatuto da Criança e do Adolescente quanto à proteção integral²¹⁷, ainda que em face de confronto ou de apreensão em flagrante de um adolescente.

Sob um prisma pragmático, a relevância das questões atinentes ao adolescente em conflito com a lei não são apenas jurídicas, mas também operacionais, considerando-se os dados gerais de atendimento de ocorrências que a seguir serão delineados em face da efetivação da apreensão de adolescentes infratores no âmbito da Polícia Militar do Estado de São Paulo²¹⁸:

ATIVIDADES POLICIAIS	2007	2008	2009	2010
Nº de infratores apreendidos em flagrante	14931	16029	15178	14858
Nº de infratores apreendidos por mandado	661	948	898	908

Fonte: 2ª Seção do Estado-Maior da Polícia Militar do Estado de São Paulo (08/02/2011).

²¹⁵ Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE/Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Brasília: CONANDA, 2006, p. 33-4.

²¹⁶ Artigo 37, *caput*, da Constituição Federal.

²¹⁷ Artigo 1º do Estatuto da Criança e do Adolescente.

²¹⁸ Disponível em: <www.intranet.polmil.sp.gov.br>. Acesso em 13 abr.2011.

Os números são claros em demonstrar a importância de a Polícia Militar integrar o Eixo de Defesa do Sistema de Garantia de Direitos no tocante à prática de ato infracional por adolescente, pois, no âmbito estadual, constata-se que há elevados índices de apreensão em flagrante durante as atividades policiais nos anos de 2007 a 2010.

Há que se ressaltar que as questões envolvendo a proteção integral da criança e do adolescente são relevantes e observadas pelo Estado e, logicamente, pela Polícia Militar Estadual, não somente no tocante à atuação repressiva em face do infrator, mas também quanto à preservação de sua segurança. Vale mencionar que no ano de 1988, por meio do Decreto Estadual nº 28.642/88, foi criado no Estado de São Paulo o Programa de Segurança Escolar, cujo objetivo era, basicamente, orientar, prevenir delitos e proteger as unidades escolares da rede estadual de ensino na região metropolitana. Neste sentido, o Estado, por intermédio da Polícia Militar, buscou disciplinar o Programa de Policiamento Escolar no Estado, fornecendo um “nível aceitável de segurança às escolas”. Para atingir esse objetivo, o Comando Geral aperfeiçoou o Programa de Segurança Escolar, transformando-o no Programa de Policiamento Escolar por meio da Diretriz nº PM3-014/02/05²¹⁹, a qual já foi mencionada neste Capítulo.

O Programa foi implantado nos municípios que possuíam no mínimo quinze mil habitantes, empregando-se um efetivo de um ou dois policiais militares em viatura, em cada turno de serviço, designada para policiar determinado número de escolas, realizando, no seu turno de serviço, tantas passagens quantas fossem possíveis em cada estabelecimento de ensino relacionado em seu “Cartão de Prioridade de Patrulhamento”.

²¹⁹

Disponível em: <www.intranet.polmil.sp.gov.br>. Acesso em 07 out.2009.

Previu a norma administrativa interna a adoção de providências para que todos os militares que trabalham no policiamento escolar mantenham-se atualizados sobre as peculiaridades desta função delineadas na Diretriz, assistindo ao videotreinamento fornecido pela Diretoria de Ensino da Polícia Militar a respeito do assunto, bem como sejam exaustivamente orientados quanto à missão, sobre o público que vai atender e os tipos de ocorrências com que pode se deparar, bem como sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente.

Observando-se a Diretriz em questão, apesar da gama de princípios e das regras destinadas à realização do policiamento preventivo nas Escolas, não se observa também quais são as formas de atuação atinentes ao tratamento a ser dispensado pelos policiais às crianças e adolescentes, e muito menos os regramentos no tocante à atuação policial militar em face da prática de um ato infracional.

Neste contexto, é inegável a necessidade de elaboração de normatização específica aos procedimentos operacionais padronizados atinentes à apreensão em flagrante do adolescente infrator, além de preparar-se o militar do Estado para a sua atuação. Vale ressaltar que esta questão está inserida no âmbito da gestão operacional da Polícia Militar.

Quanto à elaboração de normas de procedimentos pertinentes à efetivação da apreensão em flagrante do adolescente pela prática de ato infracional, seus fundamentos serão estudados em capítulo posterior; entretanto torna-se pertinente o conhecimento do Sistema de Ensino da Polícia Militar do Estado de São Paulo, bem como os currículos dos Cursos de Formação dos militares do Estado, os quais são os profissionais que operacionalizarão as normas procedimentais instituídas.

7.4. Sistema de Ensino da Polícia Militar do Estado de São Paulo.

Conforme foi delineado no âmbito do SINASE, é essencial aos agentes públicos que atuam na conflitância com a lei pelo adolescente uma preparação específica sob o prisma de uma formação inicial e continuada sobre a temática “Criança e Adolescente”²²⁰. Assim sendo, é relevante o estudo do sistema de ensino e dos currículos dos cursos de formação da Polícia Militar do Estado de São Paulo.

O Sistema de Ensino na Polícia Militar do Estado de São Paulo é regulado por uma malha de legislação específica, haja vista que o artigo 83 da Lei nº 9.394/96, que instituiu as diretrizes e bases da educação nacional (LDB), dispõe que “o ensino militar é regulado em lei específica, admitida a equivalência de estudos, de acordo com as normas fixadas pelos sistemas de ensino”.

Neste sentido, foi promulgada a Lei Complementar Estadual nº 1.036/08, instituidora do Sistema de Ensino da Polícia Militar do Estado de São Paulo, que dispõe em seu artigo 1º :

Fica instituído o Sistema de Ensino da Polícia Militar do Estado de São Paulo, dotado de características próprias, nos termos do artigo 83 da Lei Federal nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB, para o fim de qualificar recursos humanos para o exercício das funções atribuídas aos integrantes dos Quadros da Polícia Militar, em conformidade com a filosofia de polícia comunitária, especialmente as funções voltadas à polícia ostensiva e de preservação da ordem pública, às atividades de bombeiro e à execução das atividades de defesa civil.

Parágrafo único - O Sistema de Ensino da Polícia Militar promoverá a transmissão de conhecimentos científicos e tecnológicos, humanísticos e gerais, indispensáveis à educação e à capacitação, visando à formação, ao aperfeiçoamento, à habilitação, à especialização e ao treinamento do policial militar, com o objetivo de torná-lo apto a atuar como operador do sistema de segurança pública.

Regulamentando a Lei Complementar supracitada, foi publicado o Decreto nº 54.911/09, o qual apontou em seu artigo 1º que

²²⁰ Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE/Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Brasília: CONANDA, 2006, p. 33.

o Sistema de Ensino da Polícia Militar, dotado de características próprias, nos termos do artigo 83 da Lei federal nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB, tem a finalidade de qualificar recursos humanos para a ocupação de cargos policiais-militares e para o desempenho de suas funções, dentro da filosofia de polícia comunitária, especialmente as voltadas à polícia ostensiva e de preservação da ordem pública, às atividades de bombeiro e à execução das atividades de defesa civil.

Os cursos de formação estabelecidos no âmbito da Polícia Militar foram

delineados no artigo 5º da Lei Complementar Estadual nº 1.036/08, dispondo que

para atender à sua finalidade, o Sistema de Ensino da Polícia Militar manterá as seguintes modalidades de cursos e programas de educação superior com equivalência àqueles definidos no artigo 44 da Lei Federal nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 - LDB:

I - curso seqüencial de formação específica, destinado a qualificar tecnicamente a Praça da Polícia Militar de graduação inicial, para análise e execução, de forma produtiva, das funções próprias de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública, em conformidade com a filosofia que norteia a polícia comunitária, além de outras atribuições definidas em lei, bem como as funções de bombeiro e a execução das atividades de defesa civil;

II - curso seqüencial de complementação de estudos, destinado a qualificar profissionalmente o policial militar, promovendo a sua habilitação técnica, humana e conceitual para o exercício consciente, responsável e criativo das funções de liderança, gestão e assessoramento, nos limites de suas atribuições hierárquicas, dotando-o de capacidade de análise de questões atuais que envolvam o comando na execução das atividades de polícia ostensiva, de preservação da ordem pública, em conformidade com a filosofia de polícia comunitária, além de outras definidas em lei, bem como a execução das atividades de bombeiro e de defesa civil;

III - curso de graduação, destinado a formar, com solidez teórica e prática, o profissional ocupante do Posto Inicial de Oficial tornando-o apto ao comando de pessoas, e à análise e administração de processos, por intermédio da utilização ampla de conhecimentos na busca de soluções para os variados problemas pertinentes às atividades jurídicas de preservação da ordem pública e de polícia ostensiva, em conformidade com a filosofia de polícia comunitária, além de outras definidas em lei.

Nos termos do artigo 4º do Decreto Estadual nº 54.911/09, o Sistema de Ensino

da Polícia Militar é composto pelo Comando Geral, pela Diretoria de Ensino e Cultura e pelos

Órgãos de Apoio de Ensino Superior, sendo estes, nos termos do artigo 9º:

I - Centro de Altos Estudos de Segurança "Cel PM Nelson Freire Terra" (CAES);

II - Academia de Polícia Militar do Barro Branco (APMBB);

III - Escola de Educação Física (EEF);

IV - Escola Superior de Sargentos (ESSgt);

V - Escola Superior de Soldados "Coronel PM Eduardo Assumpção" (ESSd);

VI - Escola Superior de Bombeiros "Coronel PM Paulo Marques Pereira" (ESB).

Ao Comando Geral da Polícia Militar compete, segundo o artigo 14 da Lei

Complementar Estadual nº 1.036/08:

I - definir e conduzir a política de ensino;

II - elaborar estratégias de ensino e pesquisa;

III - especificar e implementar a estrutura do Sistema de Ensino da Polícia Militar;

IV - normatizar a educação superior e a profissional;

V - normatizar a matrícula nos cursos ou estágios dos respectivos estabelecimentos de ensino;

VI - definir as diretrizes para os padrões de qualidade do ensino.

Quanto à Diretoria de Ensino e Cultura (órgão de Direção Setorial do Sistema de Ensino da Polícia Militar), lhe compete, nos termos do artigo 15 da supramencionada Lei Complementar²²¹, “planejar, organizar, coordenar e controlar as atividades de ensino e expedir os atos administrativos”, sendo um órgão responsável pela implementação das políticas do Comando Geral referentes ao sistema administrativo de ensino da Polícia Militar, nos termos do inciso II do artigo 3º do Decreto Estadual nº 53.733/08.

Referente aos órgãos de apoio de ensino superior da Polícia Militar²²², estes se destinam principalmente a “executar as atividades de formação, graduação, pós-graduação, aperfeiçoamento, habilitação e treinamento profissional de policiais militares, segundo suas competências²²³”, desenvolvendo os cursos especificados no artigo 5º da Lei Complementar nº 1.036/08. Cada curso previsto na retromencionada Lei Complementar é realizado, nos termos do Decreto Estadual que o regulamenta, sob os auspícios de um Órgão de Apoio de Ensino específico, cujas atribuições de cada um deles vêm esmiuçadas nos artigos 33 a 81 do Decreto Estadual.

Nos termos do artigo 4º do Decreto Estadual nº 53.733/08, os órgãos de apoio de ensino destinados à formação profissional de soldados, sargentos e oficiais da Polícia Militar são os seguintes:

1. Academia de Polícia Militar do Barro Branco (APMBB): destinada à formação de oficiais²²⁴;
2. Escola Superior de Sargentos (ESSgt): destinada à formação de sargentos²²⁵;
3. Escola Superior de Soldados (ESSd): destinada à formação de soldados²²⁶.

²²¹ Vide artigos 6º e 7º do Decreto Estadual nº 54.911/09.

²²² Artigo 9º do Decreto Estadual nº 54.911/08.

²²³ Artigo 10, inciso I, do Decreto Estadual nº 54.911/09.

²²⁴ Artigos 55 e 56 do Decreto Estadual nº 54.911/09.

²²⁵ Artigos 44 e 45 do Decreto Estadual nº 54.911/09.

²²⁶ Artigos 33 e 34 do Decreto Estadual nº 54.911/09.

Neste sistema, conforme observado, os órgãos de apoio de ensino apenas executam a formação dos militares do Estado, cujos planejamentos, controle, organização e coordenação dos cursos cabem à Diretoria de Ensino, enquanto as políticas e estratégias de ensino, bem como a elaboração das normas de educação superior e profissional, cabem ao Comando Geral.

Conforme dispõe o artigo 28 e o inciso XI do artigo 29 do Regulamento Geral da Polícia Militar do Estado de São Paulo²²⁷, compete à 3ª Seção do Estado Maior da Polícia Militar avaliar a execução de planos e ordens baixados pelo Comandante Geral no que se refere ao ensino e à instrução, circunstância em que os currículos dos cursos são desenvolvidos pelo Comando Geral da Polícia Militar, atendidas as políticas institucionais, coadunando-se com as prescrições do artigo 5º do Decreto Estadual nº 54.911/09.

Quanto aos currículos dos Cursos de Formação da Polícia Militar desenvolvidos na Academia de Polícia Militar do Barro Branco e nas Escolas Superiores de Sargentos e Soldados, estes foram lapidados nos ditames das necessidades essenciais para o exercício da atividade policial militar de acordo com a área de concentração de estudos²²⁸, os quais serão avaliados cada um de per si visando à melhor verificação do conteúdo de cada matriz curricular quanto ao exercício das “atividades de polícia” em face do Sistema de Garantia de Direitos à criança e ao adolescente.

7.4.1. O Curso de Formação de Oficiais da Polícia Militar do Estado de São Paulo.

Nos termos do inciso III e do § 4º do artigo 5º da Lei Complementar Estadual nº 1.036/08, ao Oficial da Polícia Militar do Estado de São Paulo será conferido o título de

²²⁷

Vide subitem 7.3 desta dissertação.

bacharel em Ciências Policiais de Segurança e Ordem Pública ao ser aprovado no Curso de Formação de Oficiais, Curso este realizado sob um currículo específico²²⁹ com o total de 6.243 (seis mil, duzentos e quarenta e três) horas-aula equivalentes a quatro anos letivos na Academia da Polícia Militar do Barro Branco, nos termos do artigo 56 do Decreto Estadual nº 54.911/09.

O objetivo geral do Curso de Formação de Oficiais sob análise, previsto no item 2.1 do Currículo do Curso de Formação de Oficiais da Polícia Militar do Estado de São Paulo,

é formar, em nível de ensino superior, os Oficiais da Polícia Militar do Estado de São Paulo capacitando-os para o exercício do comando e gestão das atividades de polícia ostensiva, de preservação da ordem pública, de defesa civil e de defesa territorial, visando atingir a plenitude da autoridade policial militar, estabelecida na legislação brasileira para os postos dos círculos dos Oficiais Subalternos e dos Oficiais Intermediários.

As Grades Curriculares do Curso são desenvolvidas em três grandes áreas, sendo elas a geral, a jurídica e a profissional²³⁰.

Avaliando-se o conteúdo de todas as matérias do currículo do Curso de Formação de Oficiais, bem como os Planos Didáticos de Matérias dos quatro anos de Curso²³¹, constata-se a existência de duas matérias relevantes da área jurídica atinentes à inserção do Oficial da Polícia Militar como integrante do Sistema de Garantia de Direitos da criança e do adolescente, sendo elas **Direitos Humanos** e **Direito Penal**, estando previstos os objetivos particulares das matérias nos itens 4.12 e 4.14 da matriz curricular, sendo eles:

4.12. DIREITOS HUMANOS:

4.12.1. proporcionar conhecimentos ao Al Of PM do 4º CFO quanto:

4.12.1.1. o Direito Internacional dos Direitos Humanos e sua relação com o ordenamento jurídico brasileiro, especialmente voltado para o exercício das atividades de polícia ostensiva, preservação da ordem pública e defesa territorial afetas à Polícia Militar;

4.12.1.2. à aplicação dos princípios de Direitos Humanos durante o exercício das atividades da Polícia Militar, mormente na aplicação de técnicas de intervenção policial de alto risco;

4.12.1.3. a inserir a temática da discriminação das comunidades vulneráveis no contexto nacional e discutir políticas de segurança pública que envolvam esta problemática.

4.14. DIREITO PENAL I, II, III e IV:

4.14.1. DIREITO PENAL I, II e III:

²²⁸

Disponível em: <www.intranet.polmil.sp.gov.br>. Acesso em 07 out.2009.

²²⁹

Disponível em: <www.polmil.sp.gov.br/unidades/apmbb/pdf/grade.pdf>. Acesso em 07 out.2009.

²³⁰

Item 3 do Currículo do Curso de Formação de Oficiais da Polícia Militar do Estado de São Paulo.

²³¹

Disponível em: <www.polmil.sp.gov.br/unidades/apmbb/pdf/grade.pdf>. Acesso em 07 out.2009.

4.14.1.1. proporcionar conhecimentos que capacitem os Al Of PM do 1º, 2º e 3º CFO a interpretarem a Legislação Penal, visando o bom desempenho da atividade-fim da PMESP, compreendendo a importância do conhecimento teórico do Direito Penal na formação do Oficial PM.

4.14.2. DIREITO PENAL IV:

4.14.2.1. proporcionar conhecimentos ao Al Of PM do 4º CFO quanto à legislação penal, à luz da teoria e da jurisprudência, com orientações, por meio do estudo de casos concretos, que permitam o desenvolvimento da capacidade no desempenho de sua atividade funcional, em particular, o policiamento ostensivo, adquirindo uma visão crítica do sistema penal, não só para a compreensão da importância do estudo do Direito Penal na formação do Oficial PM, como também por ser indispensável ao estabelecimento de qualquer espécie de estratégia de ação eficiente na esfera criminal.

Constam dos Planos Didáticos de Matéria atinentes ao 4º ano o estudo das questões de proteção integral da criança e do adolescente em oito horas-aula quando da análise da aplicação da lei no caso de grupos vulneráveis – violência contra a mulher, crianças e adolescentes (matéria Direitos Humanos) – e quatro horas-aula em face dos crimes contra a criança e o adolescente – generalidades e conceito, sujeitos ativo e passivo, tipos objetivo e subjetivo, consumação e tentativa (matéria Direito Penal IV)²³².

Neste contexto, verifica-se que as questões jurídicas atinentes à proteção integral da criança e do adolescente são ministradas em apenas alguns pontos específicos aos futuros Oficiais da Polícia Militar do Estado de São Paulo, não tratando em si do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente em face dos institutos jurídicos internacionais, como a Declaração dos Direitos da Criança, a Convenção sobre Direitos da Criança, as Regras de Beijing e de Tóquio e as Diretrizes de Riad, observando-se também que não existe aprofundamento no estudo do Estatuto da Criança e do Adolescente.

7.4.2. O Curso de Formação de Sargentos da Polícia Militar do Estado de São Paulo.

Nos termos do inciso II e do § 3º do artigo 5º da Lei Complementar Estadual nº 1.036/08, ao Sargento da Polícia Militar do Estado de São Paulo lhe será atribuída a especialidade superior de Tecnólogo de Polícia Ostensiva e de Preservação da Ordem Pública ao ser aprovado no Curso de Formação de Sargentos, o qual detém um currículo específico

²³²

Disponível em: <www.polmil.sp.gov.br/unidades/apmbb/pdf/grade.pdf>. Acesso em 07 out.2009.

com o total de com o total de 1.313 (um mil trezentos e treze) horas-aula curriculares, equivalentes a aproximadamente 36 (trinta e seis) semanas de curso, excluindo as 60 horas de estágio que serão realizadas fora do expediente escolar, sendo tal curso realizado na Escola Superior de Sargentos da Polícia Militar nos termos do artigo 45 do Decreto Estadual nº 54.911/09.

Os objetivos gerais do Curso de Formação de Sargentos sob análise vêm delineados no item 2 do currículo²³³, sendo eles:

2. OBJETIVO GERAL DO CURSO:

- 2.1. qualificar profissionalmente o policial militar, promovendo a sua habilitação técnica, humana e conceitual para o exercício consciente, responsável e criativo das funções de liderança, gestão e assessoramento, nos limites de suas atribuições hierárquicas, dotando-o de capacidade de análise de questões atuais que envolvam o comando na execução das atividades de polícia ostensiva, de preservação da ordem pública, em conformidade com a filosofia de polícia comunitária, além de outras definidas em lei, bem como a execução das atividades de bombeiro e de defesa civil, atribuindo ao policial militar a especialidade superior de Tecnólogo de Polícia Ostensiva e de Preservação da Ordem Pública;
- 2.2. dotar o policial militar de conhecimentos gerais, técnicos e profissionais necessários ao desempenho das funções inerentes às graduações de 2º e 3º Sgt PM;
- 2.3. habilitar o policial militar como usuário da pistola semi-automática calibre .40 S&W, da espingarda gauge 12 e da submetralhadora FAMAE .40 S&W, de acordo com as técnicas e táticas em vigor na Polícia Militar;
- 2.4. proporcionar ao policial militar conhecimentos que o capacitem a atuar como docente nos cursos e estágios da Corporação, nos termos da legislação em vigor na Instituição;
- 2.5. habilitar o policial militar a atuar em ações de Força Tática, dentro das diretrizes do Comando Geral para o patrulhamento de Força Tática de saturação e apoio em ações policiais de risco, proporcionando assim, condições para que exerça esta atividade de forma segura, com o mínimo de risco para sua integridade e com o uso adequado e proporcional da força necessária para tais ações.

As Grades Curriculares do Curso são desenvolvidas em três grandes áreas, sendo elas a geral, a jurídica e a profissional²³⁴.

Avaliando-se o conteúdo de todas as matérias do currículo do Curso de Formação de Sargentos, constata-se a existência de duas matérias relevantes da área jurídica atinentes à inserção do Sargento da Polícia Militar como integrante do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente, sendo elas **Direitos Humanos e Legislação Penal e Processual Penal**, estando previstos os objetivos particulares das matérias nos itens 4.6 e 4.7 da matriz curricular, sendo eles:

²³³

Disponível em: <www.intranet.polmil.sp.gov.br>. Acesso em 07 out.2009.

4.6. DIREITOS HUMANOS:

4.6.1. proporcionar conhecimentos que capacitem o aluno a:

4.6.1.1. atuar dentro dos limites da legalidade e consciente da necessidade do respeito à dignidade humana;

4.6.1.2. conhecer e pautar a conduta policial-militar de acordo com os princípios éticos e legais de padrão internacional;

4.6.1.3. identificar as condições exatas para uso dos meios moderados para a contenção de pessoas e da utilização de arma de fogo, previstas no Direito Internacional, relacionando-as com a atividade policial-militar.

4.7. LEGISLAÇÃO PENAL E PROCESSUAL PENAL:

4.7.1. proporcionar conhecimentos que capacitem o aluno a:

4.7.1.1. conhecer, em níveis mais profundos de detalhamento, as normas jurídicas que dispõem sobre o crime, a pena e a persecução penal, de maneira a executar com proficiência as funções que lhe são inerentes na atividade de polícia ostensiva.

Verifica-se na matéria da área jurídica “Direitos Humanos”, especificamente no Plano Didático de Matéria²³⁵, que o Estatuto da Criança e do Adolescente é estudado em quatro horas-aula na Escola Superior de Sargentos da Polícia Militar, sendo tratados os seguintes assuntos: introdução e conceito de criança e adolescente, proteção devida pelos órgãos públicos, direitos fundamentais, prevenção à violação de direitos, entidades responsáveis pelo atendimento, ato infracional, auto de apreensão, boletim circunstanciado, procedimentos do policial militar nas ocorrências envolvendo crianças ou adolescentes.

Quanto à matéria “Legislação Penal e Processual Penal”, também se verifica o estudo dos crimes praticados em face da criança e do adolescente e a atuação policial em duas horas-aula, conforme consta do Plano Didático de Matéria atinente à Unidade Didática Legislação Penal Especial²³⁶.

Conforme pode ser observado, a quantidade de assuntos relativos às normas de proteção da criança e do adolescente tratados no Curso de Formação de Sargentos detém maior grau de especificidade do que no Curso de Formação de Oficiais, principalmente no tocante ao Estatuto da Criança e do Adolescente, apesar de também não tratar dos institutos jurídicos internacionais, como a Declaração dos Direitos da Criança, a Convenção sobre Direitos da Criança, as Regras de Beijing e de Tóquio e as Diretrizes de Riad.

²³⁴

Disponível em: <www.intranet.polmil.sp.gov.br>. Acesso em 07 out.2009.

²³⁵

Disponível em: <www.intranet.polmil.sp.gov.br>. Acesso em 07 out.2009.

Plausível ressaltar-se que, nos termos do parágrafo único do artigo 12 da Lei Complementar Estadual nº 1.036/08 e do artigo 44 do Decreto Estadual nº 54.911/09, em consonância ao disposto no artigo 2º da Lei Estadual nº 3.159/55, para que o militar do Estado realize o Curso de Formação de Sargentos da Polícia Militar é necessário ter sido Cabo e Soldado da Instituição, ou seja, ter realizado o Curso de Formação de Soldados e passado em concurso interno para Cabo. Neste sentido, o Sargento da Polícia Militar é detentor de um conhecimento acumulado das matérias desenvolvidas no Curso de Formação de Sargentos e de Soldados, sendo que este será dissecado a seguir.

7.4.3. O Curso de Formação de Soldados da Polícia Militar do Estado de São Paulo.

Nos termos do inciso I e do § 2º do artigo 5º da Lei Complementar Estadual nº 1.036/08, ao Soldado da Polícia Militar do Estado de São Paulo lhe será atribuída a especialidade superior de Técnico de Polícia Ostensiva e de Preservação da Ordem Pública ao ser aprovado no Curso de Formação de Soldados, Este Curso está delineado em dois currículos específicos²³⁷ com o total de com o total de 1.920 (um mil novecentos e vinte) horas-aula curriculares, estando dividido em dois módulos, sendo o primeiro o “Módulo Básico” e o segundo, e seqüencial, o “Módulo Especializado de Policiamento Comunitário”, realizado na Escola Superior de Soldados da Polícia Militar, nos termos do artigo 34 do Decreto Estadual nº 54.911/09.

Conjugando-se os dois Módulos do Curso de Formação de Soldados sob análise, os objetivos gerais foram delineados nos itens 2 dos currículos de ambos os Módulos, visando ao Soldado do Quadro de Praças Policiais Militares:

1. Dotá-lo de conhecimentos fundamentais e técnico-profissionais, de modo a prepará-lo para o policiamento ostensivo, zelando pelo cumprimento das leis, respeitando as autoridades constituídas, pautando-se sempre na hierarquia e disciplina, visando ainda sua integração junto à comunidade;

2. Prepará-lo para atuar de forma profissional e, ao mesmo tempo, compromissá-lo com a defesa da vida, da integridade física e da dignidade da pessoa humana.

3. Formá-lo dotando-o de conhecimentos básicos e técnico-profissionais, a fim de que possa exercer o policiamento ostensivo;

4. Prepará-lo para atuar de acordo com os procedimentos operacionais e administrativos do Policiamento Comunitário, explorando o conhecimento teórico e prático, através da transversalidade dos temas desenvolvidos nas atividades curriculares, extracurriculares e dos estágios operacionais supervisionados;

5. Prepará-lo para, diante de sua condição de autoridade policial e agente do poder público, relacionar-se com a comunidade em que atua no policiamento, expressando-se corretamente na forma verbal e escrita, para que possa, sempre norteado pelos princípios internacionais que regem a atuação dos órgãos encarregados da aplicação da lei, respeitar o cidadão, garantindo-lhe a integridade física e dignidade;

5. Garanti-lo na apreensão de conhecimentos teóricos e especialmente práticos do cotidiano de polícia ostensiva e preservação da ordem pública, no intuito de possibilitar desempenho e desenvolvimento de ações e atuações técnicas e profissionais, intervenção eficiente e eficaz no atendimento à população e gestão de ocorrências e crises de forma integralmente solucionadora, de acordo com os princípios fundamentais do Estado Democrático de Direito e com respeito aos direitos e garantias individuais e coletivos.

As Grades Curriculares de ambos os Módulos do Curso são desenvolvidas em duas grandes áreas, sendo elas a fundamental e a profissional²³⁸.

Avaliando-se o conteúdo de todas as matérias de ambos os módulos do currículo do Curso de Formação de Soldados, constata-se a existência de uma matéria relevante da área fundamental do “Módulo Básico” atinente à inserção do Soldado da Polícia Militar como integrante do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente, sendo ela **Direitos Humanos**, a qual contém especificado o estudo do Estatuto da Criança e do Adolescente sob um total de 13 horas-aula, estando previstos os objetivos particulares da matéria no item 4.1 da matriz curricular, sendo eles:

4.1. DIREITOS HUMANOS:

4.1.1. propor experiências de aprendizagem que propiciem ao Sd PM:

4.1.1.1. conhecer a origem, evolução histórica e os principais documentos nacionais e internacionais de proteção dos Direitos Humanos que influenciam na atuação do policiamento ostensivo;

4.1.1.2. possuir noções elementares de direitos humanos, necessárias à execução das atividades policiais-militares;

4.1.1.3. atuar no policiamento ostensivo imbuído de valores profissionais, tendo como objetivo o compromisso com a defesa da vida, da integridade física e da dignidade da pessoa humana.

Tendo em vista a especificidade da matéria da área fundamental “Direitos Humanos” tratar do Estatuto da Criança e do Adolescente, verificaram-se na Escola Superior de Soldados da Polícia Militar quais os assuntos são ministrados nesta matéria, sendo constatado que estes são desenvolvidos segundo o Plano Didático de Matéria da Unidade Didática “Direito da Cidadania”.

Avaliando-se o rol de assuntos desenvolvidos na matéria, constata-se que a Convenção sobre os Direitos da Criança, adotada em 20 de novembro de 1989, é abordada em uma hora-aula, bem como o Estatuto da Criança e do Adolescente é tratado num total de treze horas-aula, discutindo-se os artigos 2º, 7º, 15, 19, 53, 54, 60, 63 a 67, 81 a 85, 98 a 130, 171 a 179, 227 a 244.

Neste sentido, se observa um estudo aprofundado do Estatuto da Criança e do Adolescente e um estudo panorâmico da Convenção sobre os Direitos da Criança no Curso de Formação de Soldados, sendo que este conjunto de assuntos é agregado aos conhecimentos que são adquiridos no Curso de Formação de Sargentos.

7.5. Avaliação Integrada das Estratégias Institucionais da Polícia Militar: Gestões de Formação e Operacional.

7.5.1. Gestão de Formação.

Consoante ao que foi verificado no item 7.4 deste capítulo, constata-se que, nos termos do Planejamento Estratégico 2008 a 2011 da Polícia Militar do Estado de São Paulo²³⁹, a gestão de formação em face do Sistema de Ensino quanto aos Cursos de Formação de Oficiais, Sargentos e Soldados demonstra a existência de rol de matérias e assuntos relacionados à área jurídica constitucional e infraconstitucional inserta no Sistema de Garantia de Direitos, pois nas matrizes curriculares dos cursos estão delineadas matérias que detêm Unidades Didáticas específicas quanto ao estudo de normas do sistema de proteção integral à criança e ao adolescente.

Apesar da existência de disciplinas em cada curso de formação que apresentem legislações pátrias e internacionais referentes ao SGD da Criança e do Adolescente, observa-se que os principais institutos direcionados ao “sistema protetivo internacional” (a Declaração dos Direitos da Criança, a Convenção sobre Direitos da Criança, as Regras de Beijing e de Tóquio e as Diretrizes de Riad) não são estudados.

²³⁹

Disponível em: <www.intranet.polmil.sp.gov.br>. Acesso em 07 out.2009.

Cabe ressaltar que além da menção supra, não havendo uma preocupação institucional com a legislação internacional que dispõe sobre os regramentos basilares do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente, observa-se que os assuntos tratados nos três Cursos de Formação não estão estruturados de uma forma compatível para oferecer aos oficiais e praças da Polícia Militar um conhecimento contínuo e completo para cada cargo.

Retornando ao que foi observado no item 7.4 deste capítulo, os Cursos de Formação são destinados à preparação dos Militares Estaduais para as graduações de Soldado, de Sargento e ao posto de Oficial, sendo que o Curso de Formação de Soldados é essencial para que o militar futuramente realize o Curso de Formação de Sargentos, o que não ocorre entre estes Cursos e o de Formação de Oficiais, pois este não é continuado em relação ao de Soldado e Sargento.

Consoante ao estudado, é notório que a gama de conhecimentos específicos do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente pelos Soldados e, conseqüentemente, pelos Sargentos, é muito maior do que a dos Oficiais, considerando-se que as prescrições curriculares definem aos Soldados e Sargentos estudos aprofundados do Estatuto da Criança e do Adolescente, o que em relação aos Oficiais não ocorre, somente havendo o estudo de questões gerais da vulnerabilidade da criança e do adolescente e dos crimes cujos sujeitos passivos são estes.

Importante ressaltar-se ainda que na avaliação dos currículos dos Cursos de Formação de Soldados e Sargentos pode ser observado que a maior parte dos assuntos é estudada em duplicidade, não havendo um estudo sistêmico e progressivo conforme determina a própria legislação da Polícia Militar do Estado de São Paulo²⁴⁰.

²⁴⁰

Artigo 5º da Lei Complementar Estadual nº 1.036/08.

A preocupação internacional e pátria quanto ao sistema protetivo da criança e do adolescente, tanto na elaboração de leis quanto da formação de políticas públicas, torna essencial que os agentes integrantes dos órgãos do Sistema de Segurança Pública sejam formados nas vertentes do Sistema de Garantia de Direitos, até porque os ditames constitucionais e infraconstitucionais assim determinam²⁴¹.

Assim sendo, deverá a Polícia Militar reestruturar as grades curriculares dos Cursos de Formação atendendo-se aos princípios da Teoria da Proteção Integral materializados tanto nas convenções internacionais quanto na própria legislação brasileira.

7.5.2. Gestão Operacional.

Quanto à gestão operacional²⁴², esta não apresenta no conjunto de normas administrativas e operacionais da Polícia Militar uma especificidade de atuação policial militar em face da prática de ato infracional pelo adolescente, bem como nos Programas de Policiamento não constam quaisquer direcionamentos a este respeito.

Os Programas de Policiamento, as Diretrizes e as Normas Administrativas que fazem o delineamento das atividades policiais militares sob um plano estratégico não demonstram especificidades quanto ao tratamento das questões de segurança pública envolvendo ações preventivas e repressivas em face da prática de ato infracional, o que demonstra uma atual discordância com as preocupações governamentais no âmbito de políticas sociais referente ao Sistema de Garantia de Direitos e a relação entre os seus eixos.

Esta “despreocupação institucional” com as questões da atuação policial preventiva e repressiva em face da prática de ato infracional também é verificada quanto à gestão de formação, consoante ao exposto no item 7.5.1 deste capítulo, determinando-se uma total falta de sintonia com a observância do sistema de proteção integral, tornando-se

²⁴¹

Vide Capítulo 05.

²⁴²

Vide item 7.3 deste capítulo.

essencial a formulação de uma gestão direcionada pelo Comando Geral da Instituição por meio de seu Estado-Maior, consoante ao disposto no inciso II do artigo 2º do Decreto Estadual nº 53.733/08 e nos artigos 28 e 29 do Regulamento Geral da Polícia Militar²⁴³.

Apesar de entender-se essencial e urgente à formulação de norma específica relacionada à atuação policial em face da prática de ato infracional, esta realização não é simples, pois envolve questões não só policiais, mas também atinentes a outras áreas do conhecimento. Devido à importância deste assunto e pela interdisciplinariedade relacionada ao adolescente em conflito com a lei, passar-se-á ao estudo esmiuçado da ação de polícia em consonância ao Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente.

²⁴³

Disponível em: <www.intranet.polmil.sp.gov.br>. Acesso em 07 out.2009.

CAPÍTULO 08

A POLÍCIA MILITAR E O EIXO DE DEFESA DO SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS

8.1. A Polícia Militar do Estado de São Paulo e o Eixo de Defesa no Sistema de Garantia de Direitos.

Consoante ao disposto no artigo 227 da Constituição Federal,

é dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

No mesmo intento o Estatuto da Criança e do Adolescente prevê em seu artigo

4º que

É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.

Parágrafo único. A garantia de prioridade compreende:

- a) primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias;
- b) precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública;
- c) preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas;
- d) destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude.

Quanto à proteção integral da criança e do adolescente, prevê ainda o artigo 70 do supramencionado Estatuto que “é dever de todos prevenir a ocorrência de ameaça ou violação dos direitos da criança e do adolescente”.

Segundo os dispositivos legais supra descritos, se trata de um dever do Estado efetivar políticas públicas de proteção integral à criança e ao adolescente, isto sob um sistema de garantia de todos os direitos fundamentais.

Quanto às políticas de atendimento, reza o artigo 86 do Estatuto que “a política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”.

O inciso I do artigo 87 do Estatuto dispõe que uma das linhas de ação da política de atendimento é as políticas sociais básicas, tendo-se como uma das diretrizes da política de atendimento, segundo o inciso V do artigo 88 do Estatuto, “a integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Segurança Pública e Assistência Social, preferencialmente em um mesmo local, para efeito de agilização do atendimento inicial a adolescente a quem se atribua autoria de ato infracional”.

O § 1º do artigo 1º da Resolução nº 113/06 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente dispõe que

esse Sistema articular-se-á com todos os sistemas nacionais de operacionalização de políticas públicas, especialmente nas áreas da saúde, educação, assistência social, trabalho, segurança pública, planejamento, orçamentária, relações exteriores e promoção da igualdade e valorização da diversidade.

Conforme visualizado no Capítulo 5 desta dissertação, a Polícia Militar do Estado de São Paulo integra o Eixo de Defesa do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente, isto consoante ao disposto no inciso VI do artigo 7º da supramencionada Resolução, estando especificada a sua participação conjunta com órgãos do Poder Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria Pública, dos Conselhos Tutelares, dos demais órgãos de segurança pública e das entidades de defesa.

Torna-se evidente que as políticas públicas atinentes ao Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente realizadas por meio do Eixo de Defesa somente poderão ser efetivadas em razão de um trabalho conjunto devidamente sistematizado por ações em rede organizadas numa transversalidade de normas administrativas elaboradas no âmbito de cada um dos órgãos envolvidos.

Logicamente tais normas supramencionadas não podem ser elaboradas de per si no âmbito de cada órgão, mas sim devem ser realizadas num sistema inter-relacionado, cujos “atores” do Eixo de Defesa do SGD devem ajustar de forma participativa as ações de políticas públicas a serem perpetradas, inclusive as de segurança pública.

Neste sentido, verifica-se que a realização do planejamento estratégico da Polícia Militar no tocante à atividade de polícia ostensiva e preservação da ordem pública em face do adolescente em conflito com a lei não está atrelada especificamente ao conjunto de atribuições institucionais que lhe são inerentes, mas sim é dependente de uma conjuntura maior de relações interdisciplinares dos demais órgãos envolvidos no Eixo de Defesa do SGD.

Vale ressaltar que os órgãos correlacionados ao Eixo de Defesa encontram-se distribuídos em instâncias e Poderes distintos, o que dificulta a realização de políticas públicas por meio de ações conjuntas e integradas, isto pela questão das instâncias de Poderes terem representantes de partidos políticos opostos, ou em razão das prioridades de plano de governos serem diversos ou até conflitantes, ou até porque os dirigentes simplesmente desconhecem o próprio Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente, fato este observado no âmbito da Segurança Pública consoante ao apresentado até aqui nesta pesquisa.

Assim sendo, torna-se complexa a aplicação do disposto no o inciso V do artigo 88 do Estatuto, conjugado com o inciso VI do artigo 7º da Resolução nº 113/06 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, onde menciona que deve haver uma integração operacional por meio de ações conjuntas de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Segurança Pública, Assistência Social e demais entidades de defesa, preferencialmente em um mesmo local, para efeito de celeridade do atendimento inicial a adolescente a quem se atribua autoria de ato infracional, pois havendo diversas Instituições

envolvidas no âmbito da União (Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal e Polícia Ferroviária Federal), do Estado (Polícia Militar, Polícia Civil, Vara da Infância e da Juventude, Ministério Público, Defensoria Pública) e dos Municípios (Conselho Tutelar e demais órgãos de assistenciais), a realização de políticas públicas coordenadas sob ações integradas somente seria possível mediante a forma de convênios ou outras formas de parceria.

Pelos empecilhos inerentes à estruturação burocrática de um trabalho conjunto dos órgãos integrantes do eixo de defesa, do qual faz parte a Polícia Militar do Estado de São Paulo, principalmente em razão de serem órgãos de pessoas jurídicas diversas e de Poderes distintos, constata-se que a conjugação de esforços das entidades envolvidas no sistema protetivo de garantias de direitos da criança e do adolescente somente será implementada se houver uma política pública centralizada, o que se torna difícil em face da autonomia administrativa entre os Poderes e órgãos envolvidos.

A questão da integração dos órgãos públicos de Poderes e esferas distintas é tão complexa para fins de fomento de políticas públicas que se determinou o fomento à integração na conformidade do inciso IV do artigo 12 do Anexo I do Decreto Federal nº 6.061/07²⁴⁴. Vale esclarecer que ainda não foi implementado o Sistema Nacional de Segurança Pública no Brasil, apenas sendo sido instituída a Força Nacional de Segurança, estando longe de ser um Plano Nacional de Políticas Públicas de Segurança Pública²⁴⁵.

244

Art. 12. À Secretaria Nacional de Segurança Pública compete: IV - promover a integração dos órgãos de segurança pública.

245

Decreto Federal nº 5.289/04 e Lei Federal nº 11.473/07.

Observa-se que a inclusão da Polícia Militar do Estado de São Paulo no Eixo de Defesa do Sistema de Garantia de Direitos não se trata de um ato simples, mas sim de ato composto a ser desenvolvido a partir de uma “consciência institucional” de seu papel como órgão integrante de um conjunto garantidor da proteção integral da criança e do adolescente.

8.2. Planos Estratégicos a serem Estruturados na Polícia Militar do Estado de São Paulo para Políticas de Segurança Pública no Sistema de Garantias de Direitos da Criança e do Adolescente.

Apesar da constatação da dificuldade para a implementação de políticas públicas pelos órgãos envolvidos no eixo de defesa do SGD da criança e do adolescente, haja vista a independência entre os Poderes e autonomia administrativa entre os órgãos públicos e de interesse público correlacionados, é essencial que o Estado atinja os fins colimados pela legislação vigente, principalmente em face de direitos humanos inerentes à criança e ao adolescente.

Neste sentido, independentemente de qual seja o órgão da pessoa jurídica de direito público a fomentar a adoção de medidas em plano estratégico, o relevante é a proteção integral dos direitos da criança e do adolescente.

No tocante à segurança individual e pública²⁴⁶, também são estes direitos da criança e do adolescente dentre outros vários a serem garantidos pelos Eixo do SGD, havendo uma atuação direta da Polícia Militar do Estado de São Paulo por força do § 5º do artigo 144 da Constituição Federal.

²⁴⁶

Artigos 5º, *caput*, e 6º, *caput*, da Constituição Federal.

Entretanto, consoante ao explanado no capítulo 7 deste trabalho, inexistente no âmbito da Polícia Militar do Estado de São Paulo um direcionamento no planejamento estratégico operacional objetivando uma ação de polícia preventiva e de preservação da ordem pública atinente às questões do adolescente em conflito com a lei, o que denota uma inobservância ao Sistema de Garantia de Direitos na preservação da ordem pública.

Além da observação supra, também se verifica, quanto à gestão de formação, que não há uma estruturação nos cursos de formação da Polícia Militar de disciplinas próprias relacionadas ao adolescente em conflito com a lei, sequer havendo uma integração curricular entre as matérias dispostas para cada curso.

Assim sendo, independentemente da conjuntura dificultosa quanto à integração dos órgãos dispostos no Eixo de Defesa no SGD, conforme já explanado, torna-se necessário, ainda que restrito à área da segurança pública, que a Polícia Militar do Estado de São Paulo, a qual é responsável pela realização da polícia ostensiva e da preservação da ordem pública²⁴⁷, efetive planejamentos estratégicos nas áreas operacional e de formação, ainda que de forma *interna corporis*.

Relevante frisar-se que as políticas de segurança pública atinentes ao adolescente em conflito com a lei não estão vinculadas estritamente às atribuições da Polícia Militar, valendo ressaltar não ser simples a definição de medidas as serem determinadas (sejam preventivas ou repressivas) em razão da prática de diversos atos infracionais²⁴⁸, o que demanda uma necessária busca de conhecimento e conjugação de esforços com demais órgãos correlacionados atuantes nesta área, sejam eles do Eixo de Promoção, de Controle ou de Defesa, o que é importante.

Neste contexto, evidencia-se que para a Polícia Militar do Estado de São Paulo efetivar os planejamentos estratégicos nas áreas operacional e de formação é necessário que

²⁴⁷

Artigo 144, § 5º da Constituição Federal.

²⁴⁸

Vide capítulo 7, item 7.3.

haja uma participação dos demais órgãos dos Eixos do SGD da Criança e do Adolescente, o que poderá ser provocado por iniciativa da própria instituição militar estadual.

Ao Comando Geral da Polícia Militar, assessorado pela 3ª Seção do Estado Maior²⁴⁹, caberá a definição de estratégias quanto à gestão operacional e de formação por meio da designação de uma comissão formada por integrantes da Polícia Militar e por representantes dos órgãos e entidades envolvidas no eixo de defesa do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente, os quais efetivarão um estudo conjunto e direcionado para o melhor desenvolvimento de políticas públicas atinentes à criança e ao adolescente na área de segurança pública, definindo-se as metas a serem atingidas e as atividades a serem desenvolvidas para a preservação da ordem pública na orla do ato infracional.

Um trabalho isolado e apenas atrelado aos aspectos internos não são suficientes para a formatação de um planejamento estratégico na área de segurança pública visando à prevenção da prática de atos infracionais, até porque a Polícia Militar estaria apenas atuando na seara das conseqüências sociais da prática dos atos ilícitos pelos adolescentes, sendo que o mais eficiente seria a realização de ações nas causas determinantes.

Logicamente as causas sociais da prática do ato infracional pelos adolescentes não está centrada na “ação de polícia”, mas sim diferidas nas searas de outros órgãos, a exemplo da Assistência Social, da Educação, da Saúde, dos Conselhos Tutelares etc., os quais têm condições e levantar o diagnóstico das causas de vulnerabilidade que envolve o adolescente e que o direcionam ao conflito com a lei. Conclui-se que a estruturação de planos estratégicos no âmbito da Polícia Militar, seja na gestão operacional ou de formação visando à preservação da ordem pública no âmbito do adolescente em conflito com a lei, depende necessariamente da conjugação de esforços não somente dos demais órgãos do Eixo de Defesa, mas na verdade de todos os órgãos e entidades do Sistema de Garantia de Direitos.

²⁴⁹

Artigo 2º, inciso II do Decreto Estadual nº 53.733/08 c.c. artigo 28 do Regulamento Geral da Polícia Militar.

8.3. Da Celebração de Parceria para a Formulação de Políticas Públicas.

A Polícia Militar do Estado de São Paulo, como órgão da Administração Direta do Estado, detém atribuições constitucionais e infraconstitucionais concernentes às formulações de políticas públicas na orla Poder Público estadual.

Pode-se dizer que

as Políticas Públicas são a totalidade de ações, metas e planos que os governos (nacionais, estaduais ou municipais) traçam para alcançar o bem-estar da sociedade e o interesse público. É certo que as ações que os dirigentes públicos (os governantes ou os tomadores de decisões) selecionam (suas prioridades) são aquelas que eles entendem serem as demandas ou expectativas da sociedade. Ou seja, o bem-estar da sociedade é sempre definido pelo governo e não pela sociedade. Isto ocorre porque a sociedade não consegue se expressar de forma integral. Ela faz solicitações (pedidos ou demandas) para os seus representantes (deputados, senadores e vereadores) e estes mobilizam os membros do Poder Executivo, que também foram eleitos (tais como prefeitos, governadores e inclusive o próprio Presidente da República) para que atendam as demandas da população²⁵⁰.

No tocante à formulação de políticas públicas atinentes à preservação da ordem pública nas questões inseridas na prática de atos infracionais, definindo-se as medidas ideais no âmbito da Polícia Militar quanto à gestão operacional e de formação dos militares, é possível por meio de execução no âmbito do Estado, por iniciativa da Polícia Militar, de “parcerias” envolvendo entidades e órgãos do Sistema de Garantia de Direitos.

Nos ditames das I-27-PM²⁵¹, que trata no âmbito da Polícia Militar das normas gerais relacionadas à realização de convênios, caberia ao Chefe do Estado Maior da Polícia Militar, por meio da 1ª Seção, a iniciativa na propositura de parceria entre as pessoas jurídicas identificadas como integrantes do Sistema de Garantia de Direitos e que teriam interesse comum na formulação das políticas públicas supramencionadas.

²⁵⁰

²⁵¹

CALDAS, Ricardo Wahrendorff, e outros. Políticas Públicas – Conceitos e Práticas. V. 7. Minas Gerais: SEBRAE, 2008, p. 5-6.
Disponível em: <www.intranet.polmil.sp.gov.br>. Acesso em 15 dez.2010.

O objeto principal da parceria é a definição de uma matriz curricular ideal contendo as matérias e assuntos específicos a serem estudados no âmbito de cada curso de formação da Polícia Militar, bem como a designação de diretrizes gerais e procedimentos operacionais para a execução de ações de polícia preventiva adstritas ao adolescente em conflito com a lei.

Quanto às tratativas relacionadas à participação e atribuição de cada entidade e órgão para a formulação das estratégias institucionais, seria pertinente, por parte do Chefe do Estado Maior da Polícia Militar, a definição da Diretoria de Polícia Comunitária e Direitos Humanos da Polícia Militar como o órgão de direção setorial responsável pela consecução do conteúdo do acordo proposto entre os interessados²⁵², pois se trata de uma Diretoria específica no âmbito da Polícia Militar para a formulação de medidas atinentes à adequação constante das ações policiais aos ditames dos Direitos Humanos.

Ao final das tratativas, elaborada a minuta do convênio, bem como o plano de trabalho²⁵³, e após a análise do Estado Maior da Polícia Militar²⁵⁴, seria o instrumento da parceria encaminhado ao Governador (via Secretaria de Segurança Pública), visando à realização das atividades firmadas.

Neste sentido, por meio de um sistema participativo das entidades e órgãos co-responsáveis no Sistema de Garantia de Direitos, haveria a possibilidade da conjugação de esforços na formulação do planejamento estratégico da gestão operacional e de formação ainda não formatados no âmbito da Instituição Militar Estadual.

²⁵² Artigo 5º-D, § 1º, das I-27-PM.

²⁵³ Artigos 31 e 32 das I-27-PM.

²⁵⁴ Artigo 5º-G das I-27-PM.

CONCLUSÃO

Durante esta dissertação buscou-se demonstrar que o serviço de segurança pública prestado pela Polícia Militar do Estado de São Paulo é um direito de cada cidadão e, principalmente, da coletividade de uma forma geral.

Os fatores históricos demonstraram que o indivíduo, através dos tempos, sempre buscou alcançar maiores liberdades, entretanto, como não poderia ser diferente, nunca exerceu seus direitos conquistados de forma a preocupar-se com as demais pessoas, as quais também detêm direitos idênticos. Isto fora verificado, inclusive, pela preocupação dos Governos em determinados momentos na história, haja vista as três gerações de direitos fundamentais, com o direito individual, após com os direitos sociais e mais atualmente com os “direitos internacionais”.

Verifica-se na atualidade que a sociedade necessita de ações conjugadas dos diversos órgãos públicos e entidades de interesse público, valendo ressaltar as conclusões feitas por Fábio Konder Comparato: “a nenhum observador atento e a nenhuma pessoa dotada de um mínimo de sensibilidade ética pode escapar o fato de que o mundo se encontra, hoje, em plena crise²⁵⁵”.

O número de reportagens é cada vez maior quanto à problemática da insegurança pública que se vive na atualidade, isto devido a diversos fatores conjunturais, como problemas econômicos, sociais, educacionais e de segurança pública, dentre outros, o

²⁵⁵

Op. cit., p. 405.

que faz com que os órgãos públicos policiais atuem combatendo as conseqüências destes fatores.

A convivência em sociedade requer disposição de direitos individuais em prol do interesse comum, o que deve estar conjugado com os parâmetros legais vigentes no país coadunando-se com os Direitos Humanos, aliás, o que é essencial no presente Estado Democrático de Direito.

Um direito individual e social que frequentemente está sendo atingido é o da segurança, cujo resguardo deve ser efetivado pelo sistema de segurança pública e de justiça, do qual faz parte a Polícia Militar do Estado de São Paulo.

Este órgão policial supramencionado é o corresponsável pela preservação da segurança pública e pela realização do policiamento ostensivo, inclusive sob o prisma da prevenção e atuação quando o adolescente entra em conflito com a lei.

Logicamente, como órgão de “controle social” instituído pela própria Constituição Federal, a Polícia Militar, por meio dos militares, pratica atos de restrição de direitos individuais (liberdades) em prol da coletividade, atuando no chamado “Estado de Polícia” para a manutenção dos “padrões sociais” instituídos pela legislação pátria. Trata-se aqui do exercício do Poder de Polícia.

Entretanto tais fatos estão relacionados a conflitos de interesses, detendo uma extrema complexidade nas suas soluções, considerando-se principalmente que o Poder Público, de uma forma geral, apenas atua nas conseqüências de forma repressiva, como é a atuação dos órgãos policiais, não se preocupando em estudar as causas sob um prisma de gestão.

Importante ressaltar que a questão social, apesar de estar sob os auspícios do Estado, deve ser avaliada e solucionada em conjunto com as instituições de representação

social e pela própria sociedade em geral, constatando necessidades e estabelecendo prioridades para o encerramento dos conflitos.

Isto é totalmente observável no âmbito da segurança pública, cujo artigo 144 da Constituição Federal, em seu *caput*, define que “a segurança pública, dever do Estado, **direito e responsabilidade de todos**, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio...”.

Outra menção importante é o conjunto normativo de proteção da criança e do adolescente direcionado à atuação Estatal em face da prática do ato infracional. A observância da Declaração dos Direitos da Criança, da Convenção sobre estes Direitos, das Regras de Beijing e das Regras de Tóquio são essenciais para a atuação da Polícia Militar quando houver a conflitância com a lei pelo adolescente.

Como conseqüência da absorção dos ordenamentos internacionais houve a estruturação do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente no Brasil, sendo instituído por meio de um lastro de legislações infraconstitucionais.

Sob o prisma do Estatuto da Criança e do Adolescente, o ato infracional é a infração penal cometida pela criança ou pelo adolescente, sendo que em relação a este impera um Sistema de Polícia e Justiça de natureza repressiva, principalmente quanto à possibilidade de apreensão em flagrante e conseqüente aplicação de medidas sócioeducativas. A par deste Sistema está a Polícia Militar do Estado de São Paulo, a qual está regulada sob os ditames constitucionais e infraconstitucionais.

Considerando a sua competência e atribuições, a Polícia Militar desenvolveu um sistema operacional por meio de vários programas de policiamento, além de especificar em manuais, instruções, regulamentos, diretrizes e procedimentos padronizados as ações de polícia preventiva e repressiva visando o resguardo do direito à segurança pública.

Observando-se alguns dados estatísticos referentes à prática de atos infracionais nos anos de 2007 a 2010, bem como os índices de atividades policiais determinantes da apreensão em flagrante ou por mandado judicial de adolescentes, constata-se que são várias as intervenções da Polícia Militar no Sistema de Garantia de Direitos do adolescente em conflito com a lei, demonstrando a essencialidade de uma formação do profissional de segurança pública adequada a esse sistema, além de também ser primordial a previsão de procedimentos padronizados de ação policial quando do atendimento de ocorrências de ato infracional.

Avaliando-se o atual Sistema de Ensino da Polícia Militar, especificamente à gestão de formação de soldados, sargentos e oficiais, constatou-se que apesar de existirem programas curriculares contendo assuntos inerentes à questão do adolescente em conflito com a lei, não há uma estruturação curricular seqüencial entre os cursos de formação, além não estarem abarcadas as normatizações internacionais e internas que se direcionam efetivamente à ação da Polícia Militar no Eixo de Defesa do Sistema de Garantia de Direitos.

Outra questão nítida é a ausência de normas internas na Polícia Militar atreladas à gestão operacional, sendo praticamente inexistente a regulação de procedimentos padronizados que se refiram à apreensão do adolescente autor de ato infracional ou mesmo a previsão de diretrizes ou programas de policiamento adequados a esta circunstância.

Foi observado que há real “desintegração” dos órgãos diretamente vinculados ao Eixo de Defesa do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente, inclusive na questão das políticas de segurança pública, da qual a Polícia Militar é uma instituição legalmente constituída como “parte” com poder-dever de agir.

Em razão da complexidade adstrita à “integração” dos órgãos envolvidos, principalmente em face da própria autonomia política e administrativa dos órgãos envolvidos, torna-se viável que haja a iniciativa por parte do Poder Público para que se concentrem

esforços na adoção de medidas satisfativas ao fomento de políticas de segurança pública direcionadas à questão do adolescente em conflito com a lei. Neste sentido, esta iniciativa poderá ser desencadeada pela Polícia Militar no âmbito do Estado de São Paulo.

Tal desenvolvimento poderá ser efetivado por meio de convênios realizados no âmbito do Governo Estadual, sendo a participação de todos os órgãos públicos e das entidades de representação social atinentes ao Eixo de Defesa do SGD essenciais na formulação do planejamento estratégico das gestões de formação e operacional no âmbito da Polícia Militar, conjugando-se não somente a análise das ações repressivas quando da prática do ato infracional, mas também as ações de natureza preventiva típicas de preservação da ordem pública. Assim sendo deve haver uma verdadeira conjugação de esforços não somente dos órgãos de “controle social”, mas também por aqueles envolvidos na promoção de bem-estar.

Assim sendo, esta conjugação de esforços desencadeada pela Polícia Militar do Estado de São Paulo servirá de marco inicial da formulação de medidas convergentes à efetivação de políticas de segurança pública no Eixo de Defesa do Sistema de Garantia de Direitos atrelado ao adolescente em conflito com a lei.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 1992.

BINI, Edson. *Maquiavel – O PRÍNCIPE – comentários de Napoleão Bonaparte*. Editora Hemus, 1997.

BOBBIO, Norberto. *O Positivismo Jurídico*. São Paulo: Ícone, 1995.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 1994.

CALDAS, Ricardo Wahrendorff, e outros. *Políticas Públicas – Conceitos e Práticas*. V. 7. Minas Gerais: SEBRAE, 2008.

COMPARATO, Fábio Konder. *A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos*. São Paulo: Saraiva, 1999.

CRETELLA JUNIOR, José. *Tratado de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 1968.

_____. *Lições de Direito Administrativo*. São Paulo: Jospe Bushatsky Editor, 1972.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. São Paulo: Saraiva, 1993.

DELMANTO, Celso. *Código Penal Comentado*. 3. ed. São Paulo: Renovar, 1991.

DUGUIT, Pierre Marie Nicolas Leon. *Las Transformaciones Generales del Derecho Privado*. Madrid: Posada, 1931.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Direitos Humanos Fundamentais*. 3. ed. São Paulo: Saraiva: 1999.

_____. *Curso de Direito Constitucional*. 7. ed. São Paulo: Saraiva: 1999.

GALLIANO, Alfredo Guilherme. *Introdução à Sociologia*. São Paulo: Harbra. 2004.

GARCIA MÉNDEZ, Emilio e BELOFF, Mary. *Infancia, ley y democracia en América Latina*. 3. ed. Tomos I. Buenos Aires: Depalma, 2004.

KELSEN, Hans. *Teoria Geral do Estado e do Direito*. São Paulo: Martins Fontes, 1992.

KONZEN, Afonso Armando. *Pertinência Socioeducativa: Reflexões sobre a Natureza Jurídica das Medidas*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

LAZZARINI, Álvaro e outros. *Direito Administrativo da Ordem Pública*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987.

LIBERATI, Wilson Donizeti. *Processo Penal Juvenil. A garantia da legalidade na execução da medida sócio-educativa*. Malheiros. São Paulo, 2005.

- MACHADO, Martha de Toledo. *A Proteção Constitucional de Criança e Adolescentes e os Direitos Humanos*. Barueri/SP: Manole, 2003.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *O Direito Administrativo Brasileiro*. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 1994.
- MONTEIRO, Washington de Barros. *Curso de Direito Civil*. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 1977.
- RIBEIRO, Darcy. *O Povo Brasileiro. A Formação e o Sentido do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- RIPERT, Georges. *O Regime Democrático e o Direito Civil Moderno*. São Paulo: Saraiva, 1937.
- RODRIGUES, Maria Stella Villela Santo Lopes. *ABC do Direito Penal*. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.
- SABABELL, Ana Lúcia. *Manual de Sociologia Jurídica*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.
- SARAIVA, João Batista Costa. *Compêndio de Direito Penal Juvenil: Adolescente e o Ato Infracional*. 3ª ed., rev. ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.
- SCURO NETO, Pedro. *Sociologia Geral e Jurídica*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.
- SCHUR, Edwin. *Sociologia Del Diritto*. Bolonha: II Milino, 1970.

SHECAIRA, Sérgio Salomão. *Sistema de Garantias e o Direito Penal Juvenil*. São Paulo; Revista dos Tribunais. 2008.

SOTO, Hernando de. *Economia Subterrânea*. Rio de Janeiro: Globo, 1987.

SPOSATO, Karyna Batista. *O Direito Penal Juvenil do Estatuto da Criança e do Adolescente*. Dissertação de mestrado. São Paulo: FADUSP, 2003.

ZAFFARONI, Raul Eugênio. *Criminologia: Aproximación desde un margen*. Bogotá: Temis, 1998.