

# Segurança Pública

Volume 1

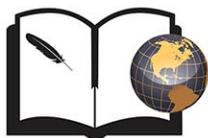
## direito e justiça brasileira

Formação profissional,  
discussões e análises jurídicas.

Estanislau Ferreira Bié  
Estanislau F. Bié Segundo  
Francisco Apoliano Albuquerque  
Francisca Desinha Leite de Oliveira  
Francisco Valdemir A. Guedes  
Felipe Tadeu B. de Oliveira  
Neyla Adriano de Santana  
Edívar Barbosa dos Santos  
Henrique Cunha Junior  
Maria Saraiva da Silva  
(Orgs.)



A crise da Segurança Pública no Brasil remete o poder público e a sociedade civil organizada a uma busca urgente de soluções estruturais e estruturantes. Soluções improvisadas e de apelo midiático não resolvem nada. A falência do sistema carcerário, por exemplo, é apenas uma consequência, é resultado de décadas de descaso do Poder Público para com o Sistema de Segurança Pública. O Brasil precisa aprender a fazer e colocar em prática planejamentos a médio e longo prazo. A lei penal, ainda que bem elaborada, não pode surtir os efeitos almejados, se não tivermos uma polícia bem equipada para prevenir e reprimir a violência, além de um adequado sistema de execução da pena. Ora, de nada adianta obter uma sentença condenatória após entrar com a ação se, na fase de execução da pena, o Estado não tem condições de dar aplicabilidade à lei penal ou o faz através de um sistema penitenciário corrupto. O investimento em aparelhagem, equipamentos, veículos, armamentos é fundamental. Mas, sem o elemento humano preparado e motivado, sem uma política de recursos humanos justa, equânime e incentivadora, qualquer aporte de recursos na Segurança Pública vai pelo ralo. A oferta de infraestrutura adequada ao policial, fornecendo armamentos e viaturas não pode ser a única medida adotada. É preciso introduzir estratégias de capacitação e motivação que estimulem a permanência dos talentos na Segurança Pública e minimizem os efeitos das ações do crime organizado, que é como se caracteriza a atual violência no País, a qual também deixou de ser apenas urbana para estender-se às pequenas comunidades rurais, agravando-se também com o veloz avanço dos crimes virtuais. Além disso, é imperioso que os diversos órgãos públicos, em todos os níveis: federal, estadual e municipal, trabalhem de forma articulada para otimizar recursos e prevenir e reprimir delitos, cujas consequências é esgotamento das capacidades das diversas instâncias da área. Pela gravidade que o tema tomou, a questão da Segurança Pública exige debates calorosos, permanentes e objetivos, por parte de instituições governamentais, não-governamentais, sociedade civil, centros de pesquisa e pensadores. Todos temos que nos debruçar sobre a pauta da criminalidade e da violência, na tentativa de entendermos melhor a natureza do fenômeno, suas causas e consequências. Há enormes lacunas de informação, devidas não só à escassez de dados como à dispersão das bases de dados e à dificuldade dos pesquisadores de trocarem informações e experiências na utilização dessas bases.



INSTITUTO SUPERIOR  
DE ENSINO SEM  
FRONTEIRAS - ISESF



UNIVERSIDADE  
FEDERAL DO CEARÁ



**fi** editora fi  
www.editorafi.org

# **Segurança pública, direito e justiça brasileira**

## **Volume 1**

## Conselho Editorial Científico

---

Dr. Alcides Fernando Gussi  
Universidade Federal do Ceará – UFC

Dra. Clarice Zientarski  
Universidade Federal do Ceará – UFC

Dra. Dawn Duke  
University Tennessee/EUA – UT

Dr. Estanislau Ferreira Bié  
Universidade Federal do Ceará – UFC

Dr. Henrique Cunha Junior  
Universidade Federal do Ceará – UFC

Dr. Ivan Costa Lima  
Universidade da Integração Internacional da Lusofonia  
Afro-Brasileira-UNILAB

Dr. João Batista de Albuquerque Figueiredo  
Universidade Federal do Ceará – UFC

Dr. João Marcus Figueiredo Assis  
Universidade Federal do Estado do RJ - UNIRIO

Dr. Moacyr Gonçalves de Aquino Junior  
Universidade de San Lorenzo - UNISAL

Dr. Nardi Sousa  
Universidade de Santiago/Cabo Verde – US

Dr. Oséias Santos de Oliveira  
Universidade Tecnológica Federal do Paraná – UTFPR

Me. Ana Cláudia Silva Farias  
Universidade de Fortaleza – UNIFOR

Me. Maria Saraiva da Silva  
Universidade Federal do Estado do RJ – UNIRIO

Me. Samia Paula dos Santos Silva  
Universidade Federal do Ceará – UFC

Me. Marlene Pereira dos Santos  
Universidade Federal do Ceará – UFC

Me. Maria Socorro Pimentel  
Universidade Federal do Ceará – UFC

Me. Theóphilo Michel Á. Cabral Beserra  
Universidade Federal do Ceará – UFC

Raul Monte dos Anjos  
Universidade Federal do Ceará – UFC

Esp. Francisco Valdey Acioly Guedes  
Universidade Federal do Ceará – UFC

Esp. Solange Lima Simão Bié  
Instituto Superior de Ensino Sem Fronteiras – ISESF

Esp. Edivar Barbosa dos Santos  
Instituto Superior de Ensino Sem Fronteiras – ISESF

---

A Coleção ***Segurança pública, direito e justiça brasileira*** foi avaliada e facultada por colaboração *ad hoc*.

*Claudio Pedro Gondim de Alcântara, Estanislau Ferreira Bié, Estanislau F. Bié Segundo, Estanislau F. Bié Terceiro, Felipe Tadeu Beserra de Oliveira, Edivar Barbosa dos Santos, José Cildo Martins, Luana Felix Bié, Manoel Jocélio dos Santos, Marcos Nunes da Silva, Maria Sanders Martins Souza, Solange Lima Simão Bié, Stenio Ferreira Bié*

**Instituto Superior de Ensino Sem Fronteiras – ISESF**

# Segurança pública, direito e justiça brasileira

Volume 1

**Formação profissional,  
discussões e análises jurídicas**

**Organizadores:**

Estanislau Ferreira Bié  
Estanislau F. Bié Segundo  
Francisco Apoliano Albuquerque  
Francisca Desinha Leite de Oliveira  
Francisco Valdemy A. Guedes  
Felipe Tadeu B. de Oliveira  
Neyla Adriano de Santana  
Edivar Barbosa dos Santos  
Henrique Cunha Junior  
Maria Saraiva da Silva

*φ editora fi*

**Diagramação:** Marcelo A. S. Alves

**Capa:** Lucas Fontella Margoni

**O padrão ortográfico e o sistema de citações e referências bibliográficas são prerrogativas de cada autor. Da mesma forma, o conteúdo de cada capítulo é de inteira e exclusiva responsabilidade de seu respectivo autor.**



Todos os livros publicados pela Editora Fi estão sob os direitos da [Creative Commons 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pt_BR)  
[https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pt\\_BR](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pt_BR)



Associação Brasileira de Editores Científicos

<http://www.abecbrasil.org.br>

---

#### Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

BIÉ, Estanislau Ferreira; et al. (Orgs.)

Segurança pública, direito e justiça brasileira, Volume 1: formação profissional, discussões e análises jurídicas [recurso eletrônico] / Estanislau Ferreira Bié et al. (Orgs.) -- Porto Alegre, RS: Editora Fi, 2018.

241 p.

ISBN - 978-85-5696-379-6

Disponível em: <http://www.editorafi.org>

1. Direito, 2. Segurança pública, 3. Políticas públicas; 4. Coleção I. Título. II. Série

---

CDD-340

Índices para catálogo sistemático:

1. Direito            340

# Sumário

<b>Apresentação .....</b>	<b>9</b>
<b>Capítulo 1 .....</b>	<b>11</b>
<b>Violência contra policial militar em serviço: um estudo sobre os fatos ocorridos na capital cearense</b>	
Estanislau Ferreira Bié	
Estanislau F. Bié Segundo	
<b>Capítulo 2.....</b>	<b>51</b>
<b>Atividade de urgência e emergência desempenhada na CIOPS pelos policiais militares do núcleo do despacho, desencadeador de stress nos profissionais</b>	
Felipe Tadeu Beserra de Oliveira	
Estanislau Ferreira Bié	
<b>Capítulo 3.....</b>	<b>65</b>
<b>A segurança pública e o poder de polícia dos fiscais municipais</b>	
Francisco Apoliano Albuquerque	
Jefferson Florencio Rozendo	
Geísa Cavalcante Almeida	
<b>Capítulo 4.....</b>	<b>83</b>
<b>A segurança pública e o direito penal</b>	
Francisco Apoliano Albuquerque	
Jefferson Florencio Rozendo	
Geísa Cavalcante Almeida	
<b>Capítulo 5.....</b>	<b>103</b>
<b>Crimes hediondos e crimes equiparados ao hediondo</b>	
Francisco Apoliano Albuquerque	
Jefferson Florêncio Rozendo	
Estanislau Ferreira Bié	

<b>Capítulo 6.....</b>	<b>127</b>
<b>Reflexos do artigo 28 da nova lei de drogas sobre o consumo para uso pessoal</b> Antônio Sérgio Costa Lima	
<b>Capítulo 7.....</b>	<b>139</b>
<b>A lei da ficha limpa e sua (in)constitucionalidade: lei complementar nº135/2010</b> Francisco Apoliano Albuquerque Jefferson Florêncio Rozendo Estanislau Ferreira Bié	
<b>Capítulo 8 .....</b>	<b>163</b>
<b>A constituição formal sob o olhar de Smitt e Hans Kelsen</b> Francisco Apoliano Albuquerque Jefferson Florêncio Rozendo Estanislau Ferreira Bié	
<b>Capítulo 9.....</b>	<b>179</b>
<b>Estudo sobre os aspectos da violência de gênero contra a mulher no âmbito doméstico</b> Olinda Maria Brady Holanda	
<b>Capítulo 10 .....</b>	<b>203</b>
<b>Violência doméstica: por que algumas mulheres permanecem numa situação de violência?</b> Ermesson Rodrigues de Loiola Aline Feitosa Azevedo	
<b>Capítulo 11.....</b>	<b>219</b>
<b>A mediação como instrumento de resolução de conflitos nos núcleos da procuradoria geral de justiça do Ceará</b> Allende Guedes Ferreira Estanislau Ferreira Bié	

## Apresentação

A crise da Segurança Pública no Brasil remete o poder público e a sociedade civil organizada a uma busca urgente de soluções estruturais e estruturantes. Soluções improvisadas e de apelo midiático não resolvem nada. A falência do sistema carcerário, por exemplo, é apenas uma consequência, é resultado de décadas de descaso do Poder Público para com o Sistema de Segurança Pública. O Brasil precisa aprender a fazer e colocar em prática planejamentos a médio e longo prazo. A lei penal, ainda que bem elaborada, não pode surtir os efeitos almejados, se não tivermos uma polícia bem equipada para prevenir e reprimir a violência, além de um adequado sistema de execução da pena. Ora, de nada adianta obter uma sentença condenatória após entrar com a ação se, na fase de execução da pena, o Estado não tem condições de dar aplicabilidade à lei penal ou o faz através de um sistema penitenciário corrupto.

O investimento em aparelhagem, equipamentos, veículos, armamentos é fundamental. Mas, sem o elemento humano preparado e motivado, sem uma política de recursos humanos justa, equânime e incentivadora, qualquer aporte de recursos na Segurança Pública vai pelo ralo. A oferta de infraestrutura adequada ao policial, fornecendo armamentos e viaturas não pode ser a única medida adotada. É preciso introduzir estratégias de capacitação e motivação que estimulem a permanência dos talentos na Segurança Pública e minimizem os efeitos das ações do crime organizado, que é como se caracteriza a atual violência no País, a qual também deixou de ser apenas urbana para estender-se às pequenas comunidades rurais, agravando-se também com o veloz avanço dos crimes virtuais. Além disso, é imperioso que os

diversos órgãos públicos, em todos os níveis: federal, estadual e municipal, trabalhem de forma articulada para otimizar recursos e prevenir e reprimir delitos, cujas consequências é esgotamento das capacidades das diversas instâncias da área.

Pela gravidade que o tema tomou, a questão da Segurança Pública exige debates calorosos, permanentes e objetivos, por parte de instituições governamentais, não-governamentais, sociedade civil, centros de pesquisa e pensadores. Todos temos que nos debruçar sobre a pauta da criminalidade e da violência, na tentativa de entendermos melhor a natureza do fenômeno, suas causas e consequências. Há enormes lacunas de informação, devidas não só à escassez de dados como à dispersão das bases de dados e à dificuldade dos pesquisadores de trocarem informações e experiências na utilização dessas bases.

Os organizadores da coleção “Segurança pública, direito e justiça brasileira” estão antenados com essa linha de raciocínio, ou seja, estão levantando problemáticas que envolvem a Segurança Pública no País, numa coletânea de produção científica, de alta qualidade e teor seletivo, que apontam olhares diversos para a questão.

Recomendo a leitura!

**Os organizadores**

# Capítulo 1

## **Violência contra policial militar em serviço: um estudo sobre os fatos ocorridos na capital cearense**

*Estanislau Ferreira Bié<sup>1</sup>*  
*Estanislau F. Bié Segundo<sup>2</sup>*

### **1. Introdução**

Esse artigo foi extraído de uma pesquisa científica realizada no ano de 2009 durante a realização do Curso de Especialização em

---

<sup>1</sup> Doutor em Ciências da Educação pela UNISAL - Universidad San Lorenzo; Mestre em Ciências da Educação pela UNISAL; Especialista em Policiamento Comunitário pela UFC - Universidade Federal do Ceará; Especialista em Segurança Pública pela FATE - Faculdade Ateneu; Especialista em Ciências Política Sociedade e Governo pela Universidade Estadual Vale do Acaraú - UVA/UNIPACE; Especialista em Ciências da Educação pela FACULDADE EVOLUÇÃO - Sociedade Evolução de Educação Superior e Tecnologia Ltda; Especialista em História e Cultura Afro-brasileira e Indígena pela FATE - Faculdade Ateneu; Bacharel em Teologia pelo Centro Universitário UNINTA; Licenciado em Ciências da Religião pelo Centro Universitário UNINTA; Licenciado em História pelo Centro Universitário UNINTA. Diretor Executivo do Instituto Superior de Ensino Sem Fronteiras - ISESF; Organizador e Membro do Conselho Editorial e Científico das Coleções Saúde no Brasil: Formação Acadêmica, Práticas e Exercício da Profissão; Fazer Educativo; Educação Como Forma de Socialização; Segurança Pública: Direito e Justiça Brasileira e Diretor da Série Conhecimento Afrodescendente. Atualmente professor da Academia Estadual de Segurança Pública do Ceará - AESP/CE, Policial Militar (Oficial da Reserva).

<sup>2</sup> Licenciado em História pelo Centro Universitário UNINTA; Graduando em Enfermagem pelo Centro Universitário Belo Horizonte - UNIIGH; Pesquisador do Instituto Superior de Ensino Sem Fronteiras - ISESF; Organizador e Membro do Conselho Editorial e Científico das Coleções Saúde no Brasil: Formação Acadêmica, Práticas e Exercício da Profissão; Fazer Educativo; Educação Como Forma de Socialização e Segurança Pública: Direito e Justiça Brasileira. Atualmente Funcionário Público Estadual do Estado de Minas Gerais lotado na Secretária de Segurança Pública de Minas Gerais - SESP na Função de Agente de Segurança Socioeducativo.

Policiamento Comunitário – Turma I, da Universidade Federal do Ceará – UFC, o estudo versa sobre a violência praticada contra os policiais militares, notadamente os ocorridos na Região Metropolitana de Fortaleza nos anos de 2006 a 2008, como forma de classificar a vitimização como decorrente do desempenho profissional.

Antes mesmo de adquirir a capacidade de pensamento, de compilação das ideias, o ser humano já experimentava a vivência instintiva, que, em muitas ocasiões, levada à violência. Isso se deu a partir da pré-história, quando disputavam, a semelhança dos animais, territórios e caça.

E assim perdurou por muito tempo. O homem já senhor da escrita ainda era fascinado por guerras e disputas de território, talvez num mesmo sentimento de impor sua masculinidade aos outros, por meio da força.

Com o passar do tempo, a violência passou a ser menos instintiva e mais voltada para a racionalidade. Dessa forma, as guerras não mais eram apenas para delimitar espaço ou condição superior, mas sim para defender esse ou aquele interesse, normalmente econômico, que implicaria não só em ruína para sí, mas para seus consanguíneos.

A partir daí o que se viu foram os combates mais violentos, as guerras mais sangrentas. O uso racional da violência, por vontade, implicou em fatos aterradores. Nunca mais o instinto prevaleceria sobre o desejo humano de destruir seu desafeto.

Nesse contexto, várias raças, grupos étnicos ou mesmo profissionais passaram a sofrer enorme perseguição. Aqui podemos citar, apenas sobre fatos recentes, a caça às bruxas promovida pela Igreja Católica na Idade Média, o holocausto ocorrido na segunda guerra mundial e mais recentemente a perseguição aos Curdos no leste europeu.

É necessário trazer esse elemento histórico da violência primitiva/instintiva para podermos conceituar o assunto a correlacionar com o que ocorre na sociedade moderna.

Fundamentando, seria a violência moderna a mesma praticada pelos primeiros humanos ou agora decorre de outros fatores? Daí a necessidade de diferenciar, pois vou detalhar a violência de uma classe muito específica.

Contudo, o mais interessante é o fato de que muitas categorias profissionais sofreram a mesma violência apenas em decorrência de sua condição, sem nenhum viés étnico, religioso ou econômico. Assim, somente funcionários públicos podem ser vítimas de desacato, muito embora a vítima seja, em tese, a sociedade e sua organização.

Isso ocorre particularmente com uma classe profissional: os agentes de segurança pública. Quer sejam eles policiais, bombeiros ou agentes prisionais, a violência desemboca na classe por sua simples razão de existir e se contrapor às ações perpetradas pelos marginais.

Os sociólogos, no entanto, ressentem o fato de que existe uma natureza humana e que as ações muitas vezes decorrem dela. Preferem explicar pelo social todas as perguntas em detrimento dessa natureza. (LEIS, 2000, p. 6)

Como forma de exemplificar o problema, cito a condição no Estado do Rio de Janeiro, cidade referência quando o assunto é calamidade na segurança pública. As operações desenvolvidas principalmente pela Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro – PMERJ contra os traficantes implicam necessariamente em represálias contra os milicianos nas ruas cariocas.

Esses policiais assassinados são vítimas dessa violência racional, pela vontade do homem, também classificada como gratuita porque não enseja em nenhum ganho palpável para o criminoso, apenas prosseguir com seu feito já iniciado. Hobbes já tratava da violência racional em seus tratados, que classificou como o exercício racional da violência. (IUPERJ, 2005, p. 70)

A vítima não carrega nenhuma condição étnica, se branco ou negro, religiosa, se cristão ou não, enfim, não traz consigo nenhum fato que o designe ser, aos olhos do algoz, o merecedor da violência,

apenas o simples fato de envergar uma farda para garantir um mínimo de dignidade à sua família. O criminoso não agiu por nenhuma das premissas básicas, como ódio, busca de riqueza, nada, agiu simplesmente porque o outro era policial.

Esse é o tipo de crime que iremos tratar no bojo desse trabalho científico. Enriquecido por dados colhidos junto à Coordenadoria Integrada de Operações de Segurança – CIOPS, vamos estudar o crime contra a figura do policial militar em serviço, na Região Metropolitana de Fortaleza.

O estudo visa ainda traçar uma correlação entre as ocorrências e verificar se podem ser consideradas um problema endêmico ou apenas pontual. Concentraremos ainda os crimes por tipo, ocorrência e consequência.

A análise inicial se pauta pelo conceito de violência, como surgiu, quais suas vertentes, enfim, vamos conceituar a violência em seu aspecto mais amplo para podermos passar a analisar a aplicabilidade no contexto atual, tomando por base os fatos ocorridos contra os milicianos da Polícia Militar do Ceará – PMCE, delimitando como área a capital e seus arredores.

## **2. As causas da violência**

Já indicada como instinto do homem, a violência atualmente possui várias formas e finalidades. Conceitua-se a violência sexual, a moral, a física, a religiosa, enfim, a violência hoje assumiu diversas vertentes.

Contudo, não se encontram fatores isolados para desencadear a violência, normalmente o ato de violência, qualquer ele que seja, ocorre quando os elementos propiciam o acontecimento, como a vontade do autor de causar a violência, as circunstâncias em que ocorreu o fato e outros aspectos que juntos terminam na prática.

Em breve considerações, podemos dizer que a violência, ou seja, o ato em si, precisa de mínimos requisitos, listados a seguir:

- ✚ Agressor;
- ✚ Agredido;
- ✚ Circunstância ocasional;
- ✚ Fato deflagrador ou quebra de alguma conveniência social;
- ✚ Agressão.

Exemplificando, podemos dizer que em um acidente de carro, o condutor causou danos patrimoniais (quebra de uma conveniência social) ao agredido, pelo fato de ambos dirigirem no mesmo local (circunstância ocasional), restando a agressão (veículo danificado).

Até mesmo o fenômeno cultural implica em fatos que, considerados violentos em certas culturas, denota coragem ou amadurecimento em outras. Sob essa percepção difusa, Gonçalves (1985) escreveu:

Toda relação social é mediatizada por um sistema simbólico. É claro que a violência como tal tende a ser inevitável: aquela que cada um de nós praticará, de que será objeto ou que observará. Isto porque a simbolização nem sempre é possível, quer por insuficiência de instrumentos simbolizantes, quer por falta de capacidades concretas de percepção e de compreensão.

Destarte, a violência não segue um padrão de comportamento mundial. Mesmo em casos de grande repercussão, a vista de certos pensamentos e fato é corriqueiro. O suicídio é exemplarmente combatido no ocidente, enquanto algumas culturas orientais e outras de cunho religioso o consideram uma forma de honra e sacrifício.

Mesmo eivado de diversos conceitos, percepções e critérios culturais, a violência social, ou seja, a perpetrada contra o povo indefeso, essa sim tem um caráter de repulsa mundial, mesmo nos mais retraídos sistemas sociais. A seguir veremos um breve relato sobre o instinto acarretando violência e a adquirida pela racionalidade, a vontade do homem.

### 3. A violência instintiva e a racional

Esse tipo de violência voltou às manchetes com o advento das gangues juvenis. Grupo de crianças e adolescentes embalados pelo uso inadequado de substâncias entorpecentes que se habilitam para a prática de condutas delituosas, normalmente o enfrentamento com outras gangues em determinado local e hora com o fito único de garantir a superioridade sobre a outra.

Não existe nada mais instintivo do que isso, seria, a grosso modo, como o líder da matilha a defender suas crias para não perder o respeito e o território. O homem, como animal, também pode agir dessa forma, mas não representa um comportamento racional, desenvolvido, agir instintivamente remonta ao uso da mais primitiva área do cérebro.

Não diferente, alguns autores consideram a violência como uma anti-razão, uma desrazão, um ato impensado, enfim, algo completamente não-racional. De qualquer forma não se concebe o uso de tal método em situações racionais.

O homem primitivo usava a violência instintiva para caçar, comida e inimigos, sem saber ao certo o motivo pelo qual seu semelhante se tornara inimigo. Era realmente um modelo animal de comportamento, bem distante da razão, princípio pela qual somos diferentes dos animais.

Sobre a natureza animal da ação, Scheler (2008) dissertou:

No animal – seja ele de organização superior ou inferior – cada ação, cada reação, por ele efetuada, inclusive a “inteligente”, dimana de uma disposição fisiológica do seu sistema nervoso, à qual estão ligados, no plano psíquico, instintos, impulsos motores e percepções sensíveis.

Somente com o início da vida em sociedade é que as primeiras aglomerações de homens passaram a entender que juntos podiam dividir as tarefas de forma a tornar a convivência mais fácil.

A partir daí a violência instintiva deu lugar à violência racional, ou seja, não existia mais o impulso irracional que o indivíduo daria para praticar o ato. Ao contrário disso, surgiu a violência com uso da racionalidade, ou seja, o indivíduo agora continuaria a praticar a violência, mas impelido por alguma regra social que entendera quebrada e como forma de reparar o dano, praticada o ato violento.

Embora os resultados fossem, em sua grande maioria, semelhantes, a dicotomia entre os dois conceitos garantiu que os atos praticados antes por impulso, sem refreio, agora estavam sob análise da comunidade, sob pena de ver seu ato incoerente.

Seria como “matar alguém” por alguns motivos. Agora existem fatos motivadores, antes era por simples desejo ou reação à ameaça do outro. Mesmo em ambos os casos o ato sendo ilegal e imoral, há uma grande diferença entre eles. Vale ressaltar que mesmo usando de toda a nossa racionalidade, o instinto humano ainda subsiste em nossa percepção de mundo.

A partir da vida em sociedade, a forma da violência sofreu grande mudança, sob pena de grave repulsa social ao agente agressor. Isto levou o homem a manter sob controle seu instinto de infligir violência ao semelhante, só não funcionou em casos de problemas psíquicos e situações de elevado sentimentalismo.

Esse uso da racionalidade, contudo, trouxe mais conflitos para o homem. No momento em que percebeu e assimilou conceitos de superioridade e força, o homem, racionalmente, procurou elevar-se diante do semelhante mesmo que não houvesse nenhum motivo plausível.

Atualmente essa prática do uso da razão na violência atingiu níveis elevados. O mais interessante é que por diversas vezes, a razão do ato violento termina na violência instintiva, primitiva.

O uso dessa razão pode ser exemplificado pelo ato praticado por um marginal contra seu semelhante para roubar um objeto qualquer. Analisando o fato, pode-se perceber que a ação do marginal não encontra amparo no instinto, visto que ele roubou pelo desejo de

roubar, usando a razão pessoal. Não há necessidade imediata de sobrevivência que justifique a violência, então ela não é instintiva.

Existe ainda uma vertente. Segundo Marx, o homem é produto do meio, portanto as atitudes sociais esperadas de qualquer ser humano dependem, diretamente, da sua história de vida, ensinamentos e cultura adquirida no decorrer de sua formação do seu caráter pessoal.

Observando por esse prisma, fica difícil realizar qualquer conceituação de certos marginais, visto não encontrar na retrospectiva de sua vida, qualquer exemplo positivo de comportamento social, de forma que hoje ele pautará seus atos pelo aprendizado que teve, ou a falta dele.

Assim, o marginal que comete grave crime, como homicídio, não assimila a intensidade do seu ato pelo fato de não ter como referenciar a ação que praticou com as experiências que viveu. Baseado que viveu em enorme pobreza, carente dos afetos dos pais, dependente de terceiros para sobreviver, este marginal não tem parâmetros para entender o certo e o errado.

Aquí a razão não existe, ele praticou o crime por instinto, talvez assassinou pelo sentimento de ter abatido um competidor dele, mesmo que não seja efetivamente. A sociologia procura dar esse entendimento, de que o crime é ocasionado pelo produto de condições sociais exógenas. (ROCHA, 2005)

O direito também possui uma vertente nesse sentido, mas em estrito conceito. Sobre esse aspecto, Rocha (2005) escreveu ainda:

Assim, a premissa mais importante é que na raiz do problema existe um indivíduo socialmente desequilibrado cuja desorientação está no fracasso de sua adequada sociabilização, por carência de condições sócio-econômicas para tal ou por abundância que provocará excessivo individualismo. Isto sem contar com certa visão biologista que define o caráter autoritário e consequente tendência para a violência como atributos de nascença.

O uso da racionalidade (razão) para explicar a violência encontra guarida na prática jurídica, mas a corrente filosófica destoa completamente do assunto, dizendo que não existe razão na conduta violenta.

No estudo desse confronto de escolas, Cella (2001) dissertou:

Porém, se se conceder que o uso da força, por si só, exclui a possibilidade da argumentação racional, seria inútil, desde logo, sustentar a existência de racionalidade no Direito, a ocorrência de racionalidade nas formas com que a sociedade resolve seus conflitos mediante a aplicação de regras por ela criadas.

Com efeito, o Direito não exclui a aplicação da força, não pode prescindir da aplicação da violência, ainda que simbólica, para que haja garantia de conformação às regras estabelecidas pela sociedade, ou por aqueles que detêm o seu poder, já que a idéia de poder também não pode estar dissociada da força.

Por essa razão, há quem exclua a possibilidade de razão ao discurso jurídico...

A razão do discurso jurídico serve para entendermos a violência racional, não instintiva. Sempre haverá vencedores e vencidos, o importante, racionalmente falando, é que o grupo do poder permaneça no poder, enquanto o vencido quer mitigar essa influência e adquirir o status de superior.

Essa busca pelo sucesso tem como consequência a violência, seja ela em que nível for, formulada pela razão, só o homem age desse jeito. A razão, que distingue os homens dos outros animais, permite que existem outras possibilidades para o incremento da violência que não é vista no restante do reino animal.

Essa racionalidade permitiu as guerras, as submissões ao inimigo vencido, a busca incessante pelo desafio e é o motor da violência social das grandes cidades. Excetuando, como já dissemos, os casos de doença psíquica e da falta de referência social, todos os outros casos são resultantes da violência racional do homem.

#### 4. A violência urbana

A violência urbana existe em diversas perspectivas. Para explicá-las, fez-se necessário tratar da violência instintiva e racional, tendo em vista que acredito que a violência tem sua vertente social, como citou GULLO (1998, p. 105) ao tratar do ponto de vista antropológico, mas deriva prioritariamente da natureza humana, como Hobbes propôs.

Dessa forma, a violência não decorre especificamente de um fenômeno social. Muitos crimes são cometidos pelo instinto ou pela natureza humana do envolvido. Principalmente aqueles em que há alguma psicopatia presente.

Mas há de se entender que a violência como fato social tem mais relevância que as atitudes particulares de alguns membros dissolvidos no seio social. Dessa forma, muitos sociólogos interpretam a violência urbana como o fenômeno puramente social.

Uma boa definição do que seria violência urbana seria a narrativa de SILVA (2004, p. 57), quando cita:

Analisada em seus conteúdos de sentido mais essenciais, a representação da violência urbana seleciona e indica um complexo de práticas que são consideradas ameaças a duas condições básicas do sentimento de segurança existencial que costuma acompanhar a vida cotidiana rotineira – integridade física e garantia patrimonial. Ela aponta para o crime comum, mas o foco de atenção é a força nele incrustada, a qual é definida como responsável pelo rompimento da normalidade das rotinas cotidianas, isto é, de seu caráter cognitiva e axiologicamente não problemático e moralmente lícito.

A violência urbana também floresce na falta de políticas públicas para a diminuição das desigualdades. Nas comunidades não assistidas pelo poder público, a infantilidade é desenvolvida rumo à juventude e a vida adulta sem referências de como seria um comportamento socialmente aceito.

Viver nesse mundo especial, o gueto sem muros, implica em submeter-se à vida cotidiana do local, e conseqüentemente adotar o

estilo de pensar, agir e fazer. Dessa forma, ao presenciar o consumo de drogas diariamente, esse comportamento passa a ser a regra e a exceção é não usar, ou seja, não ser socialmente aceito no gueto.

Crescendo sem referências, como já dito, o crime e a violência que esses indivíduos irão perpetrar na sociedade formal não significa muito para suas mentes deturpadas, pois estão fazendo o necessário para continuar a ser “sociedade” na favela.

No entanto, por mais que a sociedade imprima sua característica no ser humano, por mais que a violência nasça desses bolsões de pobreza e esquecimento, sempre há um elemento íntimo do indivíduo que o ajuda a discernir entre o certo e o errado. Moralmente, todos sabem que matar é errado, quando ocorre o fato, ele foi desencadeado por uma circunstância que foi de fórum pessoal.

Se fosse apenas o aspecto puramente social, todos, indistintamente, da favela seriam criminosos, mas esse comportamento se reduz a uma parcela dos integrantes daquela comunidade.

Esse misto de sociedade que instiga o indivíduo ao crime e ser humano que aceita o comportamento por sua natureza é o motor da violência urbana cotidiana. O fácil acesso às substâncias entorpecentes faz com que os crimes sejam praticados com mais crueldade, porque na execução do ato delituoso a realidade está deturpada, disfarçada pelo efeito da droga utilizada

## **5. A violência por segmento social**

Desde que o homem tentou alguma forma de retaliação contra o poder legítimo do estado, seja ele tirano ou não, a conduta física sempre restou empregada contra o agente estatal, seja ele de qualquer natureza.

Um aspecto da racionalidade da violência pesquisada no capítulo anterior diz respeito ao fato de que muitos atos de violência praticados com o uso da razão foram direcionados para diversos segmentos sociais, criando a segmentação da violência racional, ou

seja, a escolha do agressor recaí sobre parcelas sociais de características diferentes.

Da mesma forma, o marginal da favela não rouba no morro, seu estereótipo de vítima indica o morador da rua, como chamam os residentes nos bairros cariocas. Muitos outros casos são exemplo disso: o assassinato de prostitutas por Jack, o estripador nas ruas londrinas do Século XIX, a perseguição dos grevistas nos anos da ditadura militar brasileira, o ataque aos atletas judeus nas olimpíadas de Munique, para citar alguns.

Existe, contudo, uma classe que no decorrer dos séculos vem sendo alvo da violência. Os militares têm se envolvido em guerras e disputas desde os mais remotos anos, e por serem protagonistas das batalhas, vem sofrendo atos de violência, mesmo longe do cenário de conflito.

Hodiernamente, devido à diminuição dos conflitos no mundo, as ameaças caíram para os policiais militares, responsáveis pelo policiamento ostensivo geral das cidades e constantemente representados como um empecilho entre o marginal e seu objetivo.

## **6. A natureza jurídica do crime contra as forças regulares do estado**

O crime contra o policial militar normalmente é revestido de uma característica diferente do crime contra a pessoa. Certamente, o alvo da conduta delituosa não é o indivíduo, e sim sua instituição, valores e procedimentos.

MELLO (2007, p. 3) trata do assunto quando cita que o crime de desacato. Para o nobre autor, mesmo que o militar se sinta menosprezado, humilhado, o fato delituoso é revestido de um caráter em que o criminoso de livre vontade e consciente de menoscabar a função pública do estado.

Quando há um homicídio contra um miliciano, pode-se concluir que o marginal não viu na vítima um desafeto pessoal ou pessoa que tivesse alguma ligação que pudesse ensejar o crime. O

marginal viu, sim, um agente do estado que poderia ter poderes para estancar seu âmbito criminoso de cometer o fato delituoso.

Da mesma forma, em raros casos o policial, principalmente em objeto de serviço, foi ou será alvo de condutas marginais por sua vida como indivíduo, sem a farda que o caracteriza como agente de segurança do estado.

Um exemplo simples é o caso do desacato. Vejamos o que diz o art. 331 do Código Penal Brasileiro:

Art. 331 - Desacatar funcionário público no exercício da função ou em razão dela:

Pena - detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, ou multa.

O próprio dispositivo encontra-se no título de crimes contra a administração pública, mostrando o caráter especial que esse tipo de conduta possui. Assim, por mais que seja um desafeto do agente público em serviço, o marginal comete uma infração contra o poder regulador do estado e seus agentes e não contra o indivíduo.

O bem jurídico desses crimes, ou seja, o valor social deles, não está, como no caso do desacato, no comprometimento da honra do indivíduo, mas no ataque ao prestígio, à dignidade e o prestígio da função pública em si.

Sobre esse aspecto, Soares (2005) escreveu:

A integridade da Administração Pública, nos termos em que foi alhures depauperada, é a base de toda essa guarda, de toda a tutela penal. Tutelar a honra funcional, a partir do crime de desacato, é tutelar, por via reflexa, a integridade da Administração Pública. Há uma total correspondência entre a tutela da integridade administrativa e a tutela da honra funcional; protegendo-se a integridade da Administração, protegida estará a honra funcional do agente público e vice-versa.

O estado, por outro lado, tem todo o interesse em proteger o respeito a essa função como forma de existência do próprio estado. Sem o respeito, as instituições estatais não poderiam desempenhar

suas atividades com o fim social a que se propõem por relevância do particular sobre o todo (sociedade).

O crime cometido, mesmo eivado de motivação pessoal, fere a honra do estado, deixando a integridade da administração pública depauperada. Não se reveste, portanto, de caráter pessoal, embora os crimes praticados nesse contexto sejam pluriofensivo na sua realidade, mas a parcela individual do agente público é ignorada em detrimento de algo maior.

Não só em fatos típicos mais simples, mas mesmo em celeumas mais complexas, o estado será o dono da ação. Em alguns casos, como no homicídio, há que se verificar que a vida é um bem inexistente nas pessoas jurídicas, de forma que a vítima é a verdadeira e única ofendida, não cabendo ao estado o direito de defender os interesses, salvo pela atuação do Ministério Público.

Contudo, a ação delituosa visa, mesmo nos casos de homicídio, a ridicularização do sistema administrativo público, que infelizmente desemboca no agente, este legítimo representante do poder público e investido de autoridade pelo estado. Como bem descrito no *Leviatã*, a lei é proposta para salvar o acusado da vontade punitiva do estado. Mal sabe os escritos que o débil na relação brasileira atual é o estado, incapaz de garantir a segurança de seus cidadãos através de suas instituições e inábil na preservação dos seus agentes. (LEIRIA, 2005, p. 9)

## **7. A polícia militar no alvo dos bandidos**

O maior problema já enfrentado pela polícia no combate ao crime organizado ocorreu em 2006, no estado de São Paulo. Em maio daquele ano, o líder do grupo organizado Primeiro Comando da Capital – PCC foi transferido de uma carceragem distrital para um presídio de segurança. Sobre esse aspecto, CARAMANTE & KAWAGUTI (2009) afirmaram que o ataque foi a maior onda violência da história do estado.

Por ordem do criminoso, conhecido como Marcola, líder do PCC, foi desencadeada uma onda de violência sem igual. O total dos ataques às forças de segurança do estado, que incluíram policiais militares e civis, guardas penitenciários e metropolitanos, além de incursões contra bases comunitárias, delegacias entre outras instituições.

O grupo coordenou ataques diretos que resultaram em 32 mortes apenas no primeiro dia de operação, em 12 de maio daquele ano. A investida duraria mais quatro dias, culminando no dia 14 de maio, onde os presídios paulistas entraram em rebelião simultânea.

O saldo da investida foi o assassinato de 246 pessoas, grande parcela formada por policiais e integrantes das forças de segurança do estado, incluindo aí um bombeiro. O fato trouxe à tona um problema muito grave: o ataque aos agentes do estado, antes casual, agora tinha caráter estratégico, ou seja, o marginal estaria disposto a eliminar a presença do estado para atingir seus objetivos.

O caso paulista teve repercussão em todo mundo. A imprensa especializada tratou do assunto como uma guerra civil declarada entre a organização criminosa e o estado.

Sobre os ataques no estado de São Paulo, o Relatório da Anistia Internacional de 2007 trouxe em seu bojo:

Durante nove dias, em maio de 2006, 493 pessoas foram mortas a tiros no Estado de São Paulo - três vezes a taxa normal de mortes por armas de fogo. As vítimas se concentraram na Grande São Paulo e no litoral do estado, mas também houve troca de tiros em todo o interior. O catalisador da violência foi atribuído de forma geral à decisão de transferir 765 membros da organização criminosa conhecida como Primeiro Comando da Capital (PCC) à penitenciária de Presidente Venceslau, um presídio de alta segurança no interior do Estado de São Paulo. Em protesto contra a transferência, o PCC teria dado ordens aos membros da quadrilha para iniciar revoltas nos presídios e atacar a polícia de forma violenta.

Assim que os ataques contra a polícia começaram a diminuir, as notícias de homicídios policiais e as denúncias de assassinatos por

vingança nas áreas mais pobres da periferia da cidade começaram a aumentar.

Segundo as estatísticas oficiais publicadas no fim daquela semana, houve, ao todo, 294 ataques do PCC, incluindo 136 dirigidos contra a polícia, 82 ônibus incendiados, 59 ataques contra residências de policiais, bem como ataques contra bancos, supermercados e uma estação de metrô. O número oficial de mortes foi de 246, incluindo 123 “suspeitos” e 41 policiais, mais da metade deles fora do horário de serviço.

Enfocando nosso tema, o Estado do Ceará também já foi alvo de ações criminosas onde o principal alvo foram as forças constituídas do estado. O caso mais emblemático ocorreu em de fevereiro de 2008, na cidade interiorana de Aracoíaba, onde um assalto a banco deixou 6 mortos no local, metade dos quais policiais militares.

A repercussão do caso foi notória em todos os noticiários. Muitos questionaram o despreparo da polícia, a perversidade dos bandidos ou outros fatores ligados ao crime. A verdade, contudo, é que ali se viu o mais emblemático exemplo de violência racional contra policiais.

A morte dos três policiais que se encontravam no serviço de policiamento daquela cidade não teve outro sentido que não o enfrentamento das forças constituídas do estado. Os militares que tombaram ali foram vítimas de uma simples escolha. Se tal crime ocorresse em outro dia qualquer, os assassinados seriam outros, também policiais militares, o que prova que o crime não foi contra a pessoa física dos milicianos, mas contra uma instituição.

Da mesma forma, vários dos crimes cometidos contra os policiais militares, principalmente quando se encontram em objeto de serviço, tendem a ser praticados, na verdade, contra a administração pública e não contra a pessoa, como citado no item anterior.

Muitos outros exemplos de crimes que tiveram repercussão e alguns do cotidiano policial serão discutidos a seguir, com a limitação do estudo em tela, ou seja, a Região Metropolitana de Fortaleza - RMF.

## 8. O crime contra policiais militares na RMF

A Região Metropolitana de Fortaleza – RMF, concentra o maior percentual de policiais militares no estado. O município de Fortaleza, para constar, conta atualmente com 116 bairros distribuídos em 5 distritos, população estimada de 2.473.614 habitantes. Tais indicadores traçam a dimensão da capital alencarina, recentemente classificada como a 5ª maior cidade do país em termos populacionais. (IBGE, 2008)

No aspecto segurança, a área é abrangida pelo 5º Batalhão Polícia Militar – 5º BPM, com sete companhias, e ainda por quatro subunidades do 6º BPM. Vale ressaltar que uma nova distribuição está sendo estudada, através da Lei de Organização Básica – LOB, mas o cenário atual é o descrito.

O problema não é novo, no ano de 2008, Ribeiro (2008) escreveu:

Nada menos que 50 PMs foram assassinados neste Estado, em apenas três anos. Só nos primeiros 40 dias de 2008, já são quatro os militares que tomaram sem vida no cumprimento de seu dever legal, conforme levantamento feito, com exclusividade, pelo Diário do Nordeste. O número de PMs executados por bandidos vem crescendo, anualmente, no Ceará. Em 2005, foram 14. Em 2006, 15. No ano passado, 17 PMs foram assassinados. A maioria dos crimes, entretanto, ocorreu quando os policiais estavam de folga. Mesmo assim, eles decidiram agir ao serem assaltados ou presenciaram quando bandidos atacavam terceiros.

Em termos de violência deflagrada contra policiais militares, em 2006 foram 15 milicianos mortos, em 2007, o número foi de 17, em 2008 o índice já indicava 10 mortes. O quadro abaixo apresenta a relação dos combatentes mortos:

**Tabela 1 - Relação dos Policiais Militares Assassinados**

<b>2006</b>		
<b>Soldado</b>	Cleonaldo Fernandes de Almeida	30/jan
<b>Soldado</b>	José Raimundo Correia da Silva	31/jan
<b>Cabo</b>	Carlos Alberto de Freitas	4/fev
<b>Soldado</b>	Cleisiberto Lima Vitoriano	8/mar
<b>Sargento</b>	Edarlan Arlindo do Nascimento	10/abr
<b>Cabo</b>	Francisco Wellington da C. Maciel	24/abr
<b>Soldado</b>	Francisco Josafá Rocha	8/mai
<b>Soldado</b>	Francisco Neto Guedes da Costa	19/jun
<b>Sargento</b>	Francisco de Assis Nogueira da Silva	21/jun
<b>Sargento</b>	João Melo de Souza	27/jun
<b>Soldado</b>	Claudionor Pereira da Silva	18/jul
<b>Subtenente</b>	João Lucio de Oliveira Junior	20/jul
<b>Soldado</b>	James Moreira de Andrade	19/ago
<b>Soldado</b>	Raimundo Regivan Januário	8/out
<b>Soldado</b>	Luis Carlos de Moura	13/nov
<b>2007</b>		
<b>Soldado</b>	Francisco de Assis Sampaio Cardoso	11/fev
<b>Soldado</b>	Edvan Sousa Pereira	24/mar
<b>Soldado</b>	Rangel Pereira da Silva	30/mai
<b>Soldado</b>	José Valdenir da Silva Campos	16/mai
<b>Soldado</b>	Francisco Haroldo dos Santos Chaves	16/jun
<b>Sargento</b>	José Inácio Sobrinho	30/jun
<b>Subtenente</b>	Francisco Deusdedit Barbosa	23/jul
<b>Soldado</b>	Fabiano Vasconcelos da Silva	28/jul
<b>Cabo</b>	Francisco de Assis do Nascimento	30/jul
<b>Cabo</b>	Francisco Honorato de Castro	30/jul
<b>Soldado</b>	Marconi Alves de Freitas	10/ago
<b>Soldado</b>	Antonio Gomes Andrade Filho	1/set
<b>Subtenente</b>	Rinaldo Lemos Seabra	11/set
<b>Cabo</b>	Francisco Francione Lopes	30/out
<b>Sargento</b>	Fernando Galucho	13/dez
<b>Soldado</b>	Luiz Carlos de Souza Vidal	22/dez
<b>Soldado</b>	Carlos Henrique de Carvalho	31/dez

<b>2008 (Incompleta por falta de dados oficiais)</b>		
<b>Soldado</b>	Antonio Iracildo Alves	11/jan
<b>Subtenente</b>	Wagner Gomes Timóteo	8/fev
<b>Cabo</b>	José Tadeu Nunes Guimarães	8/fev
<b>Soldado</b>	Júlio Gilbran Pereira	8/fev
<b>Soldado</b>	Francisco Carlos Ferreira Junior	11/jun
<b>Soldado</b>	Raimundo Herculano C. Junior	16/ago
<b>Cabo</b>	Alcy Monteiro da Silva	20/out
<b>Soldado</b>	José Valmir Pereira	20/dez

**Fonte:** Jornal Diário do Nordeste, 2009.

O fato torna-se mais grave porque não estão contabilizados os casos em que houve lesão corporal ou outro tipo de crime, como o desacato que é mais comum. Essa situação tem causado desconforto na tropa, principalmente quando se descreve a situação como tais milicianos foram vitimados por seus algozes.

Vários aspectos fazem com que a região retro mencionada seja o principal problema na segurança pública estadual. Cercada por favelas, com elevado índice de desigualdade social, a capital cearense também sofre com a falta de projetos sociais que possam garantir às crianças e adolescentes um futuro melhor que a marginalidade.

Outro aspecto é a grande migração advinda dos interiores com o sonho de uma vida mais confortável que a existente nas caatingas cearenses, principalmente da região dos Inhamuns.

O quadro demonstra ainda que a maior parte das vítimas eram praças, mais afeitas ao serviço operacional, contudo, a violência perpetrada pelos marginais contra os policiais militares em Fortaleza está longe de ser segmentada a esse nível.

Sobre esse fato, Ribeiro (2008) escreveu ainda:

A estatística aponta também que dos 50 militares assassinados entre 2005 e 2008, apenas o nome de um oficial consta na lista dos mortos: o capitão PM Francisco da Silva Nunes, que já tinha sido reformado, mas que, por ser formado em Direito, prestava serviços na Assessoria Jurídica do Comando-Geral da Corporação. Nunes foi morto a tiros por bandidos na tarde de 11 de fevereiro de 2005

quando reagiu a um assalto em uma clínica odontológica na Avenida Bezerra de Menezes.

O levantamento estatístico aponta que, nos últimos três anos, foram assassinados neste Estado 32 soldados, sete cabos, seis sargentos, quatro subtenentes e um oficial (capitão).

## **9. Uma proposta de diminuição da violência contra policiais militares**

A violência contra as forças organizadas do estado não é assunto recente, tampouco se vislumbra a “luz no fim do túnel” para a temática. No entanto alguns avanços têm sido obtidos com a adoção de medidas preventivas por parte das corporações militares estaduais.

Notadamente se percebe que o assunto “segurança pública” teve grande repercussão desde meados do ano 1997, quando houve a criação da Secretaria Nacional de Segurança Pública, indicando a importância de traçar metas para os governos estaduais em troca de recursos.

Um aspecto que ainda fica bem fragilizado nesse contexto é a falta de incremento legal no caso de cometimento de crime contra o agente de segurança, medida que seria um verdadeiro divisor de águas no combate à criminalidade.

## **8. O incremento no treinamento**

Há muito as corporações militares sofreram com a falta de treinamento generalizado da tropa, essa herança sempre mostrou seu lado durante as operações, onde o despreparo pode significar a perda de muitas vidas.

Até mesmo em tempos recentes, nos cursos onde se formam as praças e oficiais das polícias militares, o treinamento vem sendo preterido em termos de qualidade, em prol da celeridade na

formação e conseqüente aproveitamento do indivíduo profissionalmente nas ruas. O resultado disso é uma tropa formada por policiais minimamente afeitos aos procedimentos operacionais que garantem a segurança pessoal do miliciano.

O painel começou a mudar com a edição da lei 2.315, de 4 de setembro de 1997, com a criação da Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP. Uma das funções primordiais foi abrir caminho para uma futura unificação das polícias estaduais, a civil e a militar. Com esse fito, e com a responsabilidade de direcionar os investimentos do governo federal nas corporações estaduais, a SENASP passou a priorizar determinadas áreas, e a instrução foi uma delas.

Mais recentemente, mesmo com toda a mudança promovida pela SENASP, o Governo Federal, através do Ministério da Justiça, aditou o PRONASCI, Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania, em agosto de 2007. O PRONASCI visou justamente a edição de cursos a distância com temas voltado para o crescimento profissional.

Anteriormente, o sobredito ministério já havia criado a Força Nacional de Segurança Pública, formada por integrantes das polícias militares de todos os estados brasileiros, submetidos a um treinamento de nivelamento de forma a se tornarem multiplicadores nos locais de origem.

Essa forma de agir é uma das mais fundamentais propostas para a diminuição indireta dos índices de violência contra os policiais militares. Indireta porque a vontade do marginal em agir contra as forças de segurança independe da vontade do agente, mas seu bom treinamento e uma postura profissional no teatro de operações tende a minimizar ou até mesmo evitar uma possível agressão.

Os fatos que vitimam os policiais estão disseminados em toda a tropa, ou seja, o empirismo, o “acho que vai dar certo” prevalece sobre a tomada de uma decisão técnica, baseada nos elementos tangíveis que ali existiam.

Há tempos sabemos que o treinamento policial militar dispensado aos recrutas se baseia em disciplinas teóricas em

detrimento da prática. Recentemente, em 2007, o fato veio novamente à tona, nacionalmente, com as imagens do PM André Luiz da Fonseca, da PMERJ, assassinando um cidadão.

Naquela ocasião, o PM nominado atirou à queima-roupa contra a vítima, Rubineu Nobre, após uma breve discussão num posto de gasolina. As alegativas do policial para cometer o crime se basearam em despreparo, mas o fato foi mais contundente. Sobre o caso e a falta de preparo das tropas militares, Gazzaneo (2007) escreveu:

O problema está no treinamento, que é preciso mudar. Um cidadão não pode ser abordado por um policial da maneira que foi. Precisa ter seus direitos respeitados - analisa a antropóloga Alba Zaluar, da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

Após considerar o fato de que as corporações policiais estão deficientes em treinamento, Gazzaneo (2007) dissertou ainda:

O policial atuou de forma violenta, arbitrária, numa seqüência de erros. Se tivesse abordado de forma correta, isso não aconteceria - avalia o tenente Melquisedec Nascimento, presidente da Associação dos Militares Auxiliares e Especialistas do Rio de Janeiro (Amae). Para Melquisedec, a falta de verba vem prejudicando a formação dos policiais. Hoje, de acordo com o oficial, um PM é formado em quatro meses, mas em dois meses já está nas ruas cumprindo estágio. O tempo de formação ideal, no entanto, seria de no mínimo um ano, conta Melquisedec. Garante, ainda, que é preciso intensificar as instruções de técnica de abordagem e aulas teóricas, como psicologia e sociologia.

- Sem esse investimento, nada vai mudar. Mas o que sempre ouvimos é que falta verba - lamenta o oficial.

- A rotina do policial é estressante e ele precisa estar preparado para não perder o controle. Pode até acontecer, mas não devemos deixar.

O exemplo do miliciano mostra uma verdade inconveniente das polícias militares: agentes mal preparados, armas obsoletas e ações malconduzidas por simples falta de aproveitamento das disciplinas que são ministradas em sala de aula. Outro fator preocupante é que além de despreparo inicial, o policial, em regra,

passa toda a vida profissional sem voltar aos bancos escolares em busca de novos procedimentos, mesmo os teóricos, como a reciclagem em direito penal ou normas administrativas da caserna.

Como já citado anteriormente, as ações do Ministério da Justiça em busca de disseminar a cultura de estudo junto as corporações militares tem surtido efeito no sentido de que cada curso representa um incremento salarial para o servidor público. O que ainda falta é uma política estadual que possa criar esse sentimento de busca de conhecimento sem a interferência externa, mas produzida com qualidade e adequada à nossa realidade.

## **10. O aspecto operacional da tropa**

Muitos filmes americanos, personificados nos atores musculosos de Rambo, Comando para matar e outros, elencam os militares como animais do outro mundo, seres dispostos a tudo, sem que exista nada que os impeça quando recebem determinada missão. A realidade, bem diferente disso, nos mostra que não existe uma uniformidade na tropa.

Na primeira sessão da séria Rambo, para exemplificar, um único indivíduo, ex-militar, reage contra todo o aparato de segurança de uma nação e sai vitorioso. Na verdade, podemos citar o Iraque como argumento real, onde as baixas militares, da mesma corporação que Rambo pertencia, já passam das 50 mil vítimas.

Há os bens treinados e operacionalmente mais ativos e o restante da tropa, que se esforça em cumprir o serviço diário e nada mais. Distante da padronização pretendida, o que ocorre são ilhas de conhecimento no meio da tropa, conhecimentos não tão específicos assim, que deveriam ser de domínio de todos. Essas ilhas distanciam o miliciano preparado do policial comum, por ser artífice em áreas bem específicas, como negociação, tiro de comprometimento e outras atividades táticas.

Exemplificando, o Batalhão de Polícia de Choque tende a usar técnicas mais avançadas, saber inutilizar artefatos explosivos, entre

outras coisas adequadas e que diferenciam a unidade das outras. O canil também deve saber lidar com o uso de cães, uma diferencial frente as outras equipes.

Contudo, alguns assuntos devem ser de consenso geral, ou seja, deve haver um nivelamento mínimo na tropa sobre os aspectos mais usuais, como uso e manuseio da pistola e da carabina. Não se concebe o policial especializado em todas as técnicas atuando em uma unidade especial e outro, esse normalmente destacado no interior do estado sem que nem saiba utilizar uma pistola.

Essa discrepância dentro da tropa torna-se um fator importante na prática de crimes contra os policias militares. Não coincidentemente, as ações marginais de maior complexidade, como o roubo a banco e carro-forte, sofreram um deslocamento de área: antes restrito a capital, agora acontecem no interior.

Sobre esse aumento da marginalidade no interior do estado, Moura (2008) escreveu:

A onda de roubos a bancos voltou com força ao interior do Ceará. As ações estão-se tornando mais violentas. Em todo o ano passado, quatro pessoas foram mortas durante os assaltos. Nos dois primeiros meses de 2008, esse número triplicou.

A escalada da violência acompanha o aumento no número de casos. O Comando de Policiamento do Interior (CPI) registrou seis ocorrências em todo o ano de 2007, duas vezes mais que em 2006. Neste ano, três agências já foram assaltadas.

Essa interiorização ocorre pelo motivo da falta de conduta profissional dos militares no interior, mais marginalizados dentro da corporação, o que acaba contribuindo para expor o policial militar à ira dos criminosos. O miliciano do interior sofre com as dificuldades do serviço longe dos grandes centros, como treinamento, armamento e sua manutenção e apoio em caso de ocorrências mais problemáticas. Isso levou alguns criminosos para o interior do estado, onde a polícia não beira a eficiência das unidades da capital.

Esse assunto passa obrigatoriamente pelo treinamento, policial treinado reage ou age com métodos científicos que maximizam a possibilidade de sucesso da ocorrência, fato já discutido anteriormente, mas encontra mais guarida no aspecto operacional da tropa. Essa conceituação revela que devido às mudanças experimentadas recentemente pelas forças de segurança do estado, a tropa operacional tem se tornado apática.

A desorganização no teatro de operações expõe o policial militar a ser alvo dos bandidos. Um fato notório ocorreu em fins de setembro de 2007, quando militares metralharam uma camionete com quatro ocupantes, ferindo três deles, ficando um paraplégico.

Naquela ocasião, mais precisamente em 26 de setembro de 2007, um veículo foi metralhado no bairro Dionísio Torres em virtude de ter sido identificado erroneamente como o carro que dera apoio ao furto de um caixa eletrônico momento antes. O resultado da abordagem foi a agressão de três dos quatros ocupantes, sendo um deles, o espanhol Marcelino Ruiz Pompeu, alvejado por disparos que o deixaram paraplégico. A investigação concluiu que houve erro de abordagem da composição que somava no total dez policiais militares.

O aspecto operacional a que me refiro está no seguinte: uma composição metralhou o carro, os outros policiais que se encontravam próximos ao local sequer sabiam o que estava acontecendo, mas também contribuíram para o fato. Enquanto isso, os marginais acusados do furto estavam em outro veículo, de cor e modelo diferente do automóvel alvo dos disparos e poderia facilmente deparar-se com uma composição policial, o que seria desastroso, visto a quantidade e armamento dos criminosos.

Esse é o aspecto operacional que está faltando: unidade de ação, ou seja, o compartilhamento das ocorrências com o maior número de viaturas possíveis. As equipes hoje atuam como unidades isoladas, não há o entrosamento mútuo entre os policiais no serviço. Atuando assim, tornam-se alvo das ações delituosas que porventura possam acontecer.

## 11. O viés jurídico

Um dos fatores que impele o criminoso a delinquir é a impunidade. O sentimento de impunidade que hoje prevalece no cotidiano de qualquer marginal é com certeza um dos maiores motores da violência que vivenciamos atualmente.

Essa violência também atinge o policial militar, como já visto no bojo dessa pesquisa. Contudo, o maior problema é caracterizar o policial militar como um cidadão qualquer, sendo que o primeiro está mais afeito a ser vitimado por sua conduta profissional.

O problema de distinguir a lei para certos segmentos encontrou guarida na aprovação do projeto de lei 150/06 no Senado Federal, no início de abril de 2009. Tal projeto trata da apreciação das organizações criminosas atuantes em determinadas áreas que enseja pena diferenciada, mais dura, e engloba como mais nocivo o crime contra a administração pública.

A completa aprovação dessa lei abre pressupostos importantes para a modificação de alguns tipos penais, sobretudo quando cometidos contra a administração pública ou seus agentes, no caso em tela, os policiais militares.

Não é de hoje que se discute a possibilidade de aumento de pena para o crime cometido nas circunstâncias descritas acima, mas efetivamente nada saiu da retórica. Um dos maiores problemas é a falta de articulação das corporações, que necessita de representatividade parlamentar para a garantia de ações benéficas aos militares em geral, bem como o interesse na apreciação de matérias afeitas ao tema.

Dentro do contexto legal, não é impossível, pois muitas categorias possuem legislação específica, a fim de exemplificar, podemos dizer que existe o estupro caracterizado no código penal e o mesmo fato citado no Estatuto da Criança e do Adolescente, com pena mais dura. Outro exemplo é a lesão corporal, que se encontra inserida no mesmo código penal, mas também tem interpretação diversa na lei conhecida por Maria da Penha.

Dessa forma, a edição de uma lei específica que contemple uma maior severidade às penas por crimes cometidos contra as forças regulares de segurança do estado não parece impossível, muito pelo contrário, mostra-se tangível e passível de aprovação pelas câmaras nacionais, mas na prática, nenhum legislador tratou de encaminhar um projeto de lei que verse sobre os crimes cometidos contra os agentes das forças de segurança pública.

Além da impunidade, que contribui para a continuidade do crime, o ataque às forças do estado imprime na marginalidade um sentimento de soberania, o mesmo desfrutado pelos chefes do tráfico quando rotulam a favela que atuam como “sua”, para citar a realidade carioca vivenciada nos dias de hoje. A manutenção desse tipo de delito na vala comum é que potencializa a ação contra os policiais militares, para tratar do caso em estudo.

Sobre essa diferenciação entre o crime praticado contra a administração e seus agentes, o fato emblemático foi o ataque do PCC, que forçou a adoção de um pacote anti-PCC, como foi chamado. Marroco (2006) escreveu a respeito:

Começa a gestação no âmbito da sociedade de novas leis para a tipificação penal do crime organizado - terrorismo criminal - e receptação qualificada que atinge advogados que aceitam pagamentos feitos com “dinheiro sujo”. O relator da CPI, deputado Paulo Pimenta, não detalhou como serão definidas as organizações criminosas, mas disse que os casos de terrorismo precisam ser diferenciados do rol de crimes políticos. Duas semanas depois, a Apamagis - associação que reúne os magistrados paulistas - entregou ao governador Cláudio Lembo um anteprojeto que prevê mais rigor da lei no combate ao crime. O “pacote anti-PCC” cria novos dispositivos no Código Penal. Um deles fixa reclusão de seis a 12 anos a quem integrar organizações criminosas de qualquer tipo agindo contra o estado.

O viés jurídico é, no meu entender, que a lei seja modificada a fim de atender ao agente e não ao marginal, o rigor deve ser palavra de ordem, em casos de crimes cometidos contra os agentes,

notadamente os policiais militares, encarregados constitucionalmente do policiamento ostensivo das ruas.

Metodologicamente o cunho da pesquisa foi caracterizada como quantitativa descritiva. Os sujeitos contemplados se caracterizam por serem policiais militares da ativa, sem diferenciação entre idade, sexo, religião ou qualquer outra vertente, escolhidos por amostragem em meio a todos os que transitaram no quartel do 5º Batalhão Policial Militar na data da pesquisa, indicada em seu resultado. A técnica se deu por meio de questionário padrão, sendo fechado, com cinco respostas objetivas e uma subjetiva com opinião, dirigido aos cidadãos citados no texto. O resultado apontou 37 questionários respondidos.

## **12. Analisando os resultados**

Como já citado inicialmente, o quartel do 5º Batalhão Policial Militar foi escolhido por várias vertentes, entre elas, o fato de ser listado como centro administrativo do CPC e CPI que concentra um grande fluxo de transeuntes das mais variadas OPM's.

Essa amplitude pode indicar que a pesquisa, mesmo restrita ao quartel do 5º Batalhão Policial Militar, contém dados de policiais militares de todos os outros quartéis da cidade de Fortaleza, o que certamente enriquece a pesquisa.

O questionário foi aplicado em policiais militares no quartel do 5º Batalhão Policial Militar no dia 2 de abril de 2009 (quinta-feira), no horário de 09h00 às 11h00. Primeiramente vamos citar a dificuldade de conseguir pessoas com tempo disponível para responder o questionário, mesmo com o pesquisador preenchendo todas as perguntas. Esse fator tempo tem se mostrado cada vez mais preocupante nas sociedades atuais, “tempo é dinheiro” diz a boutade popular.

Outra das maiores dificuldades enfrentadas na pesquisa foi o fato de que os milicianos entrevistados se ressentiam em respondê-la por receio em serem advertidos ou admoestados por superiores.

Quando informados que o questionário era sem identificação, ainda assim alguns optaram por não consignar suas respostas.

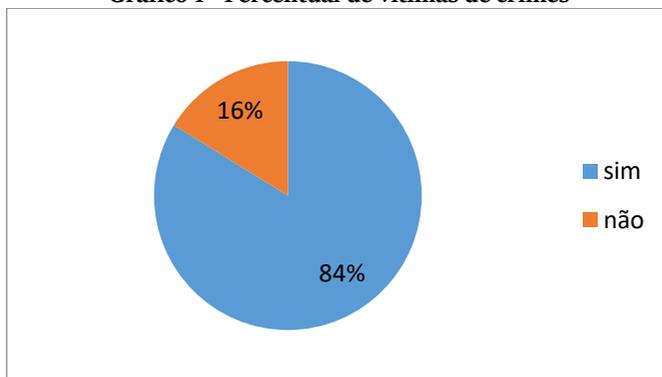
Foram respondidos 37 questionários, indistintamente entre homens e mulheres, bem como em organização policial militar (OPM) de trabalho. Mesmo sendo irrisória em termos de comparação com a população total indicada no efetivo da Polícia Militar do Ceará, a pesquisa indica uma pluralidade de resposta, demonstrando que o público não foi oriundo de uma amostra viciada.

A seguir apresentaremos a pesquisa, seus questionamentos, representação gráfica percentual e considerações sobre as respostas.

Questão 1 – Tomando por base o ano de 2008, você foi vítima de algum tipo de crime?

- a). Sim
- b). Não

**Gráfico 1 - Percentual de vítimas de crimes**



O resultado revela a grande incidência de crimes cometidos contra os policiais militares. Segundo a pesquisa, 84% dos entrevistados garantiram que já foram vítimas de algum tipo de crime no ano de 2008.

O elevado índice reflete uma das peculiaridades da vida policial militar, que diferentemente da vida dos civis, implica numa maior proximidade com a violência e conseqüentemente a maior

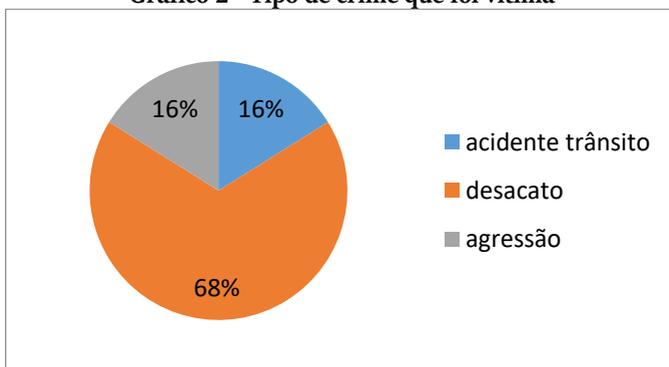
exposição à alguma conduta de risco. Observadas as peculiaridades, ainda se observa que o resultado é alto mesmo para a amostra.

Isso demonstra, entre outras coisas, que a marginalidade deixou de temer a polícia. A polícia de repressão dos idos anos de ditadura foi paulatinamente perdendo suas credenciais repressivas em detrimento de uma conduta mais voltada para os direitos humanos, fragilizando as corporações e por decorrência o policial militar, que agora enfrenta a violência de outro ângulo.

Esse novo ângulo de enfrentamento prevê a intervenção das organizações de defesa dos direitos humanos como coadjuvante no processo de enfraquecimento das corporações e da conduta policial repressiva. Um código penal ineficiente e brando também contribui para a prática criminosa decorrente da natureza humana, ao contrário dos apontamentos sugeridos de que o crime puramente é um fenômeno social, ele também é fruto da condição humana do indivíduo.

Questão 2 – Se afirmativo, explicita qual tipo:

**Gráfico 2 - Tipo de crime que foi vítima**



Mesmo deixando a resposta em aberto, sem questionário fechado, as respostas dos milicianos giraram em torno de três vertentes: acidentes de trânsito, desacato e agressão. Aqui vale ressaltar que da amostra total de 37 entrevistados, 31 afirmaram ter

vido vítima de algum tipo de crime, reduzindo a amostra nesse quesito a 31 entrevistados.

Verificando o gráfico, observa-se que o desacato constitui o maior índice, com 68% dos atos delituosos praticados contra o policial militar. Contudo, fica fácil verificar que o crime de desacato se reveste de uma característica especial, por ser um ato contra a administração pública e não direcionado ao indivíduo em si.

Como bem delineado pelo código penal, o crime de desacato se insere nos crimes contra a administração pública, não há o que se discutir quanto a natureza jurídica desse ato delituoso.

Isso indica a falência e o descrédito nas instituições de segurança. Em tempos de repressão, o crime de desacato era praticado por uns poucos incrédulos que exageravam no consumo de álcool. Hoje, encontra alimento na branda punição, bem como na certeza de que a nova interpretação penal, a lei dos crimes de menor potencial ofensivo, o trata como um ato supérfluo às vistas dos julgadores.

Outro aspecto relevante se mostra no fato de que os policiais militares entrevistados elencaram o acidente de trânsito como crime. Em sede de direito, o fato constitui sim conduta delituosa, mas na prática, excetuando a prática de direção perigosa, o ato não passa de uma fatalidade.

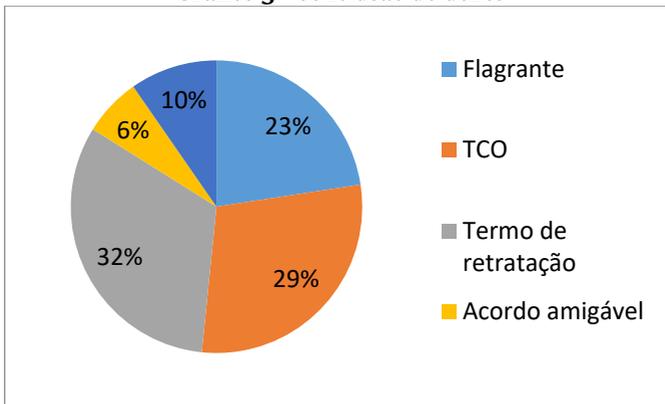
O próprio código de trânsito dispõe que os crimes praticados por condutor e veículo automotor são, em sede de direito, culposos. Isso significa que no entender do legislador, ninguém em sã consciência acelera seu carro para atropelar um transeunte, ou colide por livre e espontânea vontade. Daí os fatos ocorridos caracterizados como acidente de trânsito serem, na maioria das vezes, fatalidades ou casualidades.

Os acidentes somaram 16% dos casos. O resultado preocupante, contudo, refere-se aos 16% de casos onde houve agressão do policial militar

Questão 3 – Qual a medida adotada após a realização da conduta criminosa da qual você foi vítima?

- a). Flagrante
- b). TCO
- c). Termo de retratação
- d). Acordo amigável
- e). Não tomou nenhuma atitude

Gráfico 3 - Conclusão do delito



Reafirmando os resultados anteriores, a resposta ao quesito 3 indicou que em 32% dos casos em que o policial militar foi vítima de algum tipo de violência a medida adotada pela autoridade policial foi a confecção do Termo de Retratação, ferramenta jurídica pela qual o acusado se arrepende formalmente do ato praticado.

A coerência está no fato de que o desacato ter sido listado como o crime de maior incidência, e as soluções previstas legalmente para esse tipo de delito são: o Termo Circunstanciado de Ocorrência – TCO e o termo de retratação. Justamente esses dois formam um total de 61% das soluções apontadas pelos entrevistados.

O resultado de 23% de casos em que houve a prisão em flagrante também encontra coerência na somatória entre os crimes

de trânsito, estes punidos pelo Código de Trânsito Brasileiro, e as agressões, que dependendo da intensidade vão do TCO ao flagrante delito.

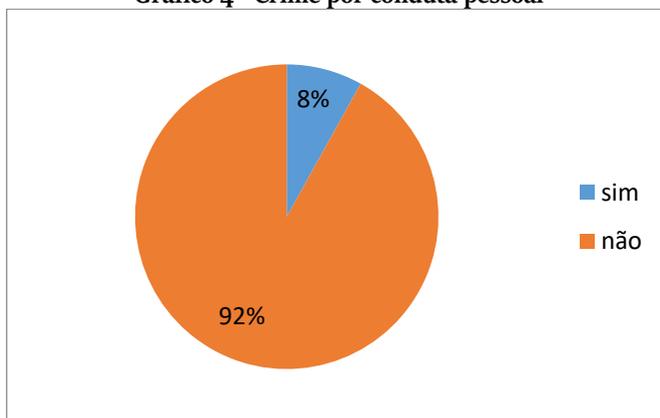
Analisando o resultado mais detalhadamente surge um fato preocupante, residente nos 10% de casos onde não foi tomada atitude alguma. Todos sabemos que a inércia diante desses casos nutre verdadeiro sentimento de impunidade no marginal e o impulsiona a cometer novos delitos, parafraseando a teoria de Hobbes para a natureza humana da violência.

O motivo dessa falta de atitude não foi alvo da pesquisa, portanto não sabemos se foi por causa do policial militar vítima ou da autoridade policial, ou mesmo ainda do próprio criminoso que se evadiu do local não possibilitando sua identificação.

Questão 4 – Excetuando o fato que descreveu anteriormente, você já foi vítima de algum tipo de crime por sua conduta pessoal, sem relações com sua vida profissional?

- a). Sim
- b). Não

**Gráfico 4 - Crime por conduta pessoal**



A importância desse quesito foi mostrada que os policiais militares da amostra foram alvo de crimes, os mais diversos, mas

por sua situação de agente das forças de segurança do estado e não por sua conduta particular.

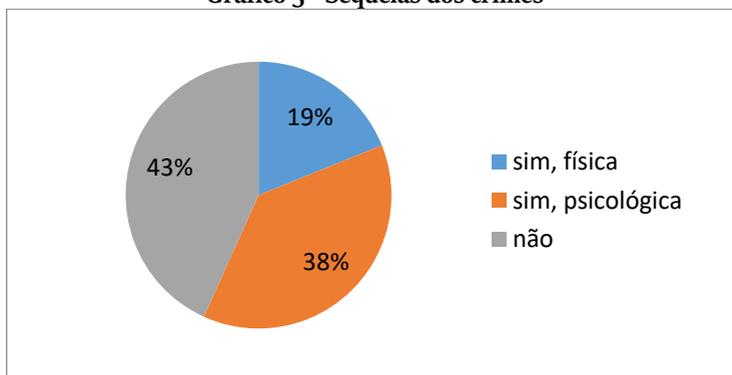
Enquanto apenas 8% dos entrevistados tiveram problemas na sua vida particular, 84% da mesma amostra afirmou que foi vítima de algum tipo de crime, contabilizando, 76% de casos acontecidos na vida profissional ou em decorrência dela.

Essas discrepâncias entre os percentuais mostram o quanto o policial militar está submetido às condutas de risco e conseqüentemente ao fato de se tornar vítima, como falado do bojo do trabalho, não por sua conduta ou vida pessoal, mas por sua simples condição de agente público.

Questão 5 – O crime do qual foi vítima deixou algum tipo de seqüela?

- a). Sim, seqüela física
- b). Sim, seqüela psicológica
- c). Não

**Gráfico 5 - Sequelas dos crimes**



Outro quesito que mostrou um importante resultado para a pesquisa em tela mostra que dentre os policiais militares vítimas de atividades delituosas, nada menos que 57% dos entrevistados

vítimas ficaram com algum tipo de seqüela, seja ela física ou psicológica.

Os militares de hoje se distanciaram da figura romântica dos filmes de ação citados anteriormente, como seres humanos, são suscetíveis de atos de violência que deixam seqüelas.

A distorção da realidade existente nos quartéis militares de hoje nos mostra que a concepção de militar, do homem militar, indica um ser à prova de tudo, imune à ameaças e dotado de incrível capacidade de sobreviver a qualquer coisa. Na prática, o militar de hoje é formado basicamente por indivíduos que buscam a segurança de um emprego público, com família, que sente, sofre e chora como qualquer outro, talvez até mais sentimental devido aos instantes de ignorância militar a que é submetido diariamente.

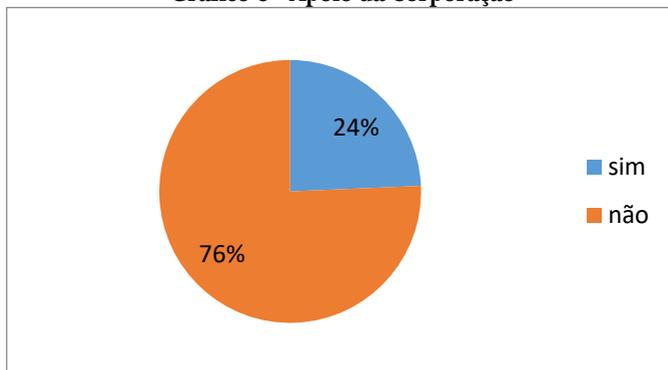
Baseado nessa descrição, os 38% que afirmaram ter seqüelas psicológicas seriam os incompreendidos na caserna. A agressão foi “basicamente contra a minha condição social”, muitos disseram, mostrando o quanto de importam com sua autoimagem, “disseram coisas que destruíram minha autoestima”, complementaram.

Mas deve-se também citar que os 19% que “sofreram na pele” as agressões sofridas, muitos informaram extensivamente que o fato foi decorrente de acidente de trânsito, apenas um dos entrevistados informou que a agressão física foi por disparo de arma de fogo.

Contrariamente ao sentimento de que são poucos os casos em que a seqüela partiu de uma agressão supostamente praticada por marginais, deve realçar o fato de que entre 2005 e 2008, nada menos que 50 militares cearenses perderam suas vidas no teatro de operações, estes, infelizmente, não puderam participar da pesquisa.

Questão 6 – No caso desse fato em que você foi vítima, a Corporação deu algum tipo de apoio?

- a). Sim
- b). Não

**Gráfico 6 - Apoio da Corporação**

Outro quesito que demonstra a importância da pesquisa, simplesmente 76% da amostra, quando vítima de conduta delituosa por parte de terceiros não teve nenhum apoio da corporação.

Ora, se 76% da amostra garantiu que foi vítima de algum tipo de crime por causa da sua condição profissional, causa no mínimo estranheza o alto percentual de casos onde a vítima não teve apoio por parte de corporação. Em tese, a corporação estaria deixando à mercê das circunstâncias os policiais militares vitimados, sabendo que estão sofrendo a agressão basicamente por serem da instituição.

Essa conduta corporativa não é entendida ao se analisar os resultados da pesquisa, não se concebe uma entidade que expõe seu principal recurso, o humano, às condutas de risco e depois não provê ajuda nos casos em que a exposição deixou sequelas.

O principal viés disso é a falta de políticas internas de valorização do policial militar, onde compreendido apenas como um número na longa lista de integrantes da Polícia Militar do Ceará.

### 13. Conclusão

Diante de tudo o que foi exposto nesse trabalho monográfico, a intenção foi tratar o fato de que os policiais militares, agentes das forças de segurança do estado, são alvos das condutas violentas por inúmeros fatores.

Primeiramente foi analisado o fato de que a violência praticada se encontra inserida no patamar racional, ou seja, é praticada pelo homem, contra o homem, pela quebra de alguma convenção social. Essa violência decorre de vários fatores, notadamente os sociais, e engloba todos os aspectos da vida moderna, como a desigualdade, a corrupção, a impunidade, a lei falha, entre outras coisas.

Ao tratar do crime contra o policial em si, foi verificado que se caracteriza como uma segmentação delituosa, pois o agente da segurança pública é vitimado não por suas convicções pessoais ou estilo de vida, mas sim pelo simples fato de representar o poder repressor do estado.

Essa segmentação tornou-se notória no ano de 2006 durante os ataques do Primeiro Comando da Capital – PCC, que foi centralizado nas instituições da segurança pública, como forma de intimidação e demonstração de poder.

A segmentação da violência ocorre em todo o Brasil, mesmo nos casos isolados vê-se que o ato praticado não tinha destinação ao indivíduo, mas ao papel que ele representa na sociedade. Dessa forma, o crime se conceitua como ato contra a administração pública, em determinadas condutas típicas, e a vítima pode ser formada por dois entes, um físico, que recebe o ato, e outro jurídico, a administração pública, que é a ameaçada.

Ao conceituar tudo isso, tratei de reunir dados que indicasse que o problema também ocorre nas searas fortalezenses, e obtive êxito em compilar informações sobre os homicídios ocorridos contra policiais militares nos anos de 2006, 2007 e 2008. Os textos indicaram justamente que a violência era segmentada, destinada contra os agentes da segurança, sem indicações de individualidade.

Diante dos fatos analisados, passei a identificar alguns fatos que pudessem indicar o motivo pelo qual os policiais militares estavam sendo vitimados. Verifiquei três aspectos principais: a deficiência no treinamento, o aspecto geral da tropa e o viés jurídico.

A deficiência no treinamento já é algo público e notório, desde o ingresso na corporação, o policial militar tem sido tratado com

desídia pelo poder público, pois é malformado. As disciplinas não refletem a realidade do país no tocante ao combate à criminalidade e os instrutores, por vezes, são inabilitados para desempenhar o papel de multiplicador de conhecimento.

O resultado disso é são policiais que agem por instinto nas ocorrências, favorecendo à causalidade por não aplicarem os preceitos científicos, que não conhecem.

O aspecto da tropa engloba muitos elementos, como o baixo salário, o armamento defasado e, sobretudo, a disparidade de conhecimento dentro da corporação. O viés jurídico indica que a lei branda beneficia o marginal, e como não há diferenciação entre o crime cometido contra o cidadão e o agente da segurança pública, salvo nos casos previstos em lei, a situação tende a ser de marginais enfrentando a polícia cada vez mais.

Como forma de ratificar minhas observações, a pesquisa de campo indicou justamente os fatos que foram estudados, como a segmentação do crime, a falta de apoio corporativo aos vitimados e ainda a inércia de algumas autoridades policiais diante de um crime cometido contra as forças de segurança do estado.

As propostas tratam justamente de corrigir os três pontos citados, com a adoção de treinamento constante da tropa, nivelamento de conhecimento, adoção de armamento compatível e acompanhamento individual do policial militar.

O fato mais importante, contudo, é a adoção de uma lei específica que torna a pena mais rígida contra a prática de delitos contra a administração pública e seus agentes, principalmente o policial militar, que está incumbido do policiamento ostensivo. Essa proposta certamente teria grande repercussão, pois o marginal teria que medir seus atos contra a repressão policial para não ser enquadrado em outros dispositivos jurídicos mais duros.

A ideia é diminuir o número de policiais vitimados, que se encontra num nível crítico. A cooperação entre a administração pública e os entes legislativos pode dar fim à prática de incluir o policial militar em qualquer ação em que seja necessária sua

intervenção e tratá-lo como um indivíduo que simplesmente cumpre o seu papel.

## Referências

BASTOS, Núbia Maria Garcia. **Introdução à Metodologia de Trabalho Acadêmico**. Fortaleza, 2004.

CARAMANTE, André & KAWAGUTI, Luís. **63% das mortes de civis durante ação do PCC são arquivadas**. Matéria publicada no Jornal Folha de São Paulo, Caderno Cotidiano, 12 de maio de 2009.

CELLA, José Renato Gaziero. **Auto-precedente e argumentação racional**. Conferência proferida em 12/Nov/2001 no Curso de extensão Razão x Violência” no Auditório Maria Montessori da Pontifícia Universidade Católica do Paraná – PUC/PR, Curitiba, 2001

GAZZANELO, Marcello. **Deficiência no treinamento aumenta a violência policial**. Artigo publicado no site Militar Legal. Disponível em <<http://militarlegal.blogspot.com/2007/07/deficiencia-no-treinamento-aumenta.html>>. Acesso em 21/03/2009.

GONÇALVES, Antonio Custódio. **A simbolização da violência social**. Artigo publicado na Revista da Faculdade de Letras – Geografia, I Série, Vol. I, Porto, 1985, p. 35 a 45.

IBGE. **Relatório do Senso Brasil 2008**, Instituto Brasileiro de Geografia Estatística, Brasília, 2008

INSTITUTO UNIVERSITÁRIO DE PESQUISAS DO RJ. **Cadernos de sociologia e política no. 8. Fórum dos alunos do IUPERJ**, nov. 2005. Disponível em: <<http://www.iuperj.br/publicacoes/forum/o8.pdf>>. Acesso em: 12/10/2009.

LEIRIA, Claudio da Silva. **Ligeiras observações sobre a unidade penal nos crimes contra o patrimônio**. Artigo publicado na Revista jurídica UNICOC, 2005. Disponível em <[http://www.revistajuridicaunicoc.com.br/midia/arquivos/ArquivoID\\_109.pdf](http://www.revistajuridicaunicoc.com.br/midia/arquivos/ArquivoID_109.pdf)>. Acesso em: 11/10/2009.

LEIS, Héctor Ricardo. **A tristeza de ser sociólogo no séc. XXI**. Texto apresentado pelo autor no XXIV encontro anual da ANPOCS, ocorrido de 17 a 21 de outubro de 2000, Caxambu-MG. Disponível em: <<http://www.pos.ufsc.br/arquivos/41010037/TextoCaderno06.pdf>>.

Acesso em 11/10/2009

MARROCO, Beatriz. **Entre crime e terrorismo: O dilema apresentado pela Folha de São Paulo**. Artigo publicado na Revista Estudos em comunicação, n<sup>o</sup> 2, 95-110, PPGCOM-UNISINOS/RS, Pelotas, 2006.

MELLO, Rogério Luis Marques. **O militar do estado vítima de dano moral**. Texto disponível em <[http://solatellie.com/cfap/pdf/militar\\_dano\\_moral.pdf](http://solatellie.com/cfap/pdf/militar_dano_moral.pdf)>.

Acesso em; 10/10/2009.

MOURA, Ricardo. **Roubos a bancos no interior aumentam e ficam mais violentos**. Matéria publicada no Jornal O Povo. Disponível em <<http://www.opovo.com.br/opovo/ceara/765196.html>>. Acesso em 25/03/2009.

ONU. **Relatório Anual da Anistia Internacional**, Organização das Nações Unidas, Genebra, 2007.

RIBEIRO, Fernando. **Cinquenta policiais mortos no Ceará em três anos**. Matéria publicada no Jornal Diário do Nordeste, 2008. Disponível em <<http://diariodonordeste.globo.com/materia.asp?codigo=510861>>.

Acesso em 27/03/2009.

ROCHA, José Manuel de Sacadura. **Biopolítica: Racionalidade e banalidade da violência**. Pontifícia Universidade Católica – PUC, São Paulo: Juarez, 2005.

SCHELER, Max. **Diferença essencial entre homem e animal**. Luso Sofia Press, Universidade da Beira Interior, Covilhã, 2008.

SILVA, Luiz Antônio Machado. **Sociabilidade violenta: por uma interpretação da criminalidade contemporânea no Brasil urbano**. Sociedade e estado, Brasília, n. 19, p. 53-84, jan-jul, 2004.

SOARES, Claudio Leal. **O crime de desacato e a honra funcional como bem jurídico**. Artigo publicado no site DireitoNet, 2005. Disponível em <<http://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/2157/O-crime-de-desacato-e-a-honra-funcional-como-bem-juridico>>. Acesso em 22/03/2009.

## Capítulo 2

# Atividade de urgência e emergência desempenhada na CIOPS pelos policiais militares do núcleo do despacho, desencadeador de stress nos profissionais

*Felipe Tadeu Beserra de Oliveira<sup>1</sup>*

*Estanislau Ferreira Bié<sup>2</sup>*

### 1. Introdução

A Segurança no Estado do Ceará, necessitava de modernização, por isso houve por parte do Governo do Ceará a criação em 1997 da nova estrutura da Secretaria de Segurança. Sendo responsável por controlar e integrar as ações da Polícia Civil,

---

<sup>1</sup> Bacharel em Teologia, Graduando Serviço Social, Diretor Biopsicossocial ACSMCE e Policial Militar.

E-mail: [felipetbo@hotmail.com](mailto:felipetbo@hotmail.com)

<sup>2</sup> Doutor em Ciências da Educação pela UNISAL - Universidad San Lorenzo; Mestre em Ciências da Educação pela UNISAL; Especialista em Policiamento Comunitário pela UFC - Universidade Federal do Ceará; Especialista em Segurança Pública pela FATE - Faculdade Ateneu; Especialista em Ciências Política Sociedade e Governo pela Universidade Estadual Vale do Acaraú - UVA/UNIPACE; Especialista em Ciências da Educação pela FACULDADE EVOLUÇÃO - Sociedade Evolução de Educação Superior e Tecnologia Ltda; Especialista em História e Cultura Afro-brasileira e Indígena pela FATE - Faculdade Ateneu; Bacharel em Teologia pelo Centro Universitário UNINTA; Licenciado em Ciências da Religião pelo Centro Universitário UNINTA; Licenciado em História pelo Centro Universitário UNINTA. Diretor Executivo do Instituto Superior de Ensino Sem Fronteiras - ISESE; Organizador e Membro do Concelho Editorial e Científico das Coleções Saúde no Brasil: Formação Acadêmica, Práticas e Exercício da Profissão; Fazer Educativo; Educação Como Forma de Socialização; Segurança Pública: Direito e Justiça Brasileira e Diretor da Série Conhecimento Afrodescendente. Atualmente professor da Academia Estadual de Segurança Pública do Ceará - AESP/CE, Policial Militar (Oficial da Reserva).

Polícia Militar, Corpo de Bombeiros Militar, Institutos de Polícia Científica (Médico Legal, Criminalística e Identificação) e da Corregedoria Geral dos Órgãos de Segurança Pública e Defesa Social do Ceará. Porém, com o passar dos anos, houveram muitas mudanças significativas, que hoje deu a atual estrutura.

Através do Diário Oficial do Estado do Ceará o governo decreta:

**DOE: SERIE 2 ANO X Nº 132 13.07.2007**

Art.1º. A Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social (SSPDS), criada pela Lei nº12.691, de 16 de maio de 1997, modificada pelas Leis nº12.734, de 02 de outubro de 1997, nº12.815, de 17 de junho de 1998, nº13.297, de 07 de março de 2003, e nº13.875, de 07 de fevereiro de 2007, e reestruturada de acordo com o Decreto nº28.635, de 08 de fevereiro de 2007, constitui órgão da Administração Direta Estadual, de natureza substantiva, regendo-se por este Regulamento, pelas normas internas e a legislação pertinente em vigor. Tendo como missão implementar políticas eficazes de segurança pública em benefício da coletividade, fundamentalmente por meio de estratégias de prevenção e combate à violência e à criminalidade. (CEARÁ, 2007)

No ano de 2018 a CIOPS possui os seguintes órgão vinculados,



**Fonte: CIOPS - Site da SSPDS (2018).**

As competências da CIOPS são,

**Art.43.** À Coordenação Integrada de Operações de Segurança (CIOPS) compete:

Coordenar, planejar, dirigir, promover, executar e controlar as atividades de atendimento operacional às chamadas de emergência e ocorrências da área da segurança pública e defesa social integrando os serviços afins executados pela PMCE, CBMCE, PCCE e Institutos de Criminalística, Médico Legal e de Identificação, na operacionalização de missões, entre outras possibilidades, de:

a) Pronto emprego ou atividades de rotina; b) patrulhamentos; c) busca e resgate; d) combate a incêndios urbanos e florestais. II. concentrar os recursos e rotinas administrativas vinculadas às suas atividades, visando à gestão compartilhada de meios materiais e humanos e de informações, buscando-se a eficiência, eficácia e efetividade das ações operacionais de segurança pública e defesa social; III. Exercer o controle administrativo e operacional sobre as viaturas e guarnições postas à disposição do sistema de atendimento do CIOPS, durante os turnos de serviço para os quais tenham sido escalados pelas instituições a que pertencem; IV. Atender às soluções das autoridades e do público em geral, acionando os meios adequados disponíveis; V. acusar e registrar a entrada e saída de viaturas no serviço, mantendo permanentemente atualizado o quadro de viaturas para operação de segurança, bem como avaliar as necessidades ou a conveniência do recolhimento de alguma unidade móvel; VI. Autorizar, quando as circunstâncias exigirem, que viaturas operacionais ultrapassem o máximo de velocidade permitida, no atendimento das ocorrências de sua competência; VII. Assegurar o acesso da população aos serviços de Segurança Pública disponíveis na CIOPS; VIII. Subsidiar o Titular da Pasta na elaboração e consecução da política estadual de Segurança Pública e Defesa Social; IX. Manter cordial intercâmbio com a mídia proporcionando condições de fácil acesso aos registros de ocorrências, dentro das diretrizes específicas estabelecidas pela Assessoria de Comunicação Social da Secretaria; X. operacionalizar os serviços de vídeo-monitoramento da área de responsabilidade do CIOPS, mantendo níveis de qualidade objetiva quantificável que conduzam às finalidades do serviço; XI. Subsidiar o Coordenado da CIOPS na definição de normas e procedimentos necessários ao

atendimento operacional dos diversos tipos de ocorrências, objetivando o aperfeiçoamento técnico dos trabalhos respectivos; XII. Coligir informações relativas às atividades desenvolvidas no contexto do CIOPS, visando a subsidiar os processos de planejamento operacional e a tomada de decisões no âmbito da segurança pública, orientando mecanismos para otimizar a qualidade do atendimento às demandas operacionais, no que se refere à prestação das informações e confiabilidade nas estatísticas; XIII. Manter arquivo, para consulta imediata, das ordens emanadas dos escalões superiores, dos planos e demais documentos em vigor que se refiram ao atendimento de ocorrências e ao policiamento na área geográfica de sua atribuição, além dos outros julgados necessários; XIV. Estabelecer normas e controlar os processos de operação, manutenção e reparo dos equipamentos e material sob sua responsabilidade; XV. Propor, junto à CODECAP, a execução de programas de treinamento do pessoal da CIOPS; XVI. Incentivar o intercâmbio técnico do interesse da CIOPS com entidades públicas e privadas afins; XVII. Acompanhar, em comum acordo com a Coordenação Integrada de Telemática, o desenvolvimento do sistema de Telecomunicações e Radiocomunicações do âmbito da CIOPS; XVIII. Exercer outras atividades correlatas ou que lhe venham a ser atribuídas ou delegadas.

**Art.51.** Ao Núcleo de Despacho (NUDESP) compete:

I. Otimizar os serviços de telemática, de ocorrências, ações ou operações, para os operadores diretos de estações fixas, móveis ou portáteis, bem como, para aqueles profissionais das PMCE, PCCE e do CBMCE envolvidos diretamente no processo de atendimento da CIOPS; II. Executar as atividades de gerenciamento e execução dos serviços de atendimento operacionais da PMCE, CBMCE, PCCE e Guarda Municipal, que estão devidamente conectados à Coordenadoria Integrada de Operações de Segurança (CIOPS); III. Gerenciar o pessoal e as escalas de serviço do efetivo do despacho; IV. Possibilitar o preciso conhecimento da missão, do local, situação e identificação imediata da unidade mais próxima da ocorrência, como também, o melhor percurso até seu destino; V. exercer o monitoramento e controle das unidades móveis operacionais conectadas à CIOPS, objetivando a boa prestação de serviços em prol da sociedade; VI. Exercer outras atividades correlatas ou que lhe venham a ser atribuídas ou delegadas. (CEARÁ,2007).

Destacamos mais especificamente o Policial Militar, como despachante do núcleo de despacho da CIOPS. Por que apresentaremos a dúvida da investigação: “quais os efeitos da atividade de despachante PM na CIOPS no desencadeamento de stress nos profissionais de segurança? ”. Também teremos como objetivos específicos: O fluxo de atendimento de ocorrências da CIOPS.

- ✚ Despacho
- ✚ Analisar as rotinas de atendimento ao público e despacho de ocorrências;
- ✚ Avaliar a carga de responsabilidade decorrente da atividade de despacho de ocorrências.

A metodologicamente a pesquisa é considerada uma investigação descritiva, onde levaremos ao conhecimento da sociedade científica os efeitos do desencadeamento de stress nos despachantes do núcleo de despacho da CIOPS. A literatura acadêmica sobre essa temática abordada, se torna muito ímpar, por que é muito restrito as informações, utilizaremos os dados já apresentados na imprensa estadual (Diário Oficial do Estado), Site (SSPDS) e outras publicações acadêmicas. Através disso, analisaremos as trajetórias do início até os dias atuais.

## **2. Desenvolvimento**

Para compreender os efeitos causadores de stress, será necessário aprofundar-nos causas que associam essa doença. Mostraremos agora o fluxo de despacho de ocorrências da CIOPS.

## **3. Despacho**

É o setor responsável pelo despacho de viaturas para atender solicitações emergenciais, sendo equipado com modernos aparelhos

de alta tecnologia, no mesmo nível dos órgãos de segurança dos países do primeiro mundo. Atualmente o CIOPS conta com 15 (quinze) Grupos de Despacho (GD) distribuídos entre os órgãos da seguinte forma: 2 (dois) da Polícia Civil, 2 (dois) do Corpo de Bombeiros Militar e 11 (onze) da Polícia Militar, além de 3 (três) Controladores de Turno, respectivamente de cada órgão, sendo profissionais capacitados e altamente treinados para a atividade.

**Figura 02 – Setor de despacho da CIOPS**



**Fonte:** CIOPS - Site da SSPDS ([2018](#)).

O Operador de Despacho tem ao seu dispor 2 (dois) monitores de computador integrado ao mesmo sistema, sendo um responsável pelo geoprocessamento, o que lhe permite visualizar o mapa digitalizado da cidade de Fortaleza e o outro com a finalidade de controle das solicitações e despacho de unidades móveis, dando ao operador a capacidade de monitorar com total precisão todos os movimentos das viaturas existentes em sua área de supervisão, o que é possível através da utilização do sistema GPS “Global Position System”, possibilitando o melhor controle de sua frota, bem como, o conhecimento da localização e situação de cada ocorrência, podendo ainda identificar de imediato a unidade móvel mais próxima de uma solicitação, conduzindo-a pelo melhor percurso ao seu destino,

proporcionando maior rapidez no atendimento, conseqüentemente aumentando o nível de qualidade.

O despachante ao apresentar-se para cumprir seu turno de trabalho tem por obrigação se conectar ao sistema, através de sua senha pessoal e intransferível, bem como, cobrar e agilizar a conexão de todas as unidades móveis sob seu controle, procedimento que o integra para usufruir dos diversos recursos que o sistema “I/CAD DISPATCH” oferece, ficando a sua disposição ferramentas importantes de pesquisa para o envio de informações de suma importância às unidades móveis para conclusão de sua missão, como o SEAD (Secretaria da Administração), INFOSEG (Informação de Segurança) e recentemente o SIP (Sistema de Informações Policiais), que tem por objetivo automatizar as atividades operacionais e gerenciais da Polícia Civil, propiciando integração com os outros órgãos de segurança através da disponibilização imediata de informações.

Também é de competência do despachante:

Após receber o serviço de seu antecessor, o despachante deve se conectar ao sistema, bem como, cobrar e agilizar a conexão de todas as unidades móveis sob seu controle;

Inteirar-se de todas as ocorrências graves e pendentes deixadas pelo seu antecessor, para dar prosseguimento nas ações, tendo em vista assegurar o perfeito cumprimento da missão;

Manter-se atualizado quanto aos planos e ordens emanadas da autoridade superior, zelando quanto à sua fiel execução;

Após receber o serviço de seu antecessor, o despachante deve se conectar ao sistema, bem como, cobrar e agilizar a conexão de todas as unidades móveis sob seu controle;

Inteirar-se de todas as ocorrências graves e pendentes deixadas pelo seu antecessor, para dar prosseguimento nas ações, tendo em vista assegurar o perfeito cumprimento da missão;

Manter-se atualizado quanto aos planos e ordens emanadas da autoridade superior, zelando quanto à sua fiel execução;

Controlar o deslocamento de unidades móveis para o S-49 (refeição), nunca deixando menos de 50% em condições de atender ocorrências;

O despachante solicitará das Unidades Operacionais a informação acerca das composições e viaturas que entraram ou que estão prontas para assumirem o serviço, devendo controlara rendição das unidades móveis de sua área;

Monitorar suas unidades móveis operacionais, utilizando sempre o mapa digitalizado, não permitindo que as mesmas fiquem paradas ou estacionadas nos pátios das Unidades Operacionais, Delegacias ou afins, além do prazo necessário para o procedimento em S-13 (ocorrência), S-35 (rendição) e S-49 (refeição), salvo em caso de autorização Superior, o que deverá ser imediatamente informado ao seu respectivo Controlador de Turno;

Durante ocorrências de grande porte e de considerada repercussão, colher o máximo de informações possíveis para serem repassadas aos demais despachantes, não esquecendo de após tomar as providências iniciais, cientificar ao Controlador de Turno;

Evitar que viaturas operacionais, que estão sob coordenação e fiscalização da CIOPS, executem serviços administrativos. Em casos excepcionais, repassar para o Controlador de Turno. (SERGIPE, 2015).

#### 4. Analisar as rotinas de atendimento ao público e despacho de ocorrências

A atividade fim, do despachante é muito complexa. Ele tem de ser o mais profissional possível, deixando a razão seja balanceada pela emoção. Com esse equilíbrio, acontece o êxito na atividade de despacho de ocorrência, onde o número é muito elevado. Vejamos agora, os indicadores de criminalidade do ano 2017.

**Quadro 01: Crimes Violentos Letais e Intencionais – CVLI**

MÊS	CVLI	OCORRIDO EM UNIDADE PRISIONAL	INTERVENÇÃO POLICIAL*
JAN A DEZ			
<b>Total</b>	<b>5.133</b>	<b>38</b>	<b>161</b>

Fonte: SIP/CIOPS/CPI/PEFOCE/AAESC/SSPDS "Site da SSPDS-Estatística" 2017.

**Quadro 02: Apreensão de Entorpecentes**

MÊS	COCAÍNA	CRACK	MACONHA
JAN A DEZ			
<b>Total</b>	<b>350,00</b>	<b>183,77</b>	<b>6.746,56</b>

**Fonte:** SIP/CIOPS/CPI/PEFOCE/AAESC/SSPDS "Site da SSPDS-Estatística" 2017.

**Quadro 03: Crimes sexuais, CVP 1, Apreensão de Armas de Fogo, CVP 2, Furto**

DESCRIÇÃO	JAN A DEZ
Crimes Sexuais	1.807
Crimes Violentos Contra o Patrimônio - CVP 1°	63.203
Apreensão de Armas de Fogo	6.969
Crimes Violentos Contra o Patrimônio - CVP 2	2.994
<b>FURTO</b>	<b>13.216</b>

**Fonte:** SIP/CIOPS/CPI/PEFOCE/AAESC/SSPDS "Site da SSPDS-Estatística" 2017.

Todos esses indicadores de criminalidades, são operacionalizados (despachados) pelo núcleo de despacho da CIOPS. Com isso, percebemos a magnitude, bem com a complexidade da atividade fim, desempenhada pelo PM.

**5. A carga de responsabilidade decorrente da atividade de despacho de ocorrências**

Segundo Taylor, no ano de 1987.

É comum ouvir que vítimas são pessoas diretamente afetadas por uma situação de desastre ou de alguma forma por uma situação de emergência, quando na realidade há uma taxonomia do nível de vítimas, que vão variar de acordo com a proximidade das pessoas com o evento. Para Taylor (2006), as vítimas podem ser classificadas:

**Vítimas de primeiro Grau:** são as pessoas que sofrem os impactos diretos do desastre com perdas materiais e danos físicos;

**Vítimas de segundo grau:** são os familiares diretos e amigos das vítimas de primeiro grau;

**Vítimas de terceiro grau:** são os integrantes das equipes de primeira resposta: policiais, equipe do SAMU, bombeiros, médicos, psicólogos, profissionais da Defesa Civil, voluntários e outros. Esta equipe dos primeiros auxílios são as chamadas vítimas ocultas. Muitos não sabem que, também, são vítimas do revés, porém no calor da ocorrência chegam até a perder a vida;

**Vítimas de quarto grau:** é a comunidade envolvida no desastre;

**Vítimas de quinto grau:** são as pessoas que tomam conhecimento do desastre, geralmente, pelos meios de comunicação;

**Vítimas de sexto grau:** são as pessoas que deveriam estar, mas que por diversos motivos não estavam no lugar do evento. Um bom exemplo deste tipo de vítima são os acidentes aéreos. Alguns passageiros deixam de embarcar porque têm medo de avião, e quando sabem do acidente, tornam-se vítimas da tragédia. São entrevistados pela mídia, a família se solidariza com o evento e sofrem o drama do sinistro ocasionando traumas ainda maiores de andar de avião. (TAYLOR, 1987).

Com isso, também destacaremos os Policiais Militares que estão com stress devido ao atendimento de emergências.

Para os autores Paschoal e Tamayo, 2004,

Particularmente, pode-se perceber que o estresse no trabalho vem crescendo muito na literatura científica nos últimos anos. Uma razão para esse aumento, diz respeito ao impacto negativo do estresse ocupacional na vida dos trabalhadores e no funcionamento geral das organizações. (PASCHOAL E TAMAYO, 2004).

A saúde mental desses Policiais Militares se torna de risco devido à complexidade da tomada de decisão, feita por esses profissionais de segurança.

O despachante é também um profissional de telemática como veremos agora a descrição das atividades do Profissional de Telemática SEGUNDO PINHEIRO, 2005:

- O profissional em telemática deve ser capaz de compor equipes de projetos multidisciplinares e estar apto para:
- Elaborar e implantar projetos lógicos e físicos de redes locais de computadores e redes de comunicação de longa distância;
- Prover a conectividade entre sistemas heterogêneos;
- Diagnosticar e solucionar problemas relacionados à comunicação de dados;  
Especificar e implementar soluções de rede, envolvendo definições de topologias, equipamentos, arquiteturas e protocolos de comunicação, observando as normas e padrões vigentes;
- Desenvolver protótipos de sistemas embarcados, móveis, telecomandados, e de comunicação de dados, entre outros;
- Aceitar e certificar projetos de redes de comunicação em geral;
- O escopo das atividades desse profissional também inclui o levantamento de necessidades, dimensionamento, especificação técnica e avaliação de equipamentos de informática, tais como computadores, dispositivos de comunicação remotos, roteadores, concentradores, interfaces e outros dispositivos de conexão à rede, além é claro, da especificação técnica e avaliação de softwares, tais como sistemas operacionais de rede, protocolos de comunicação, servidores de comunicação, aplicações cliente/servidor, sistemas gerenciadores de bancos de dados e outras soluções. (PINHEIRO, 2005).

Diante desse mais novo atributo ao despachante, vemos mais uma vez a importância desse profissional de segurança que é responsável pela comunicação das equipes de urgências e emergências. Temos que entender que não é um simples direcionar, mas ser responsável pelo bom e mal êxito da palavra de ordem dada, pois poderá ser umas simples ocorrências e tornar-se uma séria ocorrência com muitas sequelas. São essas palavras direcionadas que afetam os operadores do despacho, porque a eles, são atribuídas

uma carga de responsabilidades muito grandes, como mencionado anteriormente.

## **6. Conclusão**

Constata-se que a CIOPS do Ceará se tornou referência para os outros entes da federação brasileira, haja vista o alto nível de operacionalização, integração, cooperação, comunicação dentre os Órgãos de Segurança Pública do Brasil. Os investimentos na edificação, reestruturação e operacionalização combinado com as tecnologias da informação vem contribuído de maneira significativa no tempo resposta no atendimento das ocorrências. O pioneirismo da CIOPS só foi possível por dois motivos: os investimentos por parte do governo do estado na última década e o profissionalismo dos operadores de segurança comprometidos com a causa.

Com base na pesquisa, constatamos que os Policiais Militares que trabalham na CIPOS exercem uma atividade de risco, devido ao nível de stress e pela complexidade das tomadas de decisões que é peculiar da atividade. Verificamos ainda que se faz necessário um investimento constante na qualidade de vida e no treinamento continuo desses profissionais.

O acúmulo de ocorrências geradas no Núcleo de Despacho da CIOPS pelos policiais militares os tornam vítimas em 3º grau (Taylor - 1987), e por consequência, são mais suscetíveis ao adoecimento devido ao excessivo número de atendimento em seu turno de trabalho. Desta feita, podemos afirmar que de maneira direta o PM é uma vítima no atendimento das chamadas de urgência e emergência.

Os dados estatísticos apresentados na pesquisa tiveram como base apenas o ano de 2017, necessitando assim de outros indicadores de criminalidade. Vale salientar que na literatura são raras as citações a respeito do tema, desta maneira, recomendamos novas pesquisas para avaliar o nível de stress que são submetidos os despachantes que trabalham na CIOPS do estado do Ceará.

Para os profissionais que ali trabalham, uma medida que reduziria significativamente o nível de stress seria a implantação de cabines acústicas em todo ambiente. Isso associada a uma política de melhoramento da qualidade de vida, como: terapias individuais e coletivas, Semana de Prevenção a Acidentes de Trabalho (SIPAT) e capacitações direcionadas a atividade fim dos despachos. Os princípios básicos da saúde psicossocial dos despachantes devem ser priorizados, pois, o importante é “Homem”.

Esperamos que os resultados da pesquisa sirvam de “Norte” para a melhoria da qualidade de vida dos profissionais da Coordenadoria Integrada de Operações de Segurança do Estado do Ceará.

## Referências

CEARÁ. Diário Oficial do Estado do Ceará DOE. Série 2 Ano X nº 132 de 13 de julho de 2007.

\_\_\_\_\_. Secretaria de segurança pública e defesa social do Ceará. Site da SSPDS. 2018. Disponível: [www.sspds.ce.gov.br](http://www.sspds.ce.gov.br). Acesso: 3 de maio de 2018.

PASCHOAL, Tatiane e TAMAYO, Álvaro. Validação da Escala de Estresse no Trabalho. Artigo. Universidade de Brasília, 2004.

Pinheiro. José Mauricio Santos. Quem é o profissional de telemática. 2005. Disponível: [http://www.projetoderedes.com.br/artigos/artigo\\_quem\\_eh\\_o\\_profissional\\_de\\_teleomatica.php](http://www.projetoderedes.com.br/artigos/artigo_quem_eh_o_profissional_de_teleomatica.php). Acesso: 18 de maio de 2018.

SEGIPE. Portaria nº 026/2015 – Regulamenta o serviço de Oficial Coordenador de Dia do CIOSP, e dá outras providências. 2015. Disponível: <http://www.pm.se.gov.br/portaria-no-0262015-regulamenta-o-servico-de-oficial-coordenador-de-dia-do-ciosp-e-da-outras-providencias/>. Acesso: 6 de maio de 2018.

TAYLOR, A. J. A taxonomy of disasters and their victims. J. Psychosom Res, v. 31, nº 5, PP. 536-544, 1987.



## Capítulo 3

# A segurança pública e o poder de polícia dos fiscais municipais

*Francisco Apoliano Albuquerque<sup>1</sup>*

*Jefferson Florencio Rozendo<sup>2</sup>*

*Geísa Cavalcante Almeida<sup>3</sup>*

### 1. Introdução

O presente artigo tem como objetivo fazer uma análise do Poder de Polícia nas atividades exercidas no dia-a-dia dos Fiscais Municipais de Fortaleza/CE. Será abordada neste estudo, a teoria sobre os Poderes Administrativos, com ênfase no Poder de Polícia, e seus atributos, a diferenciação entre polícia administrativa e polícia judiciária, os princípios da polícia administrativa e a questão do abuso de poder. Serão apresentadas, também, as atribuições municipais, levando em conta as abordagens da Constituição da República

---

<sup>1</sup> Graduado em Ciências Contábeis e Teologia; Especialista em Direito e Processo Previdenciário; Direito e Processo do Trabalho; Gerenciamento Pública e Privada; Gestão de Segurança Pública; Auditoria e Controle Externo do Setor Público; Gestão Pública Estadual e Municipal; MBA em Gestão e Contabilidade; Mestre em Gestão Pública Estadual e Municipal; Doutor em Administração; PhD em Direito Penal e as Garantias Constitucionais; Professor da Universidade Estadual Vale do Acaraú – UVA; Professor de Pós-Graduação; Consultor e Instrutor do SEBRAE.

<sup>2</sup> Graduado em Educação Física-UVA; Especialista em Segurança Pública- UNICE; Mestrando em Educação- UNISULLIVAN; Acadêmico em Direito e Pedagogia, Participante de Bancas Examinadoras de Monografias.

<sup>3</sup> Graduada em Estudos Sociais; Especialista em Gestão Pública com Enfoque em Gestão Bancária e Mercado de Capitais; Especialista em MBA em Gestão e Contabilidade; Professora de Graduação; Professora de Pós-Graduação.

Federativa do Brasil de 1988 e da Lei Orgânica do Município de Fortaleza. E, ainda, os principais aspectos da Fiscalização Municipal – atribuições, distribuição nos diversos órgãos da Prefeitura, como o Fiscal atende às demandas e qual o embasamento para aplicação das penalidades, impacto no número de notificações, por fim, se as principais penalidades previstas em legislação estão sendo cumpridas pelos infratores. Para embasamento do presente trabalho, foi utilizado, além da opinião de autores consagrados no assunto – através de pesquisa bibliográfica -, um levantamento de dados, junto ao setor de cadastramento de notificações da Prefeitura de Fortaleza, bem como foi feito um levantamento de informações sobre as atuações dos Fiscais Municipais.

## **2. Conceito de poderes administrativos**

Poderes são instrumentos que, utilizados isolada ou conjuntamente, permitem à Administração de um ente organizacional cumprir suas finalidades. Carvalho Filho (2005) apud Alexandrino; Paulo (2008, p. 222) conceitua poderes administrativos como “o conjunto de prerrogativas de direito público que a ordem jurídica confere aos agentes administrativos para o fim de permitir que o Estado alcance seus fins”.

Os principais poderes administrativos são (ALEXANDRINO & PAULO, 2008, p. 222):

- 1) Poder Vinculado: Quando a lei confere à Administração Pública poder para a prática de determinado ato, estipulando todos os requisitos e elementos necessários à sua vontade, são eles: a competência, a finalidade, a forma, o motivo e o objeto;
- 2) Poder Discricionário: Quando o direito concede à Administração, de modo explícito ou implícito, poder para prática de determinado ato com liberdade de escolha de acordo com sua conveniência e oportunidade. O agente público pode decidir diante do caso concreto, não extrapolando os limites legais (arbitrariedade);
- 3) Poder Hierárquico: É o meio de que dispõe a Administração Pública para distribuir e escalonar as funções dos órgãos públicos;

estabelecer a relação de subordinação entre seus agentes; e ordenar e rever a atuação de seus agentes. Decorrem as prerrogativas do superior para o subordinado em dar ordens, fiscalizar, rever, delegar e avocar;

- 4) Poder Disciplinar: É conferido à Administração para apurar infrações e aplicar penalidades funcionais a seus agentes e demais pessoas sujeitas à disciplina administrativa;
- 5) Poder regulamentar: Competência do Executivo para expedir regulamentos e outros atos normativos de caráter geral, visando à fiel execução das leis.

### **3. Poder de polícia**

É a atividade da Administração que, limitando ou disciplinando direitos, interesses ou liberdades individuais, regula a prática do ato ou abstenção do fato em razão do interesse público.

O Código Tributário Nacional (CTN), em seu art. 78, ao tratar dos fatos geradores das taxas, assim conceituou Poder de Polícia:

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

Hely Lopes Meirelles (2002), apud Alexandrino; Paulo (2008, p. 241) ensina que “poder de polícia é a faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais em benefício da coletividade ou do próprio Estado”. A Administração Pública exerce o Poder de Polícia sobre todas as atividades que possam, direta ou indiretamente, afetar os interesses da coletividade, sendo exercido por todas as esferas da federação. É válida, também, a distinção entre polícia administrativa e polícia judiciária. A primeira incide sobre bens, direitos e atividades,

esgotando-se no âmbito da função administrativa, enquanto a segunda atua sobre as pessoas e prepara a atuação da função jurisdicional penal. A polícia administrativa é exercida por órgãos administrativos de caráter fiscalizador, integrantes dos mais diversos setores da Administração Pública como um todo, ao passo que a polícia judiciária é executada, especificamente, por órgãos de segurança pública (Polícia Civil ou Militar).

Carvalho Filho (2006), apud Alexandrino; Paulo (2008, p. 243) esclarece, exemplificando, a distinção entre polícia administrativa e polícia judiciária:

Vejamos um exemplo: quando agentes administrativos estão executando serviços de fiscalização em atividades de comércio, ou em locais proibidos para menores, ou sobre condições de alimentos para consumo, ou ainda em parques florestais, essas atividades retratam o exercício de Polícia Administrativa. Se, ao contrário, os agentes estão investigando a prática de crime e, com esse objetivo, desenvolvem várias atividades necessárias à sua apuração, como oitiva de testemunhas, inspeções e perícias em determinados locais e documentos, convocação de indiciados etc., são essas caracterizadas como Polícia Judiciária, eis que, terminada a apuração, os elementos são enviados ao Ministério Público para, se for o caso, providenciar a propositura da ação penal.

A polícia administrativa pode agir preventiva ou repressivamente. No primeiro caso, ela atua por meio de normas limitadoras ou sancionadoras da conduta dos que utilizam bens ou exercem atividades que possam afetar a coletividade, outorgando alvarás aos particulares que cumpram as condições e requisitos para o uso da propriedade e exercício das atividades que devam ser policiadas. Já a repressiva se consubstancia na fiscalização das atividades e dos bens sujeitos ao controle da Administração. Verificando a existência da infração, a autoridade fiscalizadora deverá lavrar o auto de infração pertinente e cientificar o particular da sanção a ser aplicada, a qual, regra geral, será pela própria Administração. A atuação da polícia administrativa só será legítima

se realizada nos estritos termos jurídicos, respeitados os direitos do cidadão, as prerrogativas individuais e as liberdades públicas asseguradas na constituição e nas leis. Dois princípios devem ser levados em consideração quando se tratar da atuação da polícia administrativa. São eles: o Princípio da Razoabilidade e o Princípio da Proporcionalidade. O Princípio da Razoabilidade tem por escopo aferir a compatibilidade entre os meios empregados e os fins visados na prática de um ato administrativo, de modo a evitar restrições inadequadas, desnecessárias, arbitrárias ou abusivas por parte da Administração Pública.

O Princípio da Proporcionalidade é compreendido como a necessidade de adequação entre a restrição imposta pela Administração e o benefício coletivo que se tem em vista com certo procedimento ou medida. Quando o poder é utilizado de maneira desproporcional, sem amparo legal ou mesmo não visando à utilidade pública, é considerado ilícito, nulo, devendo assim ser declarada sua nulidade pela Administração ou pelo Poder Judiciário, caracterizando assim a figura do abuso de poder. O abuso de poder ocorre quando a autoridade, embora competente para praticar o ato, ultrapassa os limites de suas atribuições ou se desvia das finalidades administrativas (MEIRELLES, 2006).

O abuso de poder pode decorrer de duas causas:

- 1) ação do agente fora dos limites de sua competência (excesso de poder);
- 2) ação do agente, embora dentro de sua competência, afastada do interesse público (desvio de poder).

Alexandrino & Paulo (2008, p. 245) apontam três atributos ou qualidades características do poder de polícia resultantes do seu regular exercício:

- 1) Discricionariedade: em grande parte dos casos concretos, a Administração terá que decidir qual o melhor momento de agir, qual o meio de ação mais adequado, qual a sanção cabível diante das previstas na norma legal;

- 2) Auto-executoriedade: consiste na possibilidade que certos atos administrativos ensejam de imediata e direta execução pela própria Administração, independentemente de ordem judicial (MEIRELLES, 2006). É atributo típico do poder de polícia, presente, sobretudo, nos atos repressivos às atividades lesivas à coletividade, ou que coloque em risco a incolumidade pública. Alguns autores desmembram a auto-executoriedade em exigibilidade e executoriedade, sendo o primeiro a prerrogativa de a administração impor obrigações ao administrado sem a necessidade de prévia autorização judicial, já a segunda significa a possibilidade de a administração realizar diretamente a execução forçada da medida que ela impôs ao administrado;
- 3) Coercibilidade: Possibilidade de as medidas adotadas pela Administração serem impostas coativamente ao administrado, inclusive mediante o emprego da força. Também independe de prévia autorização judicial, entretanto, sujeita a verificação posterior quanto à legalidade, que enseja a declaração de nulidade do ato e reparação ou indenização do particular pelos danos sofridos, sempre que se comprove ter ocorrido excesso ou desvio de poder.

Pode-se dizer que a auto-executoriedade poderá ser viabilizada pela coercibilidade. Sobre o Poder de Polícia, segue a transcrição de trecho de uma decisão do Superior Tribunal de Justiça (STJ), cujo relator foi o Ministro Luiz Fux (indicado recentemente para o Supremo Tribunal Federal - STF), acerca do rodízio de carros em São Paulo (SP), que se apresenta claramente como manifestação do Poder de Polícia que assim dispõe:

Outrossim, no caso, há de se considerar essa restrição à circulação de veículos em determinados dias como poder de polícia do município, com a finalidade de promover o bem público em geral, o qual limita e regulamenta o uso de liberdade individual para assegurar essa própria liberdade e os direitos essenciais ao homem. (1ª Turma, julgado em 9/10/2007, informativo nº 335)

#### 4. Atribuições municipais

A Constituição Federal de 1998 (CF/88) adotou o sistema de competências reservadas ou enumeradas para os municípios. Tais competências estão implícitas ou explícitas na Carta Magna. A primeira competência municipal enumerada na CF/88 (art. 30, I) é a de legislar sobre assuntos de interesse local. Segundo as lições de Hely Lopes Meirelles (2007), o interesse local caracteriza-se pela predominância (e não pela exclusividade) do interesse para o município, em relação ao do Estado e à União, consubstancia-se através da competência legislativa exclusiva. Um exemplo seria o trânsito. Conforme estabelece o Código de Trânsito Brasileiro (CTB), competem aos municípios os serviços locais, estacionamento, circulação, sinalização etc. Outro exemplo seria o Código Nacional de Saúde Pública (CNSP), que prevê a instituição do Regulamento Sanitário Municipal. Ao se definir "interesse local" sob o primado da predominância do interesse local, não resta dúvida que a competência dos municípios se destaca sobre a dos demais entes políticos, levando em conta o fato de que é no município que os indivíduos vivem, trabalham, ou seja, é onde há a interação dos membros de uma coletividade.

Nesse teor, conforme o artigo 7º., da Lei Orgânica do Município de Fortaleza (LOM), compete ao município em questão prover a tudo que respeite ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, notadamente:

- I - legislar sobre assuntos de interesse local;
- II - suplementar a legislação federal e a estadual, no que couber;
- III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas;
- IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação federal e estadual;
- V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

- VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré - escolar e de ensino fundamental;
- VII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;
- VIII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;
- IX - ordenar as atividades urbanas, fixando condições e horário para funcionamento de estabelecimentos industriais, comerciais, empresas prestadoras de serviços e similares;
- X - promover a proteção do patrimônio histórico cultural local, observada a legislação e ação fiscalizadora federal e estadual;
- XI - incentivar e gerar empregos, no próprio Município, desenvolvendo mão-de-obra qualificada;
- XII - regulamentar e fiscalizar a circulação e o estacionamento de transporte de carga;
- XIII- instituir a Guarda Municipal, destinada à proteção de seus bens, serviços instalações, conforme dispuser lei complementar;
- XIV - incentivar a cultura e promover o lazer;
- XV - realizar programas de apoio às práticas desportivas;
- XVI - realizar atividades de defesa civil, inclusive as de combate a incêndios e prevenção de acidentes naturais, em coordenação com a União e o Estado;
- XVII - fixar tarifas dos serviços públicos, inclusive as dos serviços de táxi, obedecendo à proporcionalidade de quinhentos habitantes por unidade, de acordo com a projeção do IBGE;
- XVIII - sinalizar as vias públicas urbanas e rurais, regulamentando e fiscalizando a utilização de vias e logradouros públicos;
- XIX - elaborar e executar o plano plurianual;
- XX - efetuar a drenagem e a pavimentação de todas as vias de Fortaleza;
- XXI - criar mecanismos que combatam a discriminação à mulher, a criança e adolescente em situação de risco, às pessoas portadoras de deficiência e de doenças contagiosas, ao homossexual, ao idoso, ao índio, ao negro, ao ex-detento e promovam a igualdade entre os cidadãos.

Algumas dessas atividades de competência municipal estão intimamente vinculadas ao Poder de Polícia do Município, ou

apoiadas por legislação exclusivamente municipal ou suplementar à legislação federal ou estadual. Tanto exclusiva, suplementar, ou complementar, o Município deve, necessariamente, instituir suas leis e regulamentos, permitindo aos seus agentes fiscais o exercício legal de suas funções. Em outras palavras, sem o dispositivo legal do próprio município, torna-se inválida a atuação de seus agentes, mesmo que exista norma legal emanada de outro ente político, a não ser que haja delegação expressa em convênio a permitir o exercício da função.

## **5. A fiscalização municipal**

Os Fiscais Municipais (Fiscais Gerais e Fiscais para Vigilância Sanitária) A Prefeitura de Fortaleza, além de praticamente duplicar o número de fiscais, inaugurou um novo modelo integrado de fiscalização, onde o Fiscal Geral tem competência para atuar em diversas áreas, tais como controle urbano, defesa do consumidor, poluição sonora e visual, transportes, dentre outras. Esse modelo é baseado no gerenciamento mais efetivo das ações fiscalizadoras, com a utilização de modernas ferramentas tecnológicas, para uma resposta rápida aos anseios dos cidadãos e um contínuo aperfeiçoamento dos fiscais, os quais recebem treinamentos periódicos do Instituto Municipal de Pesquisas, Administração e Recursos Humanos (IMPARH). Depois de empossados, os Fiscais passaram por um curso de formação de 180h/a (cento e oitenta horas/aula) no IMPARH, tendo por objetivo promover a preparação inicial dos novos Fiscais nas áreas de meio ambiente, vigilância sanitária, controle urbano, defesa do consumidor, dentre outras. Os Fiscais zelam pelo cumprimento da legislação municipal, promovendo a cidadania através da conscientização pedagógica e, também, aplicando, quando necessário, as medidas previstas para a manutenção do ordenamento urbano. Além disso, atendem denúncias e solicitações da população, proporcionando maior bem-estar ao cidadão fortalezense. Os Fiscais são lotados nas 6 (seis)

Secretarias Executivas Regionais e em órgãos e secretarias da Prefeitura, como o órgão de Proteção e Defesa do Consumidor (PROCON), a Secretaria de Meio Ambiente (SEMAM), a Empresa de Transporte Urbano de Fortaleza (ETUFOR) e a Secretaria Municipal de Saúde (SMS).

Nas Secretarias Executivas Regionais (SER) são lotados Fiscais Gerais e Fiscais para a Vigilância Sanitária. A SER I abrange 15 (quinze) bairros: Vila Velha, Jardim Guanabara, Jardim Iracema, Barra do Ceará, Floresta, Álvaro Weyne, Cristo Redentor, Ellery, São Gerardo, Monte Castelo, Carlito Pamplona, Pirambu, Farias Brito, Jacareacanga e Moura Brasil. Segundo o Código de Obras e Posturas do Município de Fortaleza (COP), a fiscalização é a atividade desempenhada pelo poder público, em obra, serviço ou qualquer outra atividade, com o objetivo de cumprir ou fazer cumprir as determinações estabelecidas em lei. Ambiente de Especialidade de Fiscalização é área de atuação específica do servidor estatutário responsável pela ação de fiscalização dos serviços de higiene pública, controle urbano e meio ambiente, organizada a partir das especificidades das atividades de fiscalização e das necessidades de administração do Município (LEI 9334/2007, art. 3º., II). O Fiscal Municipal deve proceder a fiscalização das atividades inerentes ao domínio municipal conforme a legislação específica, sob orientação técnica, computando dados e elaborando relatórios técnicos, a fim de contribuir para a melhoria dos serviços de fiscalização do município (LEI 9334/2007, anexo 01).

Atribuições:

1) **Abastecimento e Controle Urbano:**

- Promover estudos de novas técnicas operacionais, visando à otimização e adequação do sistema de fiscalização;
- Supervisionar a aplicação da legislação;
- Aplicar e impor multas e outras penalidades previstas em leis, Decretos, regulamentos ou resoluções;
- Participar e colaborar em campanhas educativas, em sua área de atuação;

- Programar e promover reuniões, sempre que necessário, para discussão e orientação sobre assuntos de sua competência;
- Preparar relatórios técnicos de atividades realizadas, ilustrando-os com tabelas e gráficos, sob orientação técnica;
- Preparar mapa de controle da fiscalização realizada, registrando ocorrências identificadas;
- Executar outras tarefas correlatas.

## **2) Higiene e Saúde Pública:**

- Promover estudos de novas técnicas operacionais, visando à otimização e adequação do sistema de fiscalização;
- Supervisionar a aplicação da legislação;
- Aplicar, impor multas e outras penalidades previstas em leis, decretos, regulamentos ou resoluções;
- Participar e colaborar com campanhas educativas, em sua área de atuação;
- Participar e promover reuniões, sempre que necessário, para discussão e orientação sobre assuntos de sua competência;
- Preparar relatórios técnicos de atividades realizadas, ilustrando-os com tabelas e gráficos, sob orientação técnica;
- Preparar mapa de controle de fiscalização realizada, registrando ocorrências identificadas;
- Exercer a fiscalização de todos os estabelecimentos comerciais, industriais e coletivos instalados no Município de Fortaleza;
- Fiscalizar, orientar e coordenar o Sistema de Higiene e Saúde Pública Municipal;
- Executar outras tarefas correlatas.

## **3) Obras Públicas:**

- Promover estudos de novas técnicas operacionais, visando à otimização e adequação do sistema de fiscalização;
- Supervisionar a aplicação da legislação;
- Aplicar, impor multas e outras penalidades previstas em leis, decretos, regulamentos ou resoluções;
- Participar e colaborar com campanhas educativas, em sua área de atuação;
- Participar e promover reuniões, sempre que necessário, para discussão e orientação sobre assuntos de sua competência;
- Preparar relatórios técnicos de atividades realizadas, ilustrando-os com tabelas e gráficos, sob orientação técnica;

- Preparar mapa de controle de fiscalização realizada, registrando ocorrências identificadas;
- Fiscalizar o material destinado às construções do setor público do município;
- Esclarecer dúvidas sobre o andamento das atividades, prestando as informações necessárias a respeito das obras realizadas;
- Administrar o andamento da obra, fazendo as necessárias correções técnicas, para assegurar a continuidade do trabalho;
- Fiscalizar obras ou serviços técnicos, tomando as medidas necessárias e providências cabíveis;
- Executar outras tarefas correlatas.

#### **4) Transporte Urbano:**

- Promover estudos de novas técnicas operacionais, visando à otimização e adequação do sistema de fiscalização;
- Supervisionar a aplicação da legislação;
- Aplicar e impor multas e outras penalidades previstas em leis, decretos, regulamentos ou resoluções;
- Participar e colaborar com campanhas educativas, em sua área de atuação;
- Participar e promover reuniões, sempre que necessário, para discussão e orientação sobre assuntos de sua competência;
- Preparar relatórios técnicos de atividades realizadas, ilustrando-os com tabelas e gráficos, sob orientação técnica;
- Preparar mapa de controle de fiscalização realizada, registrando ocorrências identificadas;
- Adotar as medidas que se fizerem necessárias, em relação às irregularidades observadas no sistema, procedendo de acordo com as disposições vigentes;
- Executar outras tarefas correlatas.

O Fiscal Municipal atende em sua maioria reclamações dos municípios que são registradas via Fala Fortaleza (número 0800 285 0880), na própria regional ou na Ouvidoria – nesses dois casos não é necessária a identificação do reclamante -, ou, ainda, através do Ministério Público (em todos estes canais a denúncia vira um processo), sendo que, depois de verificada em campo a infração, o processo deverá retornar com o despacho para o departamento de fiscalização. A atuação do Fiscal é embasada, principalmente no

Código de Obras e Posturas do Município de Fortaleza, assim, quando ele estiver em campo e detectar qualquer infração ou irregularidade, poderá também de forma ativa (sem processo) autuar o infrator. Constitui infração toda e qualquer ação ou omissão contrária às disposições legais, decretos e regulamentos baixados pela Administração Municipal. Será considerado infrator todo aquele que praticar ato ou induzir, auxiliar ou constranger alguém a fazê-lo em desacordo com a legislação municipal vigente. A todo auto de infração precederá, sempre que possível, uma notificação, concedendo prazo para cumprimento das exigências legais. Na prática, este prazo é de 2 (dois) dias úteis para que o notificado compareça à regional – podendo proceder à defesa ou solicitar um prazo para regularização, o qual, se indeferido ou não cumprido, será lavrado o auto de infração. Os casos mais comuns notados no dia-a-dia do Fiscal é a ocupação do passeio ou da via pública com mercadorias provenientes da atividade comercial do infrator. Nesses casos, o infrator deve ser notificado pela ocupação indevida e solicitada a imediata desobstrução – podendo gerar apreensão e perda de bens e mercadorias -, é verificado também o alvará, e, em caso de não ter ou não estar presente no local, é lavrada outra notificação.

De acordo o Código de Obras e Posturas do Município de Fortaleza, em seu artigo 737, o infrator estará sujeito às seguintes penalidades previstas nesta lei:

- I. Multa;
- II. Embargo;
- III. Apreensão e perda de bens e mercadorias;
- IV. Interdição;
- V. Suspensão;
- VI. Cassação de licença;
- VII. Desfazimento, demolição ou remoção.

As penalidades aplicadas não isentam o infrator, da obrigação de reparar ou ressarcir o dano resultante da infração, na forma prevista em lei.

Um levantamento realizado no mês de janeiro/2011 – mês em que foram empossados novos Fiscais, - comparando com a média do último trimestre de 2010 (outubro, novembro e dezembro), chegou-se à seguinte conclusão:

- 1) Houve um acréscimo de 282% (duzentos e oitenta e dois por cento), no número total de notificações;
- 2) Houve um acréscimo de 338% (trezentos e trinta e oito por cento), em estabelecimentos notificados sem Alvará de funcionamento – podendo gerar interdição do estabelecimento;
- 3) Houve um acréscimo de 145% (cento e quarenta e cinco por cento), em obras notificadas sem o Alvará de construção ou licença para reparos gerais – podendo gerar embargo da obra.

Embora prevista em lei, os casos de interdição de estabelecimentos e embargos de obras - é muito comum estabelecimentos funcionarem sem alvará de funcionamento e obras não possuírem licença para construção, por desinformação, ou por acharem caro e burocrático -, muitas vezes não são cumpridos em sua totalidade (auto-executoriedade). Os Fiscais aplicam a penalidade e, após a saída do local, os infratores retornam às atividades - não buscam junto ao órgão a sua regularização -, gerando, inclusive, novas multas posteriores, isso mostra que o atributo da coercibilidade não está sendo aplicado em sua plenitude.

Nesses casos mais comuns (concessão de alvará, licença para construção e ocupação do espaço público), é importante um trabalho educativo por parte do Poder Executivo Municipal, mostrando o quão é importante a regularização e rápida a retirada de tais documentos, bem como mostrar também que a fiscalização está atuante tendo em vista a quantidade de novos fiscais empossados, embora ainda insuficiente para a população da cidade.

Nos casos mais graves - em que o infrator não buscou ou não tentou se regularizar perante a Prefeitura e que, mesmo assim, continuou suas atividades, sendo necessária a interdição, embargo ou apreensão e perda de bens e mercadorias, a atuação do Fiscal não está

sendo respeitada, assim, medidas mais concretas poderiam ser realizadas. Tem-se um exemplo aplicado no caso de interdição, na cidade de São Paulo, que é lacre ou “emparedamento” do estabelecimento, colocando placas pesadas de concreto nas entradas, evitando, assim, a total abertura, conforme matéria abaixo:

Numa certa manhã, uma equipe do PSIU (Programa de Silêncio Urbano) da Prefeitura de São Paulo, com o apoio da Subprefeitura de Vila Prudente / Sapopemba, interditou o bar e lanchonete Luna's Lanches Ltda, localizada na Rua Costa Barros, em Vila Prudente, reincidente em denúncias de excesso de ruídos.

Este comércio já foi autuado três vezes, com uma multa e dois fechamentos, este é um restabelecimento do fechamento", explica Maria da Graça Barros, uma das técnicas do PSIU responsáveis pela ação. Segundo a técnica, o local entrou com pedido de reabertura após o último fechamento, mas não esperou o deferimento da solicitação para reabrir as portas.

Desta vez, além de autuado e fechado, o estabelecimento infrator foi emparedado, ou seja, teve sua entrada bloqueada pela Subprefeitura de Vila Prudente / Sapopemba, com dois malotões de concreto de uma tonelada cada”.

Nas SER, conta-se com o trabalho dos PRO-FISCAIS, que é uma equipe contratada para proceder à desobstrução dos logradouros públicos, apreensão de bens e mercadorias, demolições ou outras medidas que possam auxiliar no Poder de Polícia da fiscalização. Tais medidas reforçam o Poder de Polícia do estado, principalmente dos Fiscais no cumprimento da lei, mostrando que estão atuantes em suas atribuições diárias, não aceitando de forma algum seu descumprimento.

## **6. Conclusão**

Quando se trata do Poder de Polícia, colocam-se em confronto dois aspectos: de um lado, o cidadão que quer exercer plenamente os

seus direitos e, do outro, a Administração que tem que condicionar tais direitos ao bem-estar coletivo. A atuação do Fiscal Municipal é justamente nesse ponto, atuar ou fazer cessar a irregularidade de um munícipe, pois este colocou seu próprio interesse acima do interesse público ou em confronto com a legislação. De acordo com os dados mostrados no trabalho, percebe-se que houve um grande crescimento no número de notificações realizadas em Janeiro/2011, levando a crer que a quantidade de Fiscais era insuficiente para o atendimento da demanda de processos, na cidade de Fortaleza (CE), justificando a realização do concurso e lotação dos Fiscais. Nota-se, também, a questão das penalidades que não estão sendo cumpridas pelos infratores – talvez acostumados com a pouca Fiscalização anterior, em virtude da quantidade reduzida de fiscais. Nesse caso, medidas educativas (campanhas) de esclarecimentos serão importantes, inclusive, os Fiscais devem poder realizar blitz educativas, nos locais onde há a maior quantidade de reclamações, esclarecendo à população sobre a legislação, principalmente os principais pontos do Código de Obras e Posturas do Município de Fortaleza. E, nos estabelecimentos recorrentes em infrações, aplicar medidas mais enérgicas, para o cumprimento de tais penalidades, como apreensão de bens e mercadorias, demolição, multas progressivas e, como citado anteriormente, “emparedamento” de estabelecimentos. Com tais medidas utilizadas de forma constante, principalmente as educativas, a população sentir-se-á fiscalizada e também com conhecimento da legislação em vigor, aproximando-a, cada vez mais, do poder público, já que a intenção da Administração não é somente a punição, mas, principalmente, a regularização dos estabelecimentos e devolução dos espaços públicos à população. Dessa forma, o presente trabalho não busca cessar o assunto, mas servir como base para futuras pesquisas. Como sugestões, uma análise das notificações de determinado período, a fim de descobrir quantos foram os que se regularizaram. Outra seria disponibilizar na página da Prefeitura os procedimentos para retirada de alvará, licença para construção, entre outras.

## Referências:

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. Direito Administrativo Descomplicado. 16a. ed. Rio de Janeiro: Método, 2008.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais n os 1/92 a 67/2010 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão n os 1 a 6/94. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constitucao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constitucao/constitui%C3%A7ao.htm).

\_\_\_\_\_. Lei Federal No 5172/1966, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L5172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5172.htm).

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 20. Ed. São Paulo: Atlas, 2007.

FORTALEZA. Lei Municipal No 5530/1981, de 17 de dezembro de 1981. Dispõe sobre o código de obras e posturas do município.

\_\_\_\_\_. Lei Municipal No 5930/1984, de 13 de dezembro de 1984. Lei Orgânica do Município de Fortaleza.

\_\_\_\_\_. Lei Municipal No 6410/1988, de 26 de dezembro de 1988. Alterações da Lei Orgânica do Município de Fortaleza.

\_\_\_\_\_. Lei Municipal No 9334/2007, de 28 de dezembro de 2007. Institui o Plano de Cargos, Carreiras e Salários (PCCS) do Município de Fortaleza para o Ambiente de Especialidade Fiscalização e dá outras providências.

MEIRELES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 32. Ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 22. Ed. São Paulo: Malheiros, 2006.



## Capítulo 4

### A segurança pública e o direito penal

*Francisco Apoliano Albuquerque<sup>1</sup>*

*Jefferson Florencio Rozendo<sup>2</sup>*

*Geísa Cavalcante Almeida<sup>3</sup>*

#### 1. Introdução

Vive-se um momento atual em que a sociedade clama por mais segurança pública e, muitas vezes, isso é confundido com criminalidade e enfraquecimento das garantias dos cidadãos. A questão da prevenção do crime e da violência vem se tornando, cada vez mais, uma prioridade da gestão da segurança pública e da defesa social. As forças de segurança procuram alcançar níveis de atuação capazes de satisfazer as expectativas da sociedade como um todo, orientadas pelo respeito e pela proteção dos direitos humanos fundamentais do cidadão. Nesse contexto, e na busca de uma justiça

---

<sup>1</sup> Graduado em Ciências Contábeis e Teologia; Especialista em Direito e Processo Previdenciário; Direito e Processo do Trabalho; Gerenciamento Pública e Privada; Gestão de Segurança Pública; Auditoria e Controle Externo do Setor Público; Gestão Pública Estadual e Municipal; MBA em Gestão e Contabilidade; Mestre em Gestão Pública Estadual e Municipal; Doutor em Administração; PhD em Direito Penal e as Garantias Constitucionais; Professor da Universidade Estadual Vale do Acaraú – UVA; Professor de Pós-Graduação; Consultor e Instrutor do SEBRAE.

<sup>2</sup> Graduado em Educação Física-UVA; Especialista em Segurança Pública- UNICE; Mestrando em Educação- UNISULLIVAN; Acadêmico em Direito e Pedagogia, Participante de Bancas Examinadoras de Monografias.

<sup>3</sup> Graduada em Estudos Sociais; Especialista em Gestão Pública com Enfoque em Gestão Bancária e Mercado de Capitais; Especialista em MBA em Gestão e Contabilidade; Professora de Graduação; Professora de Pós-Graduação.

mais repressiva, surge a questão da limitação do poder punitivo do Estado pelos princípios e pelas regras jurídico-penais. Parte-se da ideia de que, nas sociedades democráticas, não se pode mais conceber o direito penal com o poder punitivo, mas, sim, como um conjunto de limites racionalmente impostos a este. Diante disso, o presente artigo tem por finalidade discorrer acerca do princípio da lesividade à luz da segurança pública.

O princípio da lesividade consiste no fato de que a conduta a ser incriminada ou punida deve ser lesiva, não bastando que seja imoral, ou seja, a infração deve ter potencial ofensivo. Ou seja, o princípio da lesividade constitui um limite ao direito de punir do Estado, no que concerne à natureza lesiva do resultado ou das consequências que determinada conduta produz. O princípio da lesividade é um princípio de importância fundamental num projeto de construção do Estado democrático de direito, agasalhando importância ímpar, concernente ao seu conteúdo, em face da relação fática mantida com o delito, a constituir-se verdadeiramente ilícito de ofensa ao bem jurídico protegido.

## **2. Crime, punição e segurança pública**

A concepção do crime como um problema social atribui ao Estado a responsabilidade de estabelecer linhas de atuação que visem à diminuição do problema. Segundo Norberto Bobbio, (BOBBIO, 1998, p. 956):

o que caracteriza o poder político é a exclusividade do uso da força em relação à totalidade dos grupos que atuam num determinado contexto social, exclusividade que é o resultado de um processo que se desenvolve em toda a sociedade organizada, no sentido da monopolização da posse e uso dos meios com que se pode exercer a coação física.

É no sistema penal que o Estado encontra seus mecanismos de controle e dominação, bem como de violência e poder político.

Por meio do aparato punitivo, o Estado impõe comportamentos punindo aqueles que vão de encontro às regras jurídicas que norteiam a vida em sociedade. Por outro lado, é papel do Estado garantir a segurança pública. O artigo 144 da Constituição Federal prevê: “(...) como de interesse e responsabilidade de todos, constitui dever do Estado, ofício, obrigação e propósitos comuns atinentes aos órgãos de defesa nacional e aos de segurança pública, indispensáveis à garantia: (...)”. A noção de segurança pública pode ser concebida, de certo modo, como constituindo a própria razão de ser do Estado Moderno, ao se pensar, na visão hobbesiana, de que o homem abandona o seu estado de natureza, submetendo-se ao leviatã (o Estado, como soberano absoluto), na busca da paz e segurança social e na busca de sua própria sobrevivência.

Segundo Dalmo de Abreu Dallari (1998, p. 21):

a origem da existência do Estado possui três posições fundamentais: i) o Estado sempre existiu, visto que houve permanente organização social ligada a um território<sup>4</sup>; ii) houve período em que existiu sociedade sem Estado, mas por conveniência dos partícipes o segundo foi constituído pelo primeiro; e iii) por fim, que o Estado só apareceu depois do século XVII, com o surgimento da ideia e prática da soberania.

Segundo Hobbes, (HOBBS, 2003, p. 145-146). “os homens estão constantemente envolvidos numa competição pela honra e pela dignidade, (...) e é devido a isso que surgem entre os homens a inveja e o ódio, e finalmente a guerra (...)”. Paulo Bonavides (2000, p. 134) afirma que “é através da confluência dos conceitos de força e poder que se instituiria a autoridade. O primeiro, força, seria a capacidade de comandar interna e externamente a sociedade, ao passo que poder seria a disciplina jurídica da força”. A autoridade seria justamente o exercício do poder com consentimento, tácito e expresso, dos administrados. O consentimento levaria a legitimidade e quanto mais legítima mais autoridade existe. “Os homens, livres de quaisquer regras ou regulamento coletivo, viviam

num estado de natureza marcado pela ameaça constante, tendo em vista não deterem em si mesmos o poder de proteger e proteger-se, configurando-se um estado de guerra de todos contra todos”. “[...] um tipo de formação social no meio da qual ninguém é excluído, porque cada um dispõe dos recursos e dos direitos necessários para manter relações de interdependência (e não somente de dependência) com todos” Castel (2005, p. 92) afirma: é necessário “[...] um tipo de formação social no meio da qual ninguém é excluído, porque cada um dispõe dos recursos e dos direitos necessários para manter relações de interdependência (e não somente de dependência) com todos” Por outro lado, (HOBBS, 2003, p. 57) afirma: “(...) não existe uma perpétua tranquilidade de espírito enquanto aqui vivemos, porque a própria vida não passa de movimento, e jamais pode deixar de haver desejo, ou medo, tal como não pode deixar de haver sensação”. Assim como Hobbes, os demais contratualistas, podendo-se citar Rousseau e Locke, mesmo com diferentes visões, desenvolvem a ideia de um Estado resultante de um pacto ou contrato social celebrado com os cidadãos e a não garantia da segurança pública por parte do Estado representa, de certa maneira, a violação desse pacto, em razão do não cumprimento das obrigações “contratuais” assumidas pelo Estado. Assim sendo, deve o Estado ser capaz de fornecer uma política criminal eficaz, no sentido de ser capaz de garantir a paz social de um lado e ainda de respeitar os direitos e garantias fundamentais dos cidadãos. A ausência de segurança pública, por sua vez, afeta os princípios fundamentais da pessoa humana e ainda atinge o próprio Estado e suas instituições, as quais, em razão da sua incapacidade de atuação, fragilizam-se e perdem sua legitimidade e confiabilidade perante a sociedade.

### **2.1. Criminalidade e bem jurídico tutelado**

A ocorrência do crime ameaça à paz e a qualidade de vida na sociedade, impondo a necessidade de intervenção dos órgãos oficiais

na apuração do crime e na punição dos criminosos. No entanto, se esta intervenção não ocorrer de forma eficaz, poderá gerar uma descrença, por parte da população, no direito e nas autoridades, quanto ao seu papel de garantidores da ordem e da justiça. Essa crise de confiança, por sua vez, gera uma insegurança generalizada (CAMPILONGO, 1994). O medo diante do crime constitui um dos principais quesitos na agenda de inseguranças e incertezas do cidadão. Diante disso, são visíveis os custos sociais e humanos gerados por uma realidade marcada pela generalização da insegurança social e física. Assim, se a criminalidade não for tratada de maneira adequada, volta-se contra a própria sociedade, que passa a viver sob o signo do medo e da insegurança. Alguns, na procura de tranquilidade social, passam a defender medidas repressivas de alta severidade e a sanção penal passou a ser vista como indispensável para a solução dos conflitos sociais e acrescenta: Adorno (1999) assinala que a igualdade de todos perante as leis nunca se concretizou no Brasil porque nunca ultrapassou o nível simbólico.

Para Émile Durkheim (1978, p.73):

observando-se o fenômeno social que faz necessária a existência do Direito Penal, qual seja a violência, somos levados a compreender que as relações humanas sempre são contaminadas, em maior ou menor grau, pelo seu uso.

Entretanto, Cézár Bitencourt (2011, p.31) afirma que “o uso exagerado da força ou de outro ardil porventura lesa bens jurídicos considerados de extrema importância pela sociedade e não é mais possível efetivar o controle social por outros meios, aplica-se o Direito Penal, pois apenas ele, “com sua natureza peculiar de meio de controle social formalizado”, mostra-se eficaz para resolver conflitos e frear o ímpeto destrutivo do homem.

Por outro lado, Adorno (1999, p.148) assevera:

Não há porque falar em conflito, entre justiça social e desigualdade jurídica: a desigualdade jurídica é o efeito de práticas judiciais destinadas a separar, dividir, revelar diferenças, ordenar partilhas. É sob esta rubrica, que subjaz a ‘vontade de saber’ que percorre todo o processo penal e cujo resultado é promover a aplicação desigual das leis penais.

Mas o que se busca no Direito Penal é a sua efetividade, haja vista a necessária obediência a princípios como a legalidade, tipicidade, proporcionalidade, intervenção mínima, estabelecendo-se, por via das leis, quais são as condutas penalmente relevantes; indicando-se com clareza e simplicidade aos cidadãos quais ações ou omissões são proibidas e quais as penas aplicadas.

Para Prado (1997, p.25/26), na atualidade, o postulado de que o delito constitui lesão ou perigo de lesão a um bem jurídico não encontra praticamente oposição. Ainda segundo o autor, o pensamento jurídico moderno reconhece que o escopo imediato e primordial do Direito Penal radica na proteção de bens jurídicos, essenciais ao indivíduo e à comunidade. A noção de bem jurídico implica a realização de um juízo de valor, acerca de determinado objeto ou situação social e de sua relevância para o desenvolvimento do ser humano (PRADO, 2003). A análise do grau de proteção dado pelo direito a um determinado bem jurídico é o reflexo da importância que esse bem ocupa numa sociedade, requerendo, no caso dos valores fundamentais, a proteção máxima advinda do Direito Penal, pelo modo da prevenção e da repressão dos comportamentos lesivos ao bem jurídico tutelado. Pode-se dizer que as condutas consideradas mais graves, aquelas que atingem bens sociais de maior relevância, são as sancionadas pela lei penal, concluindo-se que, para o direito penal, é considerado apenas o ilícito de maior gravidade objetiva ou o que afeta mais diretamente o interesse público, passando, assim, o ilícito penal por repercutir com maior alarde na esfera social. O Direito Penal deve atender a uma utilidade social para tutela de bens jurídicos da sociedade. O sistema jurídico-penal demanda cada vez mais aproximação à

realidade social, não devendo esta ser estanque, porém, realizada de tal maneira que os conhecimentos sobre a realidade concreta possam influenciar os juízos de valoração existentes por trás das decisões jurídico-penais.

## **2.2. A justiça punitiva e o Estado-penal**

A sociedade atual é caracterizada pela generalização da insegurança social, com o aumento da “violência urbana”, e apresenta como consequência o desejo de enrijecimento de normas penais, amplamente difundido pelos mais variados meios de comunicação. O sistema penal representa o núcleo do monopólio da violência física pelo Estado moderno. A criminalidade é um fenômeno que vai muito além da esfera penal, o jurista busca respostas a perguntas intrigantes: como reprimir a escalada da violência? Como reintegrar, reeducar e ressocializar o infrator, a fim de se evitar a reincidência? Deve-se analisar a relação entre as circunstâncias sociais do crime e o ato criminoso, observando-se as causas e as consequências do ato criminoso (visão sociológica) e a sua regulação (visão jurídica). Isso leva ao desenvolvimento de uma “nova racionalidade penal”, uma vez que, o raciocínio meramente individualista, que desvaloriza a visão sociológica do crime, “desresponsabilizadora”, não mais responde de forma eficaz à solução da criminalidade, ou seja, o crescimento da criminalidade não será estagnado com a criminalização de condutas. Pode ser que atenda a interesses políticos imediatistas e da mídia sensacionalista. Além disso, a banalização das análises desvia a atenção sobre o problema da “redefinição das funções (missões) do Estado” que, vem se retirando da arena econômica, reduzindo o seu papel social e alargando sua intervenção penal, ou seja, caracterizando-se pelo advento de um “Estado liberal-paternalista”, liberal na prática do “laissez faire”, na esfera dos mecanismos geradores das desigualdades sociais (esfera econômica, sobretudo) e paternalista-punitivo, quando se refere ao gerenciamento das consequências

sociais, das desigualdades (criminalidade e violência), ou seja, pretende remediar com um "mais Estado" policial e penitenciário o "menos Estado" econômico e social que é a própria causa da escalada generalizada da insegurança.

À medida que o Estado busca eximir-se (WACQUANT, 2001):

[...] remediar, com um 'mais Estado' policial e penitenciário, o 'menos Estado' econômico e social, que é a própria causa da escalada generalizada da insegurança objetiva e subjetiva em todos os países, tanto do Primeiro como do Segundo Mundo (WACQUANT, 2001, p.7), pondo sob interrogação a mesma ideia de crise do poder estatal para refleti-la muito mais como uma certa inversão de papéis ao invés de uma perda de potência.

Nos discursos oficiais, quer políticos quer científicos, os anos otimistas de prosperidade econômica tendem a ser períodos de crença em ideologias de recuperação e tolerância, quanto a penas menos pesadas, pouca insistência mediática na "criminalidade". Por outro lado, os momentos de crise são normalmente acompanhados de endurecimento do discurso penal e é bem provável que o aumento da população carcerária esteja ligado à percepção geral da insegurança, filtrada pelo aparelho judiciário. O Estado caracteriza-se como um "Estado-Penal", que se reflete na elaboração de leis casuísticas, que não seguem a análise contida, que visem ao bem coletivo, mas apenas como forma de dizer que se está fazendo algo, levando ao desenvolvimento de uma retórica militar da "guerra" ao crime e da "reconquista" do espaço público (WACQUANT, 2001). Observa-se uma proliferação de leis, que não atenuam em nada os índices criminológicos proliferantes, mas representam uma resposta à reinvidicação punitiva gerada por uma insegurança generalizada. Usa-se o sensacionalismo da violência para se postular por um endurecimento das penas (ARAÚJO JÚNIOR, 1989). A insistência do noticiário desses crimes criou a síndrome da vitimização. A população passou a crer que a qualquer momento pode ser vítima de um ataque criminoso, então, criou-se a falsa

crença generalizada de que a agravação das penas é o que vai resolver o problema e garantir tranquilidade. Quando se criminaliza o "outro", um amplo segmento da sociedade civil defende, mais uma vez, a ordem social estabelecida. Assim, as desigualdades sociais podem ser apresentadas como manifestações inequívocas de fatalidades, carências, heranças, quando não responsabilidades daqueles que dependem de medidas de assistência, previdência, segurança ou repressão. Ao comentar esse período histórico, Ianni (2004) conclui que

os diagnósticos indicam a gravidade da situação social brasileira herdada de muitos anos e décadas. Remetem à raízes que implicam o militarismo e o populismo. Enquanto a economia cresce e o poder estatal se fortalece, a massa dos trabalhadores padece. (IANNI, 2004:105). (IANNI, 1989).

Segundo Bittencourt (1993, p.11), “a prisão é uma exigência amarga, mas imprescindível, pelo menos em alguns casos, acreditando que a história da prisão não leva à sua progressiva abolição, mas à urgente reforma”.

### **3. O direito penal e o princípio da lesividade**

O Direito Penal não tem o papel de proibir condutas que não pioram a situação do bem jurídico protegido, porém, melhorem-na. Dessa forma, há ausência de um risco juridicamente relevante nas hipóteses em que o autor modifica o curso causal, de tal modo a diminuir o perigo já existente para a vítima, isto é, influência no resultado, em sua forma concreta. Com a antijuridicidade ligada diretamente à colocação em perigo dos bens jurídicos protegidos, a intenção do legislador acaba ficando sujeita a elementos de política criminal, que identificam na natureza do perigo uma característica irreduzível da própria dimensão pragmática da linguagem, qual seja, sua indeterminação. A tipicidade penal, por sua vez, corresponde à descrição da conduta humana feita pela lei e correspondente ao

crime (norma de comportamento). A conduta descrita, por sua vez, corresponde a uma ação antijurídica ou ilícita (antijuridicidade), ação essa que serve de pressuposto para a pena (norma de sanção). Para Zaffaroni e Pierangeli (2001, p.443), “o tipo penal consiste em um instrumento legal, que possui a função de individualizar condutas humanas penalmente relevantes, tendo em vista por estarem penalmente proibidas”. Observa-se que a tipicidade é um dos elementos do delito apontados pela doutrina penal. Quando uma ação subsume-se na descrição de um ato proibido pela norma penal, dizemos que essa ação é típica. Assim, o tipo é a descrição da conduta proibida, ou seja, a matéria da proibição legal. A antijuridicidade, diversamente, corresponde ao juízo de valor realizado em relação a um ato, em face das exigências do ordenamento jurídico pensado como um todo. Trata-se de um juízo sobre uma situação objetiva, o fato, e não sobre o autor do mesmo.

Segundo Welzel (2004, p.206), “a antijuridicidade é a violação da ordem jurídica em seu conjunto, mediante a realização do tipo”. Se um comportamento jurídico está amparado por uma causa de justificação, não haverá conduta antijurídica, ou seja, um comportamento conforma-se ao tipo, mas possui adequação social. As causas de justificação apenas excluem a antijuridicidade de uma conduta, perdurando seu caráter típico. O conceito de ato antijurídico é importante não somente para o direito penal como também para os demais ramos do direito, no entanto, são os teóricos penais os que têm se preocupado em formular sua definição. Uma conduta antijurídica consiste então naquela conduta que vai de encontro ao que preceitua o ordenamento jurídico. Diante disso, observa-se que não é suficiente a realização da conduta típica para que se determine a sua antijuridicidade, sendo, contudo, também necessário o exame da ação ou da omissão, no intuito de saber se ambas não se encontram cobertas por uma norma permissiva ou autorizante, sendo excluída dessa forma a antijuridicidade (FRAGOSO, 1985, p.187). O direito penal tem a função de defesa e proteção dos bens ou interesses necessários para a convivência

social. A norma penal tutela a lesão ou exposição à lesão de um bem ou interesse jurídico (D'AVILA, 2011). Para Prado (2003, p.111), importa considerar que não há necessidade da previsão expressa do bem jurídico passível de ofensa para a caracterização delitiva, porém necessita o mesmo ser passível de extração de seu conjunto axiológico. A Constituição Federal explicita aqueles valores fundamentais para a vida em uma determinada comunidade, deixando clara a linha de conduta eleita, pelos cidadãos, para viver dentro dos limites territoriais de um País (DALLA-ROSA, 2003. p. 113).

O Direito Penal retira desses valores, anteriormente exaltados pelo texto constitucional, os bens cuja lesão ou real colocação em risco darão a margem à cogitação de ocorrência de um crime. Os valores elevados na sociedade, que demandem especial atenção do legislador infraconstitucional, permitem que caso contra eles haja real agressão se considere da possibilidade de que se esteja diante de um crime (LUISI, 1987, p. 39).

O conteúdo punitivo é, portanto, bastante restrito, somente se fazendo presente em hipóteses de real agressão a bens jurídicos relevantes, ou seja, agregados às diretrizes constitucionais (EL TASSE, 2003, p. 149).

Não há então que se falar em tipificação da conduta que, embora sob leitura meramente gramatical, possa, em tese, corresponder à descrição proibitiva feita pela lei penal, se a prática da mesma sequer colocou em risco bem jurídico tutelado.

### **3.1. Crime de perigo e crime de dano**

A distinção entre crime de perigo e crime de dano é um dos pontos centrais da teoria da infração penal, haja vista a problemática que a noção de perigo desencadeia no âmbito de todo o direito penal. De maneira sucinta, pode-se dizer que os crimes de dano dependem da ocorrência de um dano efetivo ao bem jurídico tutelado para se consumarem, ao passo que, para os crimes de perigo, ocorre a

consumação com a simples ameaça de lesão ao bem jurídico tutelado, independentemente do resultado produzido. Portanto, o crime de dano é um crime material e o crime de perigo é um crime formal. O tipo penal do crime de perigo é constituído por dois pilares essenciais: a probabilidade de acontecer o dano a determinado bem jurídico e a necessidade de proteger a simples ameaça de lesão a esse bem, dada a relevância de ser ele protegido. Assim, ao se criminalizar uma conduta que leva à produção de um resultado de dano/violação ou de perigo, estamos diante de um Direito Penal de prevenção, na medida exata da proibição (MACHADO, 2003, p.463). Não estão abrangidos na noção de perigo os resultados fatalmente esperados, como, por exemplo, a morte decorrente de disparo de arma de fogo, nem tampouco os resultados provenientes de situação de puro acaso, como um ataque cardíaco fulminante após mera discussão verbal.

Conforme Costa Júnior (1996, p.74-75), o crime de perigo se verifica sempre que:

(...) a lei transfira o momento consumativo do crime da 'lesão' para aquele da 'ameaça', aperfeiçoando-se o crime no instante em que o bem tutelado encontrar-se numa condição objetiva de possível ou provável lesão. Obtém-se dessa forma a confortadora perspectiva de avançar a fronteira protetora de bens e valores, mercedores de especial tutela. De um ponto de vista político-cultural, portanto, o recurso dos crimes de perigo permite realizar conjuntamente finalidades de repressão e prevenção, sendo certo que o progresso da vida moderna está aumentado em demasia as oportunidades de perigo comum, não estando a sociedade em condições essenciais do desenvolvimento que se processa. Em tal contexto, torna-se evidente que uma técnica normativa assentada na incriminação do perigo é a mais adequada a enfrentar as ameaças múltiplas trazidas de muitas partes e por meios estranhos ao sistema ecológico.

A doutrina divide os crimes de perigo em dois grupos: os crimes de perigo concreto e os crimes de perigo abstrato, sendo a principal diferença o grau de ofensa ao bem jurídico penalmente

tutelado. Os crimes de perigo concreto requerem para sua verificação a produção de um resultado, assim como nos crimes de dano, mas em vez de produzirem um resultado lesivo de dano ao bem jurídico, produzem um resultado de criação de perigo de resultado de dano, ou seja, de assunção de risco de lesão não permitido pela norma penal incriminadora. Os crimes de perigo abstrato, por sua vez, estão presentes no desenvolvimento das atuais legislações penais, à face da acentuada necessidade de uma política de segurança mais efetiva, como é o caso do meio ambiente. Essa tendência encontra sua justificativa, no momento em que o caráter de prevenção da ofensa ao bem jurídico mostra-se cada vez mais necessário quando se trata de diminuição do risco, em contrapartida à antiga concepção do direito penal clássico de punição pela efetiva lesão do objeto protegido pela lei. Os crimes de perigo abstrato, nas palavras de Roxin (1990) apud (COSTA JÚNIOR, 1996, p.75), são aqueles em que se castiga a conduta tipicamente perigosa como tal, sem que no caso concreto venha ocorrer um resultado de exposição a perigo. O crime é de perigo abstrato porque a punição recai na própria conduta do agente, sem que haja precisão de uma lesão ao bem jurídico protegido ou, ao menos, sequer se cogita da figura do dolo na causação do resultado danoso ao objeto tutelado pelo Direito. Cumpre, pois, para que se possa falar em fato penalmente típico, perquirir-se, para além da tipicidade legal, se da conduta do agente resultou dano ou perigo concreto relevante, de modo a lesionar ou fazer periclitar o bem na intensidade reclamada pelo princípio da lesividade.

### **3.2. O princípio da lesividade**

A Constituição Federal brasileira, em seu artigo 1º, caput, definiu o perfil político-constitucional do Brasil como o de um Estado Democrático de Direito, significando não apenas que todos devem ser submissos ao império da lei, mas que as leis possuam conteúdo e adequação social, descrevendo como infrações penais

somente os fatos que realmente colocam em perigo bens jurídicos fundamentais para a sociedade. Na verdade, os princípios constitucionais e as garantias individuais devem atuar como balizas para a correta interpretação e a justa aplicação das normas penais, não se podendo cogitar de uma aplicação meramente automática dos tipos incriminadores, ditada pela verificação rudimentar da adequação típica, olvidando-se de qualquer apreciação do injusto. Por reflexo, o direito penal há de ser legítimo, democrático e obediente aos princípios constitucionais que o informam, que atuam como garantias do cidadão perante o poder punitivo estatal. O princípio da lesividade ou ofensividade *nullum crimen sine iniuria* foi agasalhado no art. 5º, inciso XXXIX, da Constituição Federal. O Código Penal, no art. 13, estabelece que não há crime sem resultado, e este pode ser de lesão ou de perigo de lesão ao bem jurídico. De acordo com El Tasse (2009, p.16), o princípio da lesividade traz ao Estado uma fundamental barreira interventiva, pois somente permite que o Direito Penal ceda passagem ao poder punitivo, quando o agente houver praticado alguma ação que agrida ou ao menos coloque em risco real a alguém.

Segundo o referido autor, o princípio da lesividade retira a possibilidade de atuação do sistema punitivo, contra o conteúdo meramente moral, pois há, no íntimo de tal regra, a garantia ao cidadão de ser e pensar de forma livre, sem que seja permitida qualquer ação estatal pelo que é, pensa, ou mesmo sente o indivíduo; bem como não pode o Estado intervir punitivamente pela prática de condutas que não atingem a terceiros ou sequer tem concreta possibilidade de atingi-los (EL TASSE, 2009, p.16). O princípio da lesividade centra-se na ideia de que o controle penal só deve intervir quando ocorrer lesão ou perigo a bens jurídicos concretos. Não cabe, portanto, acionar esse instrumento estatal de controle se o comportamento, ativo ou omissivo, de alguém não possuir nenhum laivo de lesividade (RIBEIRO LOPES, 2000. p. 505). A exigência de lesividade retira o arbítrio do Estado. Dessa forma, somente a lesão ou o perigo concreto de lesão ao bem jurídico penalmente garantido

no texto constitucional permite que se fale na ocorrência de um delito. Não pode o legislador, portanto, estabelecer uma tutela geral a qualquer bem jurídico para justificar o incremento punitivo, mas somente a lesão ou concreta ameaça da mesma aos valores que se encontram previstos na Constituição Federal permitem que se cogite do cometimento de crime (PRADO, 2003, p.92-93).

Para El Tasse (2009, p. 20), a lesividade é fundamento para a própria existência do tipo, sua ausência importa em falta de relevância jurídico-penal, pela ausência de preenchimento das exigências tipológicas consideradas em toda a sua extensão. Destarte, cabe ainda destacar a noção de que o princípio da lesividade é essencial para a noção de um direito penal mínimo na tutela dos direitos e interesses que são tidos como necessários ou fundamentais para a sociedade. Defende-se a idéia de que o direito penal constitui um remédio extremo, de ultima ratio, devendo desse modo, serem excluídos de sua tutela os delitos cuja lesividade é mínima, ou que lesam bens não essenciais, ou ainda que são apenas em abstrato presumidamente perigosos. A lesividade assume, assim, a característica de restrição à incidência do tipo incriminador, pois, com o balizamento que produz, deixa evidente que somente haverá enquadramento de determinada conduta se agredido ou menos em risco concreto de agressão estiver o bem jurídico regrado na Constituição Federal. Não basta, no esforço de exegese penal, por certo, analisar se a conduta formalmente atendeu ao conteúdo gramatical da lei, mas sim investigar se houve, ao menos, ameaça real à bem jurídico catalogado na Constituição Federal, pois a inexistência desta importa em afastar-se o juízo de tipicidade penal (EL TASSE, 2009, p.21).

### **3.3. As funções do princípio da lesividade**

Conforme Silva (2010, p.177), o princípio da lesividade realiza a missão de negação do Direito da Moral. É a negação do direito penal do autor para uma aplicação do direito penal do fato. No

âmbito da realização das funções do princípio da lesividade Nilo Batista (2001, p. 92-94) enumera quatro funções fundamentais a serem realizadas pelo princípio:

a) proibir a incriminação de uma atitude interna – as ideias e convicções, os desejos, aspirações e sentimentos dos homens não podem constituir o fundamento de um tipo penal, nem mesmo quando se orientem para a prática de um crime: o projeto mental do comportamento de um crime (cogitação) não é punível (cogitationis poenam nemo patitur) (...). Em qualquer hipótese, todavia, é imprescindível que a atitude interna esteja nitidamente associada a uma conduta externa;

b) proibir a incriminação de uma conduta que não exceda o âmbito do próprio autor – os atos preparatórios para o cometimento de um crime cuja execução, entretanto, não é iniciada (art. 14, inc. II CP) não são punidos. Da mesma forma, o simples conluio entre duas ou mais pessoas para a prática de um crime não será punido, se sua execução não for iniciada (art. 31 CP). Tem-se aí aplicações legislativas dessa função do princípio da lesividade, que também comparece com fundamento parcial da impunibilidade do chamado crime impossível (art. 17 CP). O mesmo fundamento veda a punibilidade da autolesão (...);

c) proibir a incriminação de simples estados ou condições existenciais. O direito penal só pode ser um direito penal da ação, e não um direito penal do autor, como eventualmente se pretendeu. O que é vedado pelo princípio da lesividade é a imposição de pena (isto é, a constituição de um crime) a um simples estado ou condição desse homem, refutando-se, pois, as propostas de um direito penal de autor e suas derivações mais ou menos dissimuladas (tipos penais de autor, culpabilidade pela conduta ao longo da vida, etc.);

d) proibir a incriminação de condutas desviadas que não afetem qualquer bem jurídico. Está-se aqui falando do “direito à diferença”, de práticas e hábitos de grupos minoritários que não podem ser criminalizados.

#### **4. Conclusão**

Em razão da amplitude do tema objeto do presente artigo, a elaboração de uma síntese conclusiva não constitui uma tarefa simples. Contudo, procurou-se desenvolver o trabalho destacando alguns dos pontos que se julgou como sendo pertinentes para a compreensão do princípio da lesividade e sua aplicação à luz da segurança pública. Observa-se na análise do tema proposto que, nos dias atuais, a orientação jurídica penal enfrenta situações inusitadas de espaço e tempo, demandando uma releitura dos institutos tradicionais de repressão, no sentido de que o uso da violência institucionalizada como instigadora de comportamentos conformes as regras jurídicas estatais deve se dar em equilíbrio com a proteção dos direitos e garantias fundamentais dos cidadãos. O direito constitui um efetivo processo de mudança constante e a finalidade do direito penal consiste, sobretudo, em tutelar os bens jurídicos fundamentais ao indivíduo e à comunidade, incumbindo-lhe, por intermédio de um conjunto de normas (incriminatórias, sancionatórias e de outra natureza), a tarefa de definir e, também, de punir aquelas condutas que ofendem direitos fundamentais como a vida, a liberdade, a segurança, o patrimônio e tantos outros bens declarados e protegidos pela Constituição e pelas demais leis. Numa sociedade marcada pela violência e criminalidade o discurso de um direito penal repressivo é cada vez mais presente, todavia, nem sempre eficiente. Diante disso, a revitalização do direito penal, enquanto instrumento de construção e de resolução de problemas sociais, significa, antes de mais nada, sua integração em uma perspectiva não apenas penal, porém, social e dessa forma, uma perspectiva mais complexa de reconstrução dos problemas e das soluções, tendo em vista propiciar respostas mais adequadas e eficazes das atribuições da segurança pública, inclusive e principalmente de modo preventivo e pedagógico. A função principal e tradicional do sistema penal é conservar e reproduzir a realidade existente, procurando garantir a paz social, punir os

infratores e reestabelecer na medida do possível o status quo. O princípio da lesividade, por sua vez, apresenta-se como um instrumento de limitação do arbítrio do Estado e da sua atuação, enquanto poder punitivo no sentido de que determina um parâmetro mínimo a ser observado em relação às consequências de uma desobediência às regras jurídicas, condicionando a punição a um mínimo de lesividade. Observou-se que, para o princípio da lesividade, a conduta a ser incriminada ou punida deve ser lesiva, ou seja, a infração deve possuir um potencial ofensivo. Diante disso, o que se conclui é que o princípio da lesividade serve, de certo modo, como instrumento justificador de um direito penal mínimo, devendo este ser aplicado apenas em situações extremas, como *última ratio*. O que se observa ao final é que o princípio da lesividade impõe considerar o momento em que se pode passar a cogitar da ocorrência de agressão ao bem jurídico constitucional que serve de embasamento para o delito. Assim sendo, ao se analisar o princípio da lesividade à luz da segurança jurídica, tem-se que o dito princípio deve ser interpretado à luz da política penal que se busca realizar, a fim de garantir a segurança pública.

## Referências

- ADORNO, Sergio. Insegurança versus direitos humanos, entre a lei e a ordem. *Tempo Social – Revista de Sociologia da USP*, São Paulo, out. 1999.
- ARAÚJO JUNIOR, João Marcelo. Os grandes movimentos de política criminal do nosso tempo. In: *Temas atuais do Direito Brasileiro*, 2. série, Rio de Janeiro: UERJ, 1989.
- BATISTA, Nilo. *Introdução crítica ao Direito Penal Brasileiro*. 4. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2001.
- BITENCOURT, Cezar Roberto. *Tratado de direito penal: parte especial*. Saraiva, São Paulo, 2011.
- BOBBIO, Norberto. *Teoria geral da política*. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

- BONAVIDES, Paulo. Ciência política. 10.ed. São Paulo: Malheiros, 2000.
- BRASIL. Constituição (1998). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988.
- CAMPILONGO, Celso Fernandes. O judiciário e a democracia no Brasil. Revista da USP, Dossiê Judiciário, n. 21, mar./abr./maio 1994.
- CASTEL, Robert. A insegurança social. O que é ser protegido? Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.
- COSTA JÚNIOR, Paulo José da. Direito penal ecológico. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1996.
- DALLA-ROSA, Luiz Vergílio. Direito e moral: Qual o conteúdo para a Constituição: estudo em homenagem ao Professor Miguel Reale. Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional, Curitiba, v. 4, 2003.
- DALARI, Dalmo de Abreu. Elementos de teoria geral do Estado. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 1998.
- D'AVILA, Fabio Roberto. A crise da modernidade e as suas conseqüências no paradigma penal (Um breve excurso sobre o Direito Penal do risco). Mundo Jurídico. Disponível em: <<http://www.mundojuridico.adv.br/html/artigos/documentos/texto050.htm>> Acesso em: 01 mar. 2011.
- DURKHEIM, Émile. Las reglas del método sociológico. Espanha, Morata, 1978.
- EL TASSE, Adel. Teoria da Pena. Curitiba: Juruá, 2003.
- \_\_\_\_\_. Lesividade nos crimes contra a ordem tributária. In: BOCJENEK, Antônio César; FREITAS, Vladimir Passos de (Coord). Matérias atuais da Justiça Federal. Curitiba: Juruá, 2009.
- FRAGOSO, Heleno Cláudio. Lições de Direito Penal – A Nova Parte Geral. Rio de Janeiro: Forense, 1985.

HOBBS Thomaz. *Leviatã ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil*. 2. ed. Tradução por Eunice Ostrensky. s. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

IANNI, Octavio. *A questão social*. Seção Textos, n. 3, set./nov. 1989.

\_\_\_\_\_. *A questão social*. Seção Textos, n. 3, set./nov. 2004.

LUIZI, Luiz. *O tipo penal, a teoria finalista e a nova legislação penal*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1987.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

PRADO, Luiz Regis. *Bem jurídico-penal e Constituição*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.

\_\_\_\_\_. *Bem jurídico-penal e Constituição*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

RIBEIRO LOPES, Mauricio Antonio. *Teoria Constitucional do Direito Penal*. São Paulo: RT, 2000.

SILVA, Luciano Nascimento. *Teoria do Direito Penal Econômico - E fundamentos Constitucionais da Ciência Criminal Secundária*. Curitiba: Juruá, 2010.

WACQUANT, Loic. *As prisões da miséria*. Trad. de André Telles. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2001.

WELZEL, Hans. *Direito Penal*. Trad. de Afonso Celso Rezende. Campinas: Romana, 2004.

ZAFFARONI, Eugênio Raul; PIERANGELI, José Henrique. *Manual de Direito Penal Brasileiro. Parte Geral*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2001.

## Capítulo 5

# Crimes hediondos e crimes equiparados ao hediondo

*Francisco Apoliano Albuquerque<sup>1</sup>*

*Jefferson Florêncio Rozendo<sup>2</sup>*

*Estanislau Ferreira Bié<sup>3</sup>*

---

<sup>1</sup> Graduado em Ciências Contábeis e Teologia; Especialista em Direito e Processo Previdenciário; Direito e Processo do Trabalho; Gerenciamento Pública e Privada; Gestão de Segurança Pública; Auditoria e Controle Externo do Setor Público; Gestão Pública Estadual e Municipal; MBA em Gestão e Contabilidade; Mestre em Gestão Pública Estadual e Municipal; Doutor em Administração; PhD em Direito Penal e as Garantias Constitucionais; Professor da Universidade Estadual Vale do Acaraú – UVA; Professor de Pós-Graduação; Consultor e Instrutor do SEBRAE.

<sup>2</sup> Graduado em Educação Física-UVA; Especialista em Segurança Pública- UNICE; Mestrando em Educação- UNISULLIVAN; Acadêmico em Direito e Pedagogia, Participante de Bancas Examinadoras de Monografias.

<sup>3</sup> Doutor em Ciências da Educação pela UNISAL - Universidad San Lorenzo; Mestre em Ciências da Educação pela UNISAL; Especialista em Policiamento Comunitário pela UFC - Universidade Federal do Ceará; Especialista em Segurança Pública pela FATE - Faculdade Ateneu; Especialista em Ciências Política Sociedade e Governo pela Universidade Estadual Vale do Acaraú - UVA/UNIPACE; Especialista em Ciências da Educação pela FACULDADE EVOLUÇÃO - Sociedade Evolução de Educação Superior e Tecnologia Ltda; Especialista em História e Cultura Afro-brasileira e Indígena pela FATE - Faculdade Ateneu; Bacharel em Teologia pelo Centro Universitário UNINTA; Licenciado em Ciências da Religião pelo Centro Universitário UNINTA; Licenciado em História pelo Centro Universitário UNINTA. Diretor Executivo do Instituto Superior de Ensino Sem Fronteiras – ISESEF; Organizador e Membro do Concelho Editorial e Científico das Coleções Saúde no Brasil: Formação Acadêmica, Práticas e Exercício da Profissão; Fazer Educativo; Educação Como Forma de Socialização; Segurança Pública: Direito e Justiça Brasileira e Diretor da Série Conhecimento Afrodescendente. Atualmente professor da Academia Estadual de Segurança Pública do Ceará – AESP/CE, Policial Militar (Oficial da Reserva).

## 1. Considerações iniciais

O respectivo trabalho tem como finalidade tecer uma análise superficial quanto aos crimes caracterizados como hediondos. Os mesmos, evidenciados principalmente com a prática da tortura, tráfico de entorpecentes e o terrorismo, são considerados graves pela justiça brasileira e passíveis de um tipo de punição mais severa seguindo a letra lei.

Após sua condenação, os acusados deixam de ter direito a pagamento de fiança, anistia, graça e indulto, de acordo com a Lei 8072 de 25 de julho de 1990, sancionada pelo então presidente Fernando Collor. Como relata a juíza de direito do estado de São Paulo, a Excelentíssima Doutora Paula Micheletto Cometti, “A anistia, a graça e o indulto são benefícios, isto é, espécies de indulgência ou clemência concedidas pelo Estado ao réu”, mas como o tipo de crime envolve muito mais que o mal a um agente específico e causa conseqüentemente um sentimento de repulsa dentro da sociedade, existe um consenso jurídico para que essas medidas sejam aplicadas rigorosamente.

Tais benefícios jurídicos, a qual os condenados pela prática de crimes hediondos são privados, é variada e dentre eles têm-se a anistia, que é o esquecimento jurídico de uma infração penal, ou seja, o Estado renuncia o direito de punir. Deste modo, caso o anistiado venha a cometer um novo delito, ele não será considerado reincidente. Já a graça e o indulto são benefícios de perdão concedidos pelo Presidente da República, que pode delegá-los aos ministros do Estado, ao procurador-geral da República ou ao advogado geral da União. A diferença é que a graça é concedida individualmente e o indulto tem caráter coletivo. Outro fato é que a pena deve ser cumprida inicialmente em regime fechado, anteriormente a Lei dos Crimes Hediondos previa que a mesma fosse cumprida integralmente em regime fechado, mas o Supremo Tribunal Federal reconheceu a inconstitucionalidade deste dispositivo e posteriormente a Lei 11.464/2007 mudou a redação,

passando a permitir a progressão de regime. A progressão de regime (passagem do condenado de um regime mais rigoroso para outro mais leve como a semiliberdade) será possível após o cumprimento de  $\frac{2}{5}$  da pena, se o réu for primário, e de  $\frac{3}{5}$ , se reincidente. A regra geral para outros crimes prevê que essa mudança de regime só pode ser realizada após o condenado ter completado um sexto da pena. A liberdade condicional somente será concedida se o condenado, não reincidente, cumprir mais de  $\frac{2}{3}$  da pena. Em regra, para a possibilidade de concessão do livramento condicional é de  $\frac{1}{3}$  se o condenado não for reincidente e desde que tenha bons antecedentes. Fica a critério do Juiz decidir se o condenado poderá apelar da sentença em liberdade. O período de reclusão varia de acordo com a complexidade do crime.

São considerados crimes hediondos o homicídio quando praticado em atividade típica de grupo de extermínio, ainda que cometido por um só agente; Latrocínio (roubo seguido de morte); Extorsão qualificada pela morte; Extorsão mediante sequestro e na forma qualificada; Estupro e estupro de vulnerável; Epidemia com resultado de morte, ou seja, propagação de vírus que cause epidemia e resulte na morte de pessoas; Falsificação, corrupção, adulteração ou alteração de produto destinado a fins terapêuticos ou medicinais; Genocídio, tentado ou consumado; Exploração sexual infantil (Lei sancionada pela Ex-presidente Dilma Rousseff em 21 de maio de 2014).

Para o pensador moderno Walmir Celso Koppe “Onde há muito crime há pouco governo”.

## **2. Crimes hediondos e seus equiparados**

Etimologicamente, a palavra hedionda, de acordo com o dicionário de língua portuguesa Aurélio, significa algo que contém deformidade; que provoca horror; que causa repulsa; repulsivo ou horrível. Talvez, utilizando-se de apenas uma palavra, seja impossível descrever eufemicamente esse tipo de crime, mas

demonstra o quão grave e gerador de repulsa social ele está associado.

Conforme a lei 8.072\90, crime hediondo é em suma considerado de grande gravidade e em razão disso, recebe um tratamento diferenciado e mais rigoroso do que as demais infrações penais. O mesmo é inafiançável e insuscetível de graça, anistia e indulto.

Sabe-se que os crimes hediondos foram classificados em nosso país no dia 25 de julho de 1990, através da lei de nº8.072, ainda no governo do então presidente Fernando Collor de Melo. Posteriormente, sofrendo significativas alterações em 2007, modificou-se a progressão de regime para tais categorias de crimes, sendo prevista na lei 11.464\07. Ainda pode-se observar um discurso ferrenha em torno dos mesmos em que juristas e estudiosos insistentemente afirmam que essas alterações não estão de acordo com a nossa Constituição Federal, mesmo sabendo essas leis foram criadas como meio de dar uma resposta ao fenômeno da violência que há tempos vem dando crescentes saltos exponenciais e proporcionando uma ressignificação de toda a sociedade.

Insusceptíveis a fiança, mas não a liberdade provisória, os crimes ditos como hediondos ainda conseguem representar uma parcela significativa da composição dos reclusos as unidades carcerárias do país. Para se ter uma maior noção do real motivo de tais crimes e sua significativa contribuição para esse fenômeno, deve-se fazer uma análise do inc. XLIII art. 5º, da Constituição Federal em que se elencam as infrações penais e suas consequências:

XLIII – a lei considerará crimes inafiançáveis e insuscetíveis de graça ou anistia a prática da tortura, o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o terrorismo e os definidos, por eles respondendo os mandantes, os executores e os que podendo evitá-los, se omitirem.

Os crimes hediondos e equiparados são insuscetíveis de anistia, graça, indulto e fiança, que é vedada pela lei de nº 8.072/90

em seu art. 2º, II, mas acaba beneficiando o infrator com a liberdade provisória. Isso, por exemplo, torna possível ao acusado por tais tipos de crime que possam aguardar o desfecho da ação penal em liberdade. O que não é possível, contudo, que essa liberdade seja condicionada ao pagamento de fiança, por proibição legal. Contudo, isso não impede que o juiz interponha outra medida cautelar prevista no art. 319 do CPP.

Um fato que deve-se destacar é que o condenado por crime hediondo começará o cumprimento de sua pena obrigatoriamente em regime fechado, pouco importando o “quantum” de pena fixado, de acordo com o art. 2º, § 1º, a Lei 8.072/90.

Sabe-se que os principais crimes hediondos, ou pelo menos os mais recorrentes dentro da sociedade, estão ligados diretamente a prática da tortura, o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, bem como o terrorismo. Significa dizer que a Lei 8.072/90 é aplicável a eles, exceto quanto ao que lei própria dispuser de outra forma. Porém, existe uma gama de outros delitos que se enquadram nos crimes dessa natureza, elencados no art. 1º da Lei 8.072/90, que são eles:

- A) Homicídio (art. 121), quando praticado em atividade típica de grupo de extermínio, ainda que cometido por um só agente, e homicídio qualificado (art. 121, § 2º, incisos I, II, III, IV, V, VI e VII).
- B) Lesão corporal dolosa de natureza gravíssima (art. 129, § 2º) e lesão corporal seguida de morte (art. 129, § 3º), quando praticadas contra autoridade ou agente descrito nos arts. 1422 e 1444 da Constituição Federal, integrantes do sistema prisional e da Força Nacional de Segurança Pública, no exercício da função ou em decorrência dela, ou contra seu cônjuge, companheiro ou parente consanguíneo até terceiro grau, em razão dessa condição;
- C) Latrocínio (art. 157, § 3º, in fine)
- D) Extorsão qualificada pela morte (art. 158, § 2º).
- E) Extorsão mediante sequestro e na forma qualificada (art. 159, caput, e §§ 1º, 2º e 3º).
- F) Estupro (art. 213, caput e §§ 1º e 2º).
- G) Estupro de vulnerável (art. 217-A, caput e §§ 1º, 2º, 3º e 4º).
- H) Epidemia com resultado morte (art. 267, § 1º).

- I) Falsificação, corrupção, adulteração ou alteração de produto destinado a fins terapêuticos ou medicinais (art. 273, caput e § 1º, § 1º-A e § 1º-B)
- J) Favorecimento da prostituição ou de outra forma de exploração sexual de criança ou adolescente ou de vulnerável (art. 218-B, caput, e §§ 1º e 2º)
- L) Genocídio (Lei 2.889/56).

Valendo-se ressaltar que não se fala em crime hediondo contra a pessoa do Presidente da República, tendo em vista que o art. 29 da Lei 7.170/83 não integra esse rol. Outro fato que devesse considerar é que o crime dessa natureza na forma tentada, não o exclui, pois na hipótese de tentativa de estupro ou de homicídio qualificado, por exemplo, o crime permanecerá hediondo, devendo ser aplicada a Lei 8.072/90.

A progressão de regime em crimes hediondos se dá com 2/5 (dois quintos), se primário o condenado, ou 3/5 (três quintos), se reincidente. Já no tocante a prisão temporária, para tal crime, o prazo é de 30 (trinta) dias, prorrogável por igual período, valendo-se ressaltar, contudo, que essa medida é aplicável somente caso haja extrema e comprovada necessidade. Alguns crimes hediondos não estão no rol da Lei 7.960/89, que prevê, em seu art. 1º, III, quais delitos estão sujeitos à apreciação dessa medida. Como o rol é taxativo, por ventura se torna correto afirmar que alguns crimes hediondos não são vislumbrados pela prisão temporária do agente ativo do delito em questão.

Também não se pode deixar de citar que a Lei 13.142 que tornou crime hediondo e qualificado a lesão corporal gravíssima ou seguida de morte contra policiais no exercício da função ou em decorrência dela. Isso faz com que estejam abrangidas, pela norma, as carreiras de policiais civis, rodoviários, federais, militares, assim como bombeiros, integrantes das Forças Armadas, da Força Nacional de Segurança Pública e do Sistema Prisional. Por fim, através da lei de nº 13.104 incluiu-se o feminicídio – ou seja, o assassinato de mulheres por razões da condição do sexo feminino –

na lista dos crimes hediondos, ao incluir o crime como homicídio qualificado.

### **3. Tortura**

Segundo Greco (2016), o crime de tortura é um ato covarde que pode acometer diretamente a pessoa humana, proporcionando um dano tanto psicológico quanto físico. É propriamente dito como uma conduta que aos olhos da sociedade causa uma repugnância e desaprovação, vindo a proporcionar a vítima estragos imensuráveis. Greco (2016) ressalta que a classificação de tal crime porventura se tornou uma importante ferramenta na identificação de condutas, até então desconsideradas como crimes diversos, bem como também forneceu o embasamento de seu estudo. Isso foi possível principalmente através da publicação da lei 9.455 de 7 de abril de 1997, que sancionada no governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso, a classificou como sendo:

Art. 1º Constitui crime de tortura:

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

a) com o fim de obter informação, declaração ou confissão da vítima ou de terceira pessoa;

b) para provocar ação ou omissão de natureza criminosa;

c) em razão de discriminação racial ou religiosa;

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

Pena - reclusão, de dois a oito anos.

§ 1º Na mesma pena incorre quem submete pessoa presa ou sujeita a medida de segurança a sofrimento físico ou mental, por intermédio da prática de ato não previsto em lei ou não resultante de medida legal.

§ 2º Aquele que se omite em face dessas condutas, quando tinha o dever de evitá-las ou apurá-las, incorre na pena de detenção de um a quatro anos.

§ 3º Se resulta lesão corporal de natureza grave ou gravíssima, a pena é de reclusão de quatro a dez anos; se resulta morte, a reclusão é de oito a dezesesseis anos.

§ 4º Aumenta-se a pena de um sexto até um terço:

I - se o crime é cometido por agente público;

II - se o crime é cometido contra criança, gestante, deficiente e adolescente;

III - se o crime é cometido contra criança, gestante, portador de deficiência, adolescente ou maior de 60 (sessenta) anos; (Redação dada pela Lei nº 10.741, de 2003).

III - se o crime é cometido mediante sequestro.

§ 5º A condenação acarretará a perda do cargo, função ou emprego público e a interdição para seu exercício pelo dobro do prazo da pena aplicada.

§ 6º O crime de tortura é inafiançável e insuscetível de graça ou anistia.

§ 7º O condenado por crime previsto nesta Lei, salvo a hipótese do § 2º, iniciará o cumprimento da pena em regime fechado.

Art. 2º O disposto nesta Lei aplica-se ainda quando o crime não tenha sido cometido em território nacional, sendo a vítima brasileira ou encontrando-se o agente em local sob jurisdição brasileira.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 4º Revoga-se o art. 233 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente.

De acordo com Santos (2016), o crime de tortura, a priori, apresenta-se especificamente descrito na nossa Constituição Federal de 1988, através do art. 5º, III. Nela, é descrito que ninguém será submetido a prática de tortura e muito menos a algum tratamento degradante, desumano ou cruel.

Tomando-se o mesmo parâmetro da convenção da ONU contra a prática de tais crimes e afins, a tortura se enquadra na classificação dos grupos de delitos que são inafiançáveis e insuscetível de anistia ou graça, sendo que a sua ação penal será sempre pública incondicionada.

No tocante a extraterritorialidade, de acordo com Santos (2016), a lei estipula que se caso a vítima desse tipo de crime tenha

a nacionalidade brasileira, não levando em consideração se o fato se deu fora do território nacional, a sua competência será da justiça do nosso país. Partindo-se da lei de nº 9.455/97, alguns juristas se pautam no conceito de extraterritorialidade incondicionada, visto que a lei da tortura não exigiu nenhum requisito para sua aplicabilidade no caso concreto e quando o crime venha a ser cometido num local sobre a jurisdição da lei brasileira.

Já em relação a competência, de acordo com Santos (2016), a apreciação desse tipo de crime será de responsabilidade da Justiça Comum Estadual, sendo que só terá interesse da União ou Autarquia Federal quando o envolvido fizer parte do poder público federal ou estiver o ente federativo diretamente envolvido no crime. Como exemplo, um delegado federal que tortura dentro de sua delegacia um preso com o objetivo de lhe obter informações referentes a um fato específico. Também em relação aos crimes praticados por militares, mesmo que seja dentro de um quartel ou contra outro militar, o mesmo será julgado pela justiça comum, uma vez que a tortura não está especificada no Código Penal Militar e sim na lei de nº 9.455/97.

#### **4. Tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins**

Não é preciso tecer um estudo mais aprofundado para saber que o tráfico de drogas é um problema que vem a cada dia exigindo maior atenção das autoridades. Tanto pelo seu uso, quanto por outras atividades a quais se conectam diretamente com a mesma, tal prática delituosa não é um “privilégio” exclusivamente do nosso país. Partindo desse cenário potencialmente preocupante, nações têm se unidos e buscando traçar estratégias que possa efetivamente se pautar no seu combate. Entretanto, infelizmente sabe-se que em muitas economias de países do terceiro mundo o tráfico de drogas tem uma significativa contribuição agindo de maneira simbiótica, mas nociva.

A evolução natural da sociedade, proveniente da modernidade tecnológico-científica e dos avanços intelectuais nas diversas áreas das ciências ditas humanas, acaba paralelamente também trazendo uma mudança ressignificativa na forma de manifestação dos tipos das condutas delituosas. Como aparentemente um processo natural, o crime assume novas características e modos operantes outrora não evidenciados, ou classificados, dentro do direito. O tráfico de drogas é um deles, visto que consequentemente financia e proporciona uma vasta manifestação de crimes que se ligam a ele diretamente.

Seja através de homicídios motivados por dívidas de drogas, guerra entre facções pelo monopólio e comercialização de entorpecentes em áreas específicas, ou simplesmente a prática de furtos ou roubos pelo sustento do vício de entorpecentes, o tráfico de drogas vem tem ganhado a cada dia papel de atividade de influência e modificadora dentro da sociedade. Essas são apenas algumas das tantas atividades que porventura derivam diretamente do uso e comercialização das drogas.

Desprezando barreiras sociais e econômicas, o problema do tráfico tem se tornado evidente e preocupante, pois atinge a todos dentro da sociedade indistintamente. Ganhando destaque nas páginas policiais, principalmente com as guerras entre as facções que resinificam a noção do espaço, promovem migrações de comunidades e contribuem significativamente para que o fenômeno da violência assuma uma nova identidade, a evolução dessa prática criminosa ultrapassa a evolução do direito brasileiro. Greco (2016) ressalta que o número de pessoas que estão envolvidas com a prática dessa atividade ilícita cresce assustadoramente e vem, estatisticamente, se tornando preocupante no tocante a abraçar em seu arcabouço, mulheres e crianças.

Direta ou indiretamente famílias inteiras são destruídas com o tráfico de drogas e infelizmente, a passos morosos, o regimento penal não consegue acompanhá-lo devido à rapidez e ao dinamismo a qual se apresenta. Se o fenômeno da violência se evidencia com o

comportamento mutável e resignificador do meio social, é o tráfico de drogas que essencialmente rege tais mudanças.

A Constituição Federal, através do Art. 5 Inc. XLIII, refere-se através da expressão tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins a prática dessa atividade delituosa. Essa nomenclatura por sua vez não é utilizada pela lei 11.343, de 23 de agosto de 2006, que usa a palavra tráfico ilícito de drogas e retira da sua descrição a palavra entorpecente. Com isso, embora seja considerado como uma infração penal equiparada aos crimes hediondos, na lei 11.343\2006, não se encontra nenhuma rubrica com esse título, cabendo, portanto, ao interprete identificar, dentre os delitos nela elencados, quais deles podem se amoldar ao conceito de tráfico de drogas. Isso conseqüentemente gera uma situação de insegurança e incerteza quanto a sua classificação jurídica.

Greco (2016) ressalta que somente através da análise individualizada de cada tipo penal previsto na lei 11.343\2006 é que se poderá concluir se estamos diante, ou não, de um comportamento que poderá estar ligado ao tráfico de drogas. Isso permite que seja equiparado a uma infração penal de natureza hedionda, impondo-lhe, outrossim, as conseqüências previstas pela lei 8.072\90. O caput do art. 44 da lei 11.343\2006, nos permite entender quais seriam os tipos penais ligados ao tráfico de drogas que poderiam ser equiparados aos crimes hediondos, vindo a ser inafiançáveis e insuscetíveis de sursis, graça, indulto, anistia e liberdade provisória, vedada a conversão de suas penas em restritivas de direitos.

Com isso, pode-se concluir que, de acordo com Lima:

“Se a tais delitos foram estabelecidos com uma série de restrições, algumas delas próprias dos crimes hediondos e equiparados, somos levados a acreditar que, a exceção do ART 35 (associação para fins de tráfico), que jamais foi considerado equiparado a hediondo na vigência da lei anterior {art. 14 da lei 6.368\76}, os delitos citados no art. 44, caput, da lei 11.343\2006 {art. 33, caput, e parágrafo 1 art. 34 e art37} são tidos como “tráfico de drogas”.

O mesmo também embasa seu pensamento afirmando que:

“Interpretando-se a contrário sensu o ar 44 da lei 11.343\2006, não podem ser rotulados como tráfico de drogas e, portanto, equiparados a hediondos, os crimes previstos nos art. 28 (porte ou cultivo para consumo próprio), 33 parágrafos 2 (auxílio ao uso), 33 parágrafos 3 (uso compartilhado), 38 (prescrição ou ministração culposa) e 39 (condução de embarcação ou aeronave após o uso de drogas) ”.

Assim, o Supremo Tribunal Federal, assentou ser inconstitucional a vedação da substituição da pena privativa de liberdade por restritiva de direitos, bem como a imposição regime fechado para o início do cumprimento da pena, em se tratando de tráfico de entorpecente.

Precedentes (STF, RHC 130 742\MS, REL, MIN Cármen Lúcia, 2 T, DJE 01\02\2016).

## **5. Terrorismo**

Segundo Greco (2016), o processo que se apresenta com os ataques classificados como terroristas, tem a cada dia se mostrado mais frequente e com objetivos distintos. Infelizmente, tais condutas não são exclusividade da era moderna, visto que desde tempos que remontam à Grécia e Roma antiga, passando pela Idade Média até chegar os dias de hoje, sempre existiram tais manifestações de violência.

O processo de terrorismo se apresenta de forma complexa e mutável, com objetivos distintos e representativos de ideais utópicos que acabam, por ventura, se utilizando de tais condutas nocivas como forma de manifestação ou erradicação daquilo ou grupo que não condiz com sua linha de pensamento.

Aparentemente as manifestações de violência estão encrustadas no cerne do comportamento natural humano, tanto que para Freud (1974):

“O elemento de verdade por trás disso tudo, elemento que as pessoas estão tão dispostas a repudiar, é que os homens não são criaturas gentis que desejam ser amadas e que, no máximo, podem defender-se quando atacadas; pelo contrário, são criaturas entre cujos dotes instintivos deve-se levar em conta uma poderosa quota de agressividade”. (Pág.133)

Claro que quando nos referimos ao terrorismo propriamente dito, tem-se que buscar suas causas e essencialmente os motivos a qual lhe impulsionaram, mas sempre partindo do parâmetro de que a violência é sua mola propulsora.

De acordo com Wagner (2016), a agressividade é algo constitucional e necessária para conservação da espécie, pois basicamente possibilita o ser humano em se posicionar no espaço, entender as situações e construir o meio social. A violência está basicamente relacionada à ação e todos os seres vivos, sejam eles humanos ou animais, pois trazem consigo um impulso agressivo que é um comportamento emocional. O mesmo faz parte da afetividade de todas as pessoas e é, portanto, algo natural.

Tais fatos nos remetem a entender que, mesmo não justificáveis tais condutas, há tempos sua prática permeia de modo atemporal o processo de evolução da sociedade. Einstein (2016), mesmo físico e dominador das ciências exatas, traçou perfeitamente o quão o ser humano e seu comportamento tendenciosamente violento, se apresentou na história tornando-o a ser ativo e modificador do espaço:

“o homem encerra dentro de si um desejo de ódio e destruição e que esse estado de paixão pode ser elevado à potência de psicose coletiva e que só um especialista [como no caso de Freud] na ciência dos instintos humanos pode resolver”.

O fato é que por vezes, o homem se valendo de artifícios covardes e inescrupulosos, ao longo da história, promoveram diversos ataques pautados em motivos que não justificariam o

resultado de suas ações. Sejam eles políticos ou religiosos, raciais ou reivindicatórios, os ataques terroristas são observados com maior incidência na era moderna. Certo de uma recente classificação histórica, visto que até então tais condutas seriam apenas simples formas de manifestação de violência, o terrorismo torna-se um problema que gera uma preocupação de todas as nações.

Claro que se deve levar em consideração, nesse processo evolutivo humano a qual é permeado de novas tecnologias, meios de comunicação mais eficientes e ferramentas das mais diferentes utilidades, como sendo cenário perfeito para a prática de atos dessa natureza. Além disso suas exposições através dos meios midiáticos quase instantaneamente após o ataque terrorista e a exposição de tais através de redes sociais, entre outros, é essencialmente uma forma de perpetuação das ideologias terroristas, a qual ganham a partir daí uma notoriedade negativa ao ponto inflamar o medo ao público alvo e preocupação do Estado que se vê como agente ineficiente quanto a prevenção de tais atos.

Claro que combater o terrorismo não é tarefa fácil, tanto que de acordo com Garrido (2016):

“Existem problemas na hora de separar o terrorismo de outras formas de violência política; em parte porque o terrorismo hoje é fenômeno de ademais, uma vez que um grupo haja sido qualificado de “terrorista”, qualquer comunicação de massas, e esta emprega o termo de um modo indiscriminado, delito que cometa será incluído nessa categoria, ainda que realmente não seja dessa natureza”.

São variadas as formas como o terrorismo se manifesta, valendo-se de homicídios, sequestros, bombas, linchamentos, agressões físicas, dentre outros. Em suma, todo ato de violência com a finalidade de infundir o terror e enfraquecer os governos, pautado também em ideologias deturpadas é classificado como terrorismo.

Infelizmente é cada vez maior o aparecimento de grupos terroristas com as mais diferentes prerrogativas militantes, dentre

eles pode-se citar como os mais perigosos: Abu Sayyaf - fundado no início da década de 1990, é um o grupo terrorista filipino tenta implantar um estado Islâmico na região sul do país; AL - Qaeda - que significa “A Base”, foi fundada por Osama Bin Laden, é considerado responsável por diversos ataques, a exemplo das embaixadas americanas no Quênia e na Tanzânia, em 1998, bem como os atentados contra as torres gêmeas do World Trade Center, em Nova York, e ao pentágono, em Washington, em 11 de setembro de 2001; Baader Meinhof - é um grupo de extrema esquerda, uma fração do exército vermelho ou RAF, também conhecido como Baader-Meinhof, que através de atentados, roubos e assassinatos, criou uma guerrilha urbana contra o governo da então Alemanha Ocidental a partir de 1970;

Embora o terrorismo não esteja enquadrado em nenhum tipo penal dentro do direito brasileiro, a evolução e recorrência de tais atos forçou o país a se enquadrar ao cenário internacional para se adequar no combate ao mesmo. Atualmente existe a lei 13.260/2016, que ganhou notoriedade com o status de antiterrorismo e regulamentou o disposto no inciso XLIII do art. 5º da Constituição Federal de 1988. A mesma essencialmente classificou o terrorismo, abordando disposições investigatórias e processuais, conseqüentemente também reelaborando o conceito de grupos a qual possui tal finalidade. Também se destaca que a alteração as leis nº 7.960, de 21 de dezembro de 1989 e 12.850, de 2 de agosto de 2013, dispôs sobre as organizações terroristas, determinando por sua vez que qualquer ato que venha a promover qualquer terror social ou generalizado, ou que por ventura possa expor ao perigo, tanto as pessoas quanto o patrimônio (público ou privado) pode ser tipificado como terrorismo. O mesmo pode ser oriundo de fatores que incubam preconceito com raça, nacionalidade, cor, etnia e religião, ou qualquer outro tipo de preconceito.

De acordo com a nossa legislação, o terrorismo pode ser enquadrado nos crimes de elevada gravidade, com penas que variam de 12 a 30 anos de prisão, ressaltando que foram excluídos aqueles

que tinham um cunho político. Esse fato é motivado, pois atualmente, existem grandes movimentações e reivindicações populares por diversos grupos que vão às ruas, muitas vezes pacificamente, em forma de protestos que acabam não oferecendo nenhum prejuízo a ordem pública. De certo, não cabendo ser enquadrado como ato terrorista visto que não oferece nenhum mal maior para a sociedade como um todo.

O Brasil precisava se adequar ao cenário internacional se caso pretendesse sediar grandes eventos mundiais, como a Copa do Mundo e Olimpíadas. Entretanto, a referida lei veio a ser alvo de ferrenhas críticas da ONU em que, de acordo com Neves (2017):

“A lei traz apenas conceitos vagos e imprecisos sobre o terrorismo, dando margem à discricionariedade na hora de aplicar a lei, e ainda que isso não fosse compatível com o a perspectiva das normas internacionais de direitos humanos. A ONU ainda acrescentou que a estratégia mundial contra o terrorismo é ter como um de seus pilares a proteção aos direitos humanos.”

Nesse sentido, Basso (2015), afirma que partindo desse contexto internacional, o país acabou criando leis como a do Decreto nº 4394, de 2002, tornando obrigatória na legislação a adequação Convenção Internacional da ONU sobre a supressão de atentados terroristas com bombas. De acordo com o mesmo, ficava então definido que artefato explosivo ou “outro artefato mortífero” para fins de caracterização de ato terrorista é: (i) arma ou artefato explosivo ou incendiário que tenha o propósito ou a capacidade de causar morte, lesões corporais ou danos materiais substanciais; (ii) arma ou artefato que tenha o propósito ou a capacidade de causar morte, lesões corporais ou danos materiais pela emissão, a propagação ou o impacto de produtos químicos tóxicos, agentes ou toxinas biológicas ou substanciais semelhantes, ou radiação ou material radioativo.

De acordo com Gagliardi (2015), ao analisarmos a forma como a Constituição de 1988 aborda essa temática, entende-se que

o ato de terrorismo propriamente dito vem de encontro diretamente com os princípios da dignidade da pessoa humana e solução pacífica dos conflitos, conseqüentemente também entrando em choque com a supremacia dos direitos humanos.

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...] III – a dignidade da pessoa humana.

Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: [...] II – prevalência dos direitos humanos. Inserido entre os princípios fundamentais da CF/88, a primeira referência direta ao terrorismo consta no art. 4º, que aborda os princípios relativos à comunidade internacional, isto é, que regem o Brasil em suas relações internacionais, determinando o comportamento do Brasil como pessoa jurídica de Direito Internacional: Art. 4º. A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: [...] VIII – repúdio ao terrorismo e ao racismo. A segunda referência direta consta no art. 5º, que trata dos direitos e das garantias fundamentais, determinando que o terrorismo seja equiparado a crime hediondo, e que por isso, seja inafiançável e insuscetível de graça ou anistia: Art. 5º. [...] XLIII – a lei considerará crimes inafiançáveis e insuscetíveis de graça ou anistia a prática de tortura, o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o terrorismo e os definidos como crimes hediondos, por eles respondendo os mandantes, os executores e os que, podendo evitá-los, se omitirem”.

## **6. Rol das infrações penais hediondas**

Como já citado, os crimes de tortura, tráfico de drogas e terrorismo são denominados crimes equivalentes ou assemelhados aos hediondos e recebem o mesmo tratamento jurídico. Entretanto, há uma diferença entre eles, pois os crimes hediondos estão em

descritos no artigo 1º da lei 8.072\90 e é aí que os mesmos recebem um tratamento diferenciado entre os que não são.

Sabe-se que todos os crimes hediondos são inafiançáveis e a progressão de regime é mais árdua, ainda que o rol de crimes equiparados esteja enumerado em lei ordinária, podem sofrer alterações. Não contrariando o texto constitucional, todas as mudanças feitas na lei 8.072\90, incidem sobre crimes equiparados ao hediondo e o tratamento jurídico como já foi citado, é o mesmo. Greco (2016) relata que a lei de crimes hediondos tem sofrido grandes alterações no decorrer dos anos e a primeira mudança ocorreu da lei 8.930 de 6 de setembro de 1994. Nessa ocasião se deu uma nova redação ao artigo 1º, fazendo incluir o delito de homicídio, previsto no artigo 121 do código penal, quando praticado em atividade típica de grupo de extermínio, ainda que cometido por um só agente e também o homicídio qualificado no mesmo artigo no parágrafo 2º.

Inicialmente, o crime de homicídio não havia sido elencado no artigo 1º da lei de crimes hediondos e essa modificação surgiu por conta de um projeto que foi fruto de iniciativa popular. O fato é que no dia 28 de dezembro de 1992, a atriz e bailarina Daniella Perez, com 22 anos de idade, foi brutalmente assassinada pelo ator Guilherme de Pádua e sua esposa Paula Thomaz, com dezoito golpes de punhal, o homicídio foi praticado na cidade do Rio de Janeiro, isso fez com que houvesse e conseqüentemente uma alteração da lei em questão.

O Crime foi bárbaro e sua repercussão nacional e internacionalmente fez com que a mãe da vítima, a autora de novelas Gloria Perez, inconformada pela ausência de previsão do delito de homicídio na lei 8.072\90, colhesse aproximadamente um milhão e trezentas mil assinaturas em todo o país, com o fim de modificar a lei dos crimes hediondos.

Infelizmente, para se fazer uma modificação na lei, foi necessário que acontecesse um crime brutal a qual a tornasse mais severa, como foi o caso da atriz e bailarina Daniella Perez. Esse fato,

Greco (ANO), ressalta bem isso quando se utiliza do parágrafo 1º do artigo 61 da constituição em que diz que “A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da câmara dos deputados, do senado federal, ou do congresso nacional, ao presidente da república, ao supremo tribunal federal, aos tribunais superiores, ao procurador Geral da república e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta constituição. ”

Já no parágrafo 2 da mesma lei diz que “a iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação a câmara de deputados de projeto de lei Subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles”.

Também foi inserido no rol dos crimes hediondos o genocídio, com a lei 8.930 de 6 de setembro de 1994 que também passou a prever o delito de homicídio simples, previsto no caput do art. 121 do código penal. No entanto, o homicídio simples de uma forma geral, não é considerado crime hediondo, mas tão somente quando praticado em atividades típicas de grupo de extermínio, ainda que cometido por um só agente é classificado sumariamente como tal.

O inciso I do art. 1º da lei 8.072\90 foi modificado por outras duas leis, a 13.104 9 de março de 2015 e a 13.142 6 de julho de 2015, no intuito de ajustá-las as novas qualificadoras que foram criadas no delito de homicídio.

De acordo com Greco (2016), infelizmente, no decorrer dos anos presenciou-se através diversos crimes brutais que motivaram a mudança de nossas leis, como foi o caso das chacinas da candelária e do vigário geral, ambas no Rio de Janeiro, aliadas também ao assassinato de Daniella Perez, como já citado. Crimes que motivaram os meios de comunicação social para dá início uma ampla e intensa campanha com o objetivo de incluir o delito de homicídio no rol dos crimes hediondo. Essa mobilização da mídia com a sociedade, fez com que o delito de homicídio fosse considerado e incluso na lei 8.072\90, como hediondo se viesse a atender certos requisitos.

## 7. Genocídio

Conforme Greco (2016), o crime de genocídio, desde sua publicação original com a lei 8.074\90, passou a figurar ao rol das infrações penais hediondas. Atualmente, por conta das inúmeras alterações a efeito da lei 8.930 de 6 de setembro de 1994, encontra-se previsto no parágrafo único, no artigo 1º da lei 8.072\90. O crime de genocídio está previsto nos artigos 1º, 2º e 3º da lei 2.889, de 1 de outubro de 1956, que por sua vez consideram como tal:

§ 1º - Quem com a intenção de destruir no todo ou em parte, grupo nacional, étnico, racial ou religioso, como tal: matar membros do grupo; causar lesão grave a integridade física ou mental de membros do grupo; submeter intencionalmente o grupo a condições de existências capazes de ocasionar a destruição física total ou parcial; adotar medidas destinadas a impedir os nascimentos no seio do grupo; efetuar a transferência forçadas de crianças do grupo para outro grupo será punido: Com penas do art 121 parágrafo 2º CP no caso da letra a; Com pena do ART 129 parágrafo 2, letra b; Com as penas do ART 270, no caso da letra c; Com as penas do ART 125, no caso da letra d. Com as penas do ART 148, no caso da letra e; ART 2 associarem-se mais de 3 pessoas para prática dos crimes mencionados no artigo anterior.

## 8. Conclusões

Sabe-se que atualmente o Brasil passa por inúmeras dificuldades, sejam elas econômicas, políticas ou sociais, contudo, o fator que mais causa preocupação é a questão da crescente violência. Infelizmente tal problemática não é algo de manifestação pontual, sendo observadas diariamente dentro da sociedade e necessitando, cada vez mais, o emprego de recursos e estratégias eficientes que se objetivem no seu combate.

O aumento da violência vem modificado significativamente o espaço propriamente dito, seja através dos entrepostos nas relações

entre os segmentos da sociedade, os altos índices de evasão escolar ou simplesmente influenciando diretamente na economia. Essa mudança forçada, por sua vez, tem gerado preocupação do poder público quanto as suas consequências em curto e longo prazo. Como se não bastasse esses casos de violência, é cada vez mais recorrente o surgimento dos crimes classificados como hediondos. Os mesmos, por representarem atos que não afetam somente diretamente o ente passivo dessa conduta delituosa, mas causa, de certo modo, uma comoção e sentimento de repulsa, merece uma atenção e solução mais enérgica por parte das autoridades competentes.

O respectivo trabalho, mesmo que sucintamente, apenas explanou os principais tipos penais que são mais recorrentes e classificados como hediondos. Não se buscou efetivamente enumerar os fatores causadores desses tipos de crimes, mas reitera-se que todos estão ligados intimamente na ineficiência do Estado, como garantidor da ordem e paz dentro da sociedade, em fornecer ferramentas num combate eficientemente.

Como uma doença que se alastra ferozmente dentro do corpo da sociedade, a violência, evidenciada através principalmente do tráfico de drogas, crime esse considerado hediondo, tem tomado cada vez mais espaço e assumido um papel modificador a sociedade. Através do mesmo, pode-se observar a manifestação de outros também com igual potencial ofensivo, acontecendo com uma recorrência cada vez maior. Na verdade, pode-se inferir que através do tráfico de entorpecentes, a ocorrência de diversos crimes ditos como hediondos, tais como a tortura, sequestro, homicídios por parte de grupos armados e com o intuito de chacinas, dentre outros.

Fazendo uma análise específica da cidade de Fortaleza-CE, pode-se citar casos como a chacina do Forró do Gago, ocasião está em que um grupo armado adentra numa casa de show na periferia da cidade e executa 18 pessoas. Do mesmo modo, outro grupo envolto com facções criminosas determina a saída de moradores de certa área, que temendo represálias por parte dos meliantes, abandonam suas residências em pouco tempo. O que esses dois

casos em questão têm em comum é a motivação específica pelo domínio na comercialização de drogas em que grupos envolvidos nessa atividade ditam regras e assumem o poder paralelo ao Estado em gerir leis e diretrizes dentro da sociedade.

Dentre tantos outros casos, incluindo os homicídios e torturas motivados exclusivamente por tal prática delituosa e hedionda, resta somente o pesar e esperança do Estado em elaborar uma segurança pública eficiente que possa combater esse tipo de crime.

Por sorte, ou quase isso, o Brasil, diferentemente de outros países acometidos por guerras políticas e genocídios pautados em causas religiosas, enfrenta uma relativa paz social. Entretanto, tal situação de estabilidade em comparativo aos números de crimes e principalmente aquelas envoltos de teor hediondo, tem se tornado cada vez maior, chegando até mesmo superar aqueles que amargam tempos de instabilidade e exposição violenta declarada.

O fato é que a legislação brasileira tem que se adequar de modo ríspido e eficiente perante o surgimento de tais crimes. Encarar os mesmo com ferramentas ineficientes ou ultrapassadas que simplesmente forneçam medidas paliativas que puna paliativamente o agente causador de tais crimes é expor, conseqüentemente, a sociedade a ser acometida violência.

Por fim, conclui-se que deve haver uma mudança significativa no direito processual penal a qual proporciona um maior relaxamento das penas aplicadas no caso concreto. Tomando como base a legislação de países como a exemplo os EUA, que apesar de apresentar uma elevada população carcerária, pauta-se no cumprimento da pena integral dos agentes criminosos. Um sistema legislativo flexível e falho como encontramos no Brasil, além de não garantir o cumprimento integral da pena proposta inicialmente, incentiva a recorrência de crimes e sua eventual reincidência.

## Referências

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

\_\_\_\_\_, LEI Nº 2.889, DE 1º DE OUTUBRO DE 1956.

\_\_\_\_\_, LEI No 10.826, DE 22 DE DEZEMBRO DE 2003.

FRANCO, Alberto Silva. Crimes Hediondos. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.

GARRIDO, Vicente; STANGELAND, per, REDONDO, Santiago, Princípios de criminologia p. 668.

LIMA, Renato. Brasileiro de legislação criminal especial comentada, p- 57

LUZÓN PENA, DIEGO-MANUEL, ENCICLOPEDIA Penal Básica p. 1167.

SOUSA, Áurea Maria Ferraz de. Anistia, graça e indulto. Disponível em <http://www.lfg.com.br> - 21 de dezembro de 2010.

## Outras fontes:

<https://jus.com.br/artigos/36228/terrorismo-no-brasil-a-importancia-de-tipificacao-ainda-nao-contida-no-ordenamento-juridico-brasileiro>

<https://paolaksantos.jusbrasil.com.br/artigos/338029813/lei-dos-crimes-de-tortura>



## Capítulo 6

# Reflexos do artigo 28 da nova lei de drogas sobre o consumo para uso pessoal

*Antônio Sérgio Costa Lima<sup>1</sup>*

### 1. Introdução

O presente trabalho tem como objeto de estudo o artigo 28, da lei 11.343/06, que trata da conduta do usuário de possuir droga destinada ao consumo pessoal. O referido artigo substitui o artigo 16 da lei 6368/76 que apenava o porte de drogas para uso próprio com detenção. Esse artigo continha o modelo Norte Americano que pregava abstinência zero e de acordo essa visão as drogas constitui um problema policial e particularmente militar (Flávio, 2006).

Segundo Silva (2009), o legislador não adotou nenhum modelo Mundial e a respeito do artigo continua dizendo:

Aboliu o modelo, que prega a abstinência e a tolerância zero. Não seguiu a tendência dos liberais ingleses que pregam o modelo liberal radical, que, baseado nos clássicos pensamentos de Stuart Mill, que enfatiza a necessidade de liberar totalmente a droga, sobretudo frente ao usuário. Também não adotou o modelo europeu da “redução de danos”, que segue uma estratégia que não se coaduna com a abstinência ou mesmo tolerância zero dos norteamericanos. Sendo assim, pergunta-se: sob a ótica do direito penal brasileiro, o usuário de droga é um delinquente, criminoso ou uma vítima protegida pelo direito sancionado? (SILVA,2009, p.14).

---

<sup>1</sup> Autor. E-mail: [sergiocosta\\_lima@yahoo.com.br](mailto:sergiocosta_lima@yahoo.com.br)

## 2. Modificações na figura do usuário

Com relação ao usuário de drogas, a nova lei, apresentou algumas modificações como: 1. Criou duas figuras típicas: transportar e ter em depósito; 2. Substituiu a expressão substância entorpecente ou que determine dependência física ou psíquica por drogas; 3. Não mais existe a previsão da pena privativa de liberdade para o usuário; 4. Passou a prever as penas de advertência, prestação de serviços à comunidade e medida educativa; 5. Tipificou a conduta daquele que, para consumo pessoal, semeia, cultiva e colhe plantas destinadas à preparação de pequena quantidade de substância ou produto capaz de causar dependência física ou psíquica.

A nova lei criou duas novas figuras típicas que são transportar e ter em depósito. Transportar pressupõe o emprego de algum meio de transporte, pois se a droga for levada junto ao agente, a conduta será a de “trazer consigo”. Trata-se delito instantâneo, que se consuma no momento em que o agente leva a droga por um meio ou de locomoção qualquer. Essa figura típica também foi introduzida pela nova lei. Ter em depósito: é reter a coisa à sua disposição, ou seja, manter a substância para si mesmo.

Um destaque da nova lei é a substituição da terminologia do termo “drogas”, que no lugar de expressões “substâncias entorpecentes ou que determinem dependência física ou psíquica”, usadas pela Lei 6.368 /76 e também produtos, substâncias ou drogas ilícitas que causem dependência física ou psíquica, pelo órgão competente do Ministério da Saúde, mostrado no artigo 8º da lei nº 10.409/2002, ambas revogadas pela lei 11.343/2006.

Segundo Luiz Flávio Gomes “Drogas, de acordo com o conceito legal, são substâncias capazes de causar dependência, e que estejam especificados em lei ou relacionadas em listas atualizadas, de forma periódica, pelo poder executivo da união (parágrafo único

do artigo 1º). Trata-se de uma norma penal em branco” (Flávio,2006).

O artigo 66, da lei 11.343, faz um esclarecimento do 1º parágrafo dessa mesma lei do que sejam drogas dos e terminologia: “denomina-se drogas substanciais entorpecentes, psicotrópicas, precursoras e outras sob controle especial, da portaria SVS/S Nº 344, de 12 de maio de 1998”.

É importante a atualização indicada neste parágrafo devido o aparecimento de novas drogas ou do melhoramento dos existentes, devido as constantes pesquisas científicas.

Outro aspecto é a não previsibilidade da pena privativa da liberdade para o usuário; Flavio (2008) explica esse fato no texto seguinte:

Ora se legalmente –no Brasil –“Crim” é a infração penal punida com reclusão ou detenção (quer isolada, cumulativa ou alternativamente com multa), não há dúvida que a posse de droga para consumo pessoal (com a nova lei) deixou de ser “crime” do ponto de vista formal porque as sanções impostas para essa conduta (advertência, prestação de serviço à comunidade e comparecimento a programas educativos –artigo 28) não conduzem a nenhum tipo de prisão (FLÁVIO,2008, p. 121).

A nova lei passou a prever as penas de advertência, prestação de serviços à comunidade e medidas educativas. De acordo com Flavio Gomes as penas aplicadas de forma isolada ou cumulativa para isso o juiz deve o seguinte:

... o fato, o agente de fato assim como o grau de sua reprovabilidade (culpabilidade). Em relação ao fato importa sua gravidade, local, circunstâncias, natureza e quantidade de droga. Quanto ao agente do fato impede levar em consideração sua primariedade ou reincidência personalidade. Por último no que diz respeito à culpabilidade, impõem-se atentar para o nível de reprovação do agente do fato (capacidade de se motivar de acordo coma norma e poder de agir de modo diverso).

A pena de advertência, segundo Bizzoto, poderá ser dada em forma de transação preliminar em duas questões importantes:

“... A primeira é que o envolvido não está a aceitar o acordo penal, podendo negar-se aos esclarecimentos em favor de sua ampla defesa. A segunda questão é que, na hipótese do acordo, deixa-se claro que não há a cominação de pena, pois esta implica todo o devido processo penal. Caso a advertência seja cominada com uma sentença para as necessárias informações objetivas sobre os efeitos das drogas. (BIZZOTTO, RODRIGUES,2007).

Os mesmos autores salientam que a advertência sobre os efeitos das drogas não pode ser encarada pelo juiz e pelo promotor como uma oportunidade de pregações morais.

### **3. Descriminalização ou despenalização**

Segundo Flávio em Lei de drogas comentada (2008), descriminalizar significa pelo menos três coisas: a) Retirar o caráter criminoso do fato, mas não retirar do campo do direito penal (Transforma o “crime” numa infração penal *sui generis*; é a descriminalização formal). b) A que elimina o caráter criminoso do fato e o transforma num ilícito civil e administrativo. c) A que afasta o caráter criminoso do fato e o legaliza totalmente (nisso consiste a chamada descriminalização substancial). O posicionamento de Luiz Flávio é o seguinte:

A lei 11.343 /2006 (Art.28), de acordo com nossa opinião, aboliu o caráter “criminoso” da posse de drogas para consumo pessoal. Esse fato deixou de ser legalmente considerado “crime” (embora continue sendo um ilícito *sui generis*, um ato contrário ao direito). Houve, portanto, descriminalização “formal”, mas não legalização da droga (ou descriminalização substancial) (FLÁVIO, 2008, p.121).

Para Marcão (2007), apesar de haver lucidez nas ponderações acima transcritas, há um convencimento que não ocorreu descriminalização e passa a narrar o motivo da seguinte forma:

É certo que o art. 1º da lei de introdução ao código penal brasileiro é bastante objetivo e esclarecedor naquilo que pretender informar, contudo, é preciso ter em conta que o código penal brasileiro é de 1940 e, portanto, elaborado sob o domínio de tempos em que nem mesmo as denominadas “penas alternativas” se encontravam na parte geral do código penal de 1984 (Lei nº 7209, de 13-07-1984), e menos ainda com status que passaram a ser tratadas com o advento da Lei 9.714/98. O direito penal daquela época era outro, bem diferente do que agora se busca lapidar, e bem por isso a definição fechada e já desatualizada do art.1º da lei de não resolve a questão, segundo entendemos (MARCÃO, 2007, p.59).

De acordo com os comentários de Bizzoto et all (2007), o art.28, não houve descriminalização legislativa, mas sim uma despenalização de conduta ligadas ao consumo de droga. Segundo ele, a constituição no seu artigo 5º, inciso XLVI, previu uma série de penas. Para Silva (2006), não houve no artigo 28, da nova lei, nem despenalização e nem descriminalização, mas o que ele explica no trecho abaixo:

Em primeiro lugar, não poderíamos falar em descriminalização, uma vez que a conduta esta inserta no capítulo III, que trata dos crimes e das penas. Em segundo lugar, despenalizar nada, mas é que minimizar a resposta penal, evitando a pena de prisão ou aplicando-a brandamente.

De acordo com a nova lei cremos ter ocorrido *novatio legis in mellius*, ou seja, a nova lei é mais branda que a anterior...

#### **4. A modificação da nova lei de drogas como um dos fatores de aumento da criminalidade no município de Maringá**

O presente trabalho mostra a conduta do usuário que não sofrem, de acordo com o artigo 28 da nova lei, a pena de privação de liberdade. Apresenta índice de crimes correlatos ao uso de drogas que vem aumentando, significativamente, no município de Maringá. A

metodologia utilizada no desenvolvimento deste estudo foi a descritiva e teve como interesse descrever, analisar e interpretar os dados fornecidos por entidades de segurança e saúde pública. Conclui-se que a modificação da lei contribuiu de forma direta para o aumento da criminalidade na sociedade brasileira, da qual faz parte o município de Maringá, e que os órgãos públicos possuem dificuldades para combater tais delitos, pois mesmo trabalhando com vários programas de prevenção, não conseguem dar uma resposta satisfatória à sociedade, em razão de estarem se tornando obsoletos os mecanismos de prevenção em função do novo texto legal.

**Quadro 01**

**Termos circunstanciados confeccionados na Delegacia 9ª SDP de Maringá**

Ano	2006	2007	2008
Quantidade de TCIS	53	116	369
Total	53	116	369

**Fonte:** Cartório da Polícia Civil de Maringá.

## 5. Apresentação e análise dos dados

Os dados estatísticos apresentados no quadro01, foram retirados dos órgãos de segurança e Saúde Pública, os quais estão diretamente envolvidos no combate as drogas.

Como pode ser observado houve um aumento muito grande quanto o encaminhamento de usuários de drogas e confecção de termos circunstanciados, junto a delegacia de Maringá -PR. Aumentando em várias vezes o número de termos circunstanciados em relação ao ano de 2006, ano que houve a modificação na lei de drogas. Essas informações estão registradas no livro de registro de TCIS, localizado na 9ª SDP (Subdivisão de Polícia de Maringá), onde usuários que foram flagrados portando drogas, tiveram lavrado um termo circunstanciado encaminhado ao poder judiciário para providências cabíveis, ficando tal indivíduo a mercê da justiça.

Quadro 02

Crimes registrados pela Polícia Militar de Maringá					
Ano	Homicídios	Roubos	F. Qualificados	Furtos simples	L. Corporaes
2006	27	1.442	2.995	1.460	658
2007	46	1.652	4.122	3.613	1.136
2008	44	1.763	3.642	3.496	1.185
<b>Total</b>	117	4.857	10.759	8.566	2.979

**Fonte:** Seção de planejamento do 4<sup>o</sup> batalhão da Polícia Militar.

Os delitos no quadro 2, são crimes que diretamente ou indiretamente estão ligados ao consumo de drogas. Tais delitos modificam a característica de uma sociedade, como pode ser comprovada através do histórico de Maringá-PR, onde era considerada uma das cidades mais seguras do Brasil para se viver, ou seja, comentava-se que não havia crime nesta cidade.

Em contra-senso ao que se divulga sobre a cidade de Maringá-PR, existem crimes sim, bem como violência urbana, os quais não são divulgados pelos meios de comunicação. É lógico que na cidade de Maringá-PR, não ocorre uma quantidade de crimes como nas grandes capitais e cidade de médio porte, mas a tendência é elevar essa quantidade de delitos com o passar do tempo.

Segundo André Luiz Moreira um dos fatores que influenciou a multiplicação do aumento do número de usuários de drogas foi o advento da modificação da Lei 11.343/2006, nova lei das drogas, que seu artigo 28, deixa de aplicar a pena privativa de liberdade, e com essa nova conduta da legislação, indiretamente acabou por incentivar ou motivar o uso de drogas, tendo como consequência o aumento dos índices de criminalidade no Município de Maringá-PR, tudo isso em decorrência da legislação e vigor.

## 6. Os reflexos da nova lei das drogas na atuação das policiais estaduais

A pesquisa apresentada neste artigo tem como foco principal validar a crença de que as polícias estaduais deixaram de atender as ocorrências relacionadas ao consumo de drogas, em face do abrandamento das sanções impostas aos usuários, dedicando maior esforço ao combate ao tráfico ilícito. Os resultados obtidos mostraram que, nos Estados do Espírito Santo e Pernambuco (universo pesquisado), as policiais continuam atendendo a essas ocorrências, utilizando os mesmos procedimentos na lei revogada.

## 7. Metodologia

Para utilização desta pesquisa, foram coletadas informações junto a Secretarias Estaduais de Segurança Pública e Defesa Social, Polícias Militares e Cíveis e Poder Judiciário dos Estados de Pernambuco e Espírito Santo.

Em Pernambuco, os dados coletados na Polícia Militar referem-se as ocorrências atendidas, em todo o Estado, desde 2005, e registradas de acordo com as naturezas descritas pela nota de instrução nº 2ªEM-002/94(Quadro 3).

**Quadro 03**

Codificação de Ocorrências na Polícia Militar de Pernambuco		
Código	Natureza	Descrição
F-01	Tráfico	Importar ou exportar, remeter, preparar, produzir, fabricar, adquirir, vender, expor à venda ou oferecer, fornecer ainda que gratuitamente, ter em depósito, transportar, trazer consigo, guardar, prescrever, ministrar ou entregar, de qualquer forma, a consumo substância entorpecente ou que determine dependência física ou psíquica, sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar (art. 12 da Lei 6.368/1976).
F-02	Uso	Usar substância entorpecente ou que determine dependência física ou psíquica, sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar (art. 16 da Lei 6.368/1976).
F-03	Porte não regulamentar	Guardar ou trazer consigo, para o uso próprio, substância entorpecente ou que determine dependência física ou psíquica, sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar (art. 16 da Lei 6.368/1976).
F-04	Outros	As ocorrências não classificadas anteriormente, mas que se constituem infração à Lei de Tóxicos.

**Fonte:** Diretoria geral de polícia de Pernambuco

## 8. Apresentação e análise dos dados

O primeiro indicador utilizado foi o número e ocorrências policiais de tráfico e condutas alusivas ao consumo de drogas, atendidas pela Polícia Militar, em todo o Estado de Pernambuco, tomando como espaço temporal o período entre janeiro de 2005 e setembro de 2007. A estratégia adotada neste caso foi a de comparar o número de ocorrências registradas no mês à média mensal, desconsiderando-se as duas situações de destaque. Observou-se que, após a vigência da nova lei, vem ocorrendo uma discreta diminuição do número de ocorrências relacionadas ao consumo de drogas, mantendo-se as de tráfico estáveis, considerando a média mensal de 65,35 e 59,61 ocorrências para o consumo e o tráfico, respectivamente (Gráfico 1).

**Gráfico 01**



**Fonte:** Diretoria geral de polícia de Pernambuco

No estado do Espírito Santo, observa-se um incremento tanto no número de ocorrências envolvendo o tráfico quanto nas condutas delitivas relacionadas ao consumo de drogas (Gráfico 2), atendidas pelo CIODES, no período de janeiro 2005 a setembro de 2007. É oportuno salientar que esse fato acompanha o aumento no número geral de atendimentos realizados pelo Centro, ou seja, as ocorrências relacionadas as drogas cresceram proporcionalmente ao número de atendimentos em geral.

Gráfico 02



Fonte: Ciodes/SESP/ES.

## 9. Conclusões

Após análise dos lados, foi possível concluir que, em um ano de vigência da nova lei de drogas, as polícias dos Estados do Espírito Santo e de Pernambuco continuam dedicando-se ao combate de todas as modalidades penais relacionadas às drogas, sejam as condutas que caracterizam o tráfico ilícito, sejam aquelas relativas ao consumo.

A crença de que as polícias estaduais passariam a ignorar as condutas alusivas ao consumo de drogas, em razão da despenalização sofrida, dedicando maior esforço operacional ao combate de tráfico, foi desfeita, considerando o período e os Estados da Federação analisados.

No entanto, em relação às polícias estaduais, o período de um ano de vigência da lei foi suficiente para verificar que a hipótese inicial, de que as polícias deixariam de atender às ocorrências alusivas ao consumo de drogas, ao menos no tocante aos Estados de Pernambuco e do Espírito Santo, restou infirmada.

Considerações sobre os trabalhos analisados. Pela análise das duas pesquisas destacadas pode-se comprovar algumas mudanças na sociedade após a aprovação, da nova lei, mostradas em questões com estudos de casos bem definidos e com domínio do assunto.

Sem dúvida a análise do primeiro caso na cidade de Maringá, mostra que ao deixar de se aplicar a pena privativa de liberdade, isso

influenciou ou motivou o uso de drogas, tendo como consequência o aumento dos índices de uso de drogas, tendo como consequência o aumento dos índices de criminalidades, talvez em decorrência da má interpretação da legislação em vigor. Será que seria o caso de não conhecimento da legislação ou não aplicação efetiva das chamadas penas alternativas?

O segundo estudo mostra um certo descaso das polícias estaduais ao atendimento às ocorrências ao consumo os usuários de drogas o que iria influenciar muito na questão de uma polícia preventiva.

Esses casos foram retratados e expostos através de tabelas e gráficos bem simples de entender.

A Lei 11.343/06 veio com a finalidade de atuar na prevenção da violência do uso indevido de drogas e atenção ao usuário de drogas, com objetivo de construir a dignidade do indivíduo, mas não ocorreu isso como pode ser verificado, os casos de consumo de droga têm aumentado a cada dia, e conseqüentemente o aumento de crimes na sociedade.

O presente estudo demonstrou que as medidas sócio-educativas existem, mas infelizmente elas são ineficazes, pois não tem conseguido uma solução concreta e adequada ao usuário de droga.

## **Referências**

GOMES, Luiz Flávio. Lei de Drogas comentada: artigo por artigo; Lei 11.343, de 23.08.2006/Luiz Flávio Gomes [et al.]; Luiz Flávio Gomes coordenação; - 3. Ed. rev. atual e ampl. - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

MARCÃO, Renato. Tóxicos: Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006 - Nova lei de drogas/Renato Marcão. - 4.ed.reformulada.-São Paulo: Saraiva ,2007.

MOREIRA, Luiz André, A modificação da nova lei de drogas como um dos fatores de aumento da criminalidade no município de Maringá. Disponível no SITE:

[http://www.escoladegestao.pr.gov.br/arquivos/File/artigos/justica\\_e\\_cidadania/a\\_modificacao\\_da\\_nova\\_lei\\_de\\_drogas\\_como\\_um\\_dos\\_fatores\\_de\\_aumento\\_da\\_criminalidade.pdf](http://www.escoladegestao.pr.gov.br/arquivos/File/artigos/justica_e_cidadania/a_modificacao_da_nova_lei_de_drogas_como_um_dos_fatores_de_aumento_da_criminalidade.pdf). Acessado em 28.de abril de 2018.

SILVA, José de Siqueira et al. Os reflexos da nova lei das drogas na atuação das policias estaduais. Revista de Segurança Pública. Ano 1. Edição 2. Revista Brasileira de Segurança Pública. Ano 1. Edição 2. Revista Brasileira de Segurança Pública,2007.

SILVA, José Geraldo da. Comentário à Nova lei sobre Drogas: Lei nº 11.343/06. Campinas, SP: Millennium Editora,2006.

## Capítulo 7

# A lei da ficha limpa e sua (in)constitucionalidade: lei complementar nº 135/2010

*Francisco Apoliano Albuquerque<sup>1</sup>*  
*Jefferson Florêncio Rozendo<sup>2</sup>*  
*Estanislau Ferreira Bié<sup>3</sup>*

---

<sup>1</sup> Graduado em Ciências Contábeis e Teologia; Especialista em Direito e Processo Previdenciário; Direito e Processo do Trabalho; Gerenciamento Pública e Privada; Gestão de Segurança Pública; Auditoria e Controle Externo do Setor Público; Gestão Pública Estadual e Municipal; MBA em Gestão e Contabilidade; Mestre em Gestão Pública Estadual e Municipal; Doutor em Administração; PhD em Direito Penal e as Garantias Constitucionais; Professor da Universidade Estadual Vale do Acaraú – UVA; Professor de Pós-Graduação; Consultor e Instrutor do SEBRAE.

<sup>2</sup> Graduado em Educação Física-UVA; Especialista em Segurança Pública- UNICE; Mestrando em Educação- UNISULLIVAN; Acadêmico em Direito e Pedagogia, Participante de Bancas Examinadoras de Monografias.

<sup>3</sup> Doutor em Ciências da Educação pela UNISAL - Universidad San Lorenzo; Mestre em Ciências da Educação pela UNISAL; Especialista em Policiamento Comunitário pela UFC - Universidade Federal do Ceará; Especialista em Segurança Pública pela FATE - Faculdade Ateneu; Especialista em Ciências Política Sociedade e Governo pela Universidade Estadual Vale do Acaraú - UVA/UNIPACE; Especialista em Ciências da Educação pela FACULDADE EVOLUÇÃO - Sociedade Evolução de Educação Superior e Tecnologia Ltda; Especialista em História e Cultura Afro-brasileira e Indígena pela FATE - Faculdade Ateneu; Bacharel em Teologia pelo Centro Universitário UNINTA; Licenciado em Ciências da Religião pelo Centro Universitário UNINTA; Licenciado em História pelo Centro Universitário UNINTA. Diretor Executivo do Instituto Superior de Ensino Sem Fronteiras – ISESEF; Organizador e Membro do Concelho Editorial e Científico das Coleções Saúde no Brasil: Formação Acadêmica, Práticas e Exercício da Profissão; Fazer Educativo; Educação Como Forma de Socialização; Segurança Pública: Direito e Justiça Brasileira e Diretor da Série Conhecimento Afrodescendente. Atualmente professor da Academia Estadual de Segurança Pública do Ceará – AESP/CE, Policial Militar (Oficial da Reserva).

## 1. Introdução

Esta atividade prática supervisionada versa sobre a temática da Lei da Ficha Limpa, se prendendo ao que a mesma suscitou no universo jurídico contemporâneo quanto a sua (in) constitucionalidade. A lei em apenso culminou com a rigidez acentuada da Lei das Inelegibilidades, e também será contemplado nesta atividade, os inovadores critérios emanados da Lei Complementar 135/10, ora observados e aceitos pelos futuros candidatos a cargos eletivos.

A Lei Complementar n. 135 de 04 de junho de 2010, popularmente conhecida como “Lei da Ficha Limpa” é um divisor de águas na política e pretensões da sociedade nacional. Estamos consolidando 30 anos de contínuo período democráticos da nossa recente história política, tornando mais robusto o Estado Democrático de Direito. A gama da sociedade engajada nos assuntos diretamente vinculados aos rumos políticos, se apresentam, ganhando notoriedade apenas a cada dois anos no período eleitoral, onde o esquecimento até em quem foi alvo do seu voto é comum ser constatado.

Eleições e até reeleições de conhecidos agentes corruptos contribuem negativamente para com o descrédito com o processo eleitoral.

Para Karl Marx os homens fazem sua história não como querem, mas sob determinadas circunstâncias herdadas e transmitidas pelo passado. Desta visão marxista, podemos concluir que, é impossível interpretar a Lei da Ficha Limpa sem entender o momento social e político.

As polemicas emergidas pela Lei da Ficha Limpa, a tornou tema alvo de debates no universo jurídico e acadêmico. As consequências diretamente ocasionadas junto ao Direito Eleitoral trouxeram para essa área da ciência jurídica olhares e notoriedade até então não contemplados, devido certa descrença do polo

acadêmico, vulto importante na construção da base fundamental democrática.

A inconstitucionalidade da Ficha Limpa encontra concordância por parte dos Advogados como Saul Tourinho Leal e Alberto Rollo sustentam a inconstitucionalidade da lei tema da presente monografia, contudo tal visão não é compartilhada pelos juristas Fábio Konder Comparato e Celso Antônio Bandeira de Mello, que levantam a bandeira em defesa, que todos os seus dispositivos estão em conformidade com a Constituição Federal e devem refletir também sobre os fatos ocorridos antes de sua promulgação.

Estaremos utilizando para coleta de conteúdo, suporte doutrinário, livros de direito eleitoral e de direito constitucional, em conjunto com o disposto na Internet que disponibiliza ao mundo, diariamente, uma riqueza de informações.

## **2. A lei da ficha limpa**

A Lei da Ficha Limpa criada em 1999, fruto da luta pela aprovação do primeiro projeto de iniciativa popular, após a promulgação da Carta Magna de 1988. Nesse ano, foi aprovada a Lei n. 9.840 de 28 de setembro de 1999, que puniu com a cassação e a inelegibilidade que conjugasse o verbo “comprar” de votos. Campanha originariamente proposta pela Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), pelo Conselho Nacional das Igrejas Cristãs (CONIC) e pelo Conselho Federal da OAB.

No decorrer desse processo surgiu o Movimento Nacional de Combate à Corrupção Eleitoral.

O MCCE é uma Organização Não Governamental composta por quarenta e seis entidades e foi quem propôs e liderou a campanha pelo recolhimento das assinaturas para apresentação do PLP que resultou na Lei Complementar 135/1010.

O lançamento da campanha Ficha Limpa ocorreu em abril de 2008. Conforme relato de Moacir Assunção e Marcondes Pereira Assunção.

A ideia dos organizadores, entre os quais a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), era promover uma grande campanha nacional para arrecadar cerca de 1,3 milhões de assinaturas – o equivalente a 1% do eleitorado, conforme exige a lei – para aprovar uma Lei de Iniciativa Popular, figura jurídica prevista na Constituição de 1988, em prol da criação da Lei da Ficha Limpa. A proposta era elaborar um projeto de lei sobre a vida pregressa dos candidatos, de forma a tornar mais rígidos os critérios de inelegibilidades, impedindo que candidatos condenados por vários crimes ou que renunciaram para escapar à cassação pudessem pleitear um cargo. A decisão de lançar a Ficha Limpa havia sido aprovada no dia 10 de dezembro de 2007 em uma reunião no Conselho Federal da OAB.

A campanha pelo recolhimento das assinaturas necessárias enfrentou diversos problemas, que iam do medo dos eleitores de pequenos municípios de subscreverem o projeto e sofrerem represálias por parte de prefeitos com fama de violentos ao exíguo prazo para angariar número tão elevado de signatários.

O Brasil não possui tradição de iniciativas populares se transformarem em leis e isso pesa quando se precisa mobilizar a sociedade para fazer uso desse direito constitucional.

“O Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE) é composto por 46 entidades cuja atuação se estende por todo o país. Com sede em Brasília (DF), acompanha de perto a atuação do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e mantém contato com os responsáveis pela adoção de medidas que favoreçam a lisura do processo eleitoral em todo o Brasil.” (Www.fichalimpa.org.br).

### **2.1. Antes da lei da ficha limpa**

A Emenda Constitucional de Revisão n. 4 de 07 de Junho de 1994, foi o início postural do parlamento, pós-redemocratização, voltado a impedir candidaturas a cargos eletivos de quem tenha sido

condenado criminalmente ou condenado em virtude de improbidade administrativa, mesmo que ainda caiba de recursos.

Tal emenda alterou o § 9º do Art. 14 da CF, estabelecendo a vida pregressa como causa de inelegibilidade.

Alexandre de Moraes conceitua a inelegibilidade como:

Na ausência de capacidade eleitoral passiva, ou seja, da condição de ser candidato e, conseqüentemente, poder ser votado, constituindo-se, portanto, em condição obstativa ao exercício passivo da cidadania. (MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. p. 233).

Contudo para José Afonso da Silva:

Inelegibilidade revela impedimento à capacidade eleitoral passiva (direito de ser votado). SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. p.388.

Diversas ações de impugnação de registro a candidatura foram propostas na justiça eleitoral, com base na vida pregressa impropria, a partir da promulgação da referida emenda.

Diferentes decisões sobre o mesmo tema foram proferidas pelos TRE's, causando incertezas no meio jurídico, dividindo-o em certo momento, mas prevalecendo o enunciado de que o Art. 14, § 9º da Constituição não é autoaplicável, resultando, na edição da Súmula 135 em outubro de 1996.

Com o advento da edição da súmula 135, em 2006, quando o TER/RJ indeferiu o registro de candidatura a deputado federal de Eurico Miranda baseado na sua vida pregressa. O recurso junto ao TSE foi reformado a decisão anterior, tendo o Min. Carlos Britto o único a se manifestar contundente pelo cumprimento de dispositivo constitucional.

Ementa: Eleições 2006. Registro de candidato. Deputado federal. Inelegibilidade. Idoneidade moral. Art. 14, § 9º, da Constituição Federal.

1. O art. 14, § 9º, da Constituição não é auto-aplicável (Súmula nº 13 do Tribunal Superior Eleitoral).
2. Na ausência de lei complementar estabelecendo os casos em que a vida pregressa do candidato implicará inelegibilidade, não pode o julgador, SEM se substituir ao legislador, and defini-los. Recurso provido para deferir o registro. (Grifamos).

Em junho de 2008, no auge do tema, a Associação dos Magistrados Brasileiros impetrou, perante o Supremo Tribunal Federal, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 144, alegando que a então redação das alíneas do inciso I do Art. 1º da Lei Complementar 64/90, que exigiam o trânsito em julgado das decisões judiciais que causavam a inelegibilidade, além de parte do Art. 15, da mesma norma, não haviam sido recepcionadas pela Emenda Constitucional de Revisão 4/94.

O Supremo, por maioria, julgou improcedente a ADPF. Citamos abaixo ementa do acórdão, pela importância do julgamento.

**EMENTA:**

Arguição de Descumprimento De Preceito Fundamental – Possibilidade de ministros do STF, com assento no TSE, participarem do julgamento da ADPF – incoerência de incompatibilidade processual, ainda que o presidente do TSE haja prestado informações na causa – reconhecimento da legitimidade ativa “ad causam” da Associação dos Magistrados Brasileiros – existência, quanto a ela, do vínculo de pertinência temática – admissibilidade do ajuizamento de ADPF contra interpretação judicial de que possa resultar lesão a preceito fundamental – existência de controvérsia relevante na espécie, ainda que necessária sua demonstração apenas nas arguições de descumprimento de caráter incidental – observância, ainda, no caso, do postulado da subsidiariedade – Mérito: relação entre processos judiciais, sem que neles haja condenação irreversível, e o exercício, pelo cidadão, da capacidade eleitoral passiva – registro de candidato contra quem foram instaurados procedimentos judiciais, notadamente aqueles de natureza criminal, em cujo

âmbito ainda não exista sentença condenatória com trânsito em julgado – impossibilidade constitucional de definir-se, como causa de inelegibilidade, a mera instauração, contra o candidato, de procedimentos judiciais, quando suposta prática de determinados ilícitos penais – derrogação dessa cláusula pelo próprio regime militar (Lei Complementar nº 42/82), que passou a exigir, para fins de inelegibilidade do candidato, a existência, contra ele, de condenação penal por determinados delitos – entendimento do supremo tribunal federal sobre o alcance da LC nº

42/82: necessidade de que se achasse configurado o trânsito em julgado da condenação (RE 99.069/BA, rel. Min. Oscar Corrêa) – presunção constitucional de inocência: um direito fundamental que assiste a qualquer pessoa – evolução histórica e regime jurídico do princípio do estado de inocência – o tratamento dispensado à presunção de inocência pelas declarações internacionais de direitos e liberdades. Fundamentais, tanto as de caráter regional quanto as de natureza global – o processo penal como domínio mais expressivo de incidência da presunção constitucional de inocência – eficácia irradiante da presunção de inocência – possibilidade de extensão desse princípio ao âmbito do processo eleitoral - hipóteses de inelegibilidade – enumeração em âmbito constitucional (CF, Art. 14, §§ 4º a 8º) – reconhecimento, no entanto, da faculdade de o congresso nacional, em sede legal, definir “outros casos de inelegibilidade” – necessária observância, em tal situação, da reserva constitucional de lei complementar (CF, Art. 14, §

9º) – impossibilidade, contudo, de a lei complementar, mesmo com apoio no § 9º do art.

14 da constituição, transgredir a presunção constitucional de inocência, que se qualifica como valor fundamental, verdadeiro “cornerstone” em que se estrutura o sistema que a nossa carta política consagra em respeito ao regime das liberdades e em defesa da própria preservação da ordem democrática - privação da capacidade eleitoral passiva e processos, de natureza civil, por improbidade administrativa – necessidade, também em tal hipótese, de condenação irrecorrível – compatibilidade da Lei nº 8.429/92 (Art. 20, “caput”) com a constituição federal (Art. 15, v, c/c o Art.37, § 4º) – o significado político e o valor jurídico da exigência da coisa julgada – releitura, pelo Tribunal Superior Eleitoral, da súmula 01/TSE, com o objetivo de inibir o

afastamento indiscriminado da cláusula de inelegibilidade fundada na LC 64/90 (Art. 1º, i, “g”)

– Nova interpretação que reforça a exigência ético-jurídica de probidade administrativa e de moralidade para o exercício de mandato eletivo – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental julgada improcedente, em decisão revestida de efeito vinculante.

Uma das novidades trazidas pela Lei Complementar 135/10 ao ordenamento jurídico é a causa de inelegibilidade em face de decisão judicial condenatória proferida por órgão colegiado, ainda que passível de recurso. O objetivo da lei, segundo seus defensores, foi regulamentar o Art. 14, § 9º da Constituição. Porém, alegam os juristas contrários à sua validade, é que ela afronta decisão proferida pela Suprema Corte na ADPF acima citada.

## **2.2. Projeto De Lei Popular no Congresso Nacional**

O projeto de lei de iniciativa popular, somente em 29 de novembro de 2009, passados quase dois anos após lançamento da campanha, foi enviado ao presidente da Câmara dos Deputados, na época, Michel Temer (PMDB-SP).

A data do protocolo foi escolhida a dedo, em alusão ao aniversário de 10 anos da fundação do MCCE, sancionada pela lei 9.840/9912.

Em fevereiro de 2010 o projeto recebeu um relator, que logo em seguida foi substituído. Uma parte dos parlamentares que temiam ser atingidos diretamente pela nova norma, se valeu de manobras protelatórias e destaques ao projeto que o desfiguravam. Contudo, prevaleceu à mobilização da sociedade civil e pelo fato de ser ano eleitoral, veio a surgir entre os congressistas o temor de ser taxado de “ficha-suja”, pressionando os congressistas, conforme nos relata Graziela Nozomi Martino Tanaka.

Quando chegou ao plenário da Câmara dos Deputados, vários parlamentares apresentaram destaques, propostas de alterações

no texto da lei com o intuito de enfraquecê-la. Tantos foram os destaques que a votação foi se prolongando, passando do tempo previsto e tendo que ser novamente adiada. Os organizadores da campanha, já frustrados com tantas tentativas de alterar a lei e adiar a votação, enviaram mais um alerta. Dessa vez, o alerta pedia para as pessoas agirem urgentemente em defesa da Ficha Limpa enviando mensagens para os deputados dos seus Estados, perguntando como eles se posicionariam e pedindo para que votassem contra todos os destaques propostos. O telefone dos que apresentaram os destaques foi publicado em uma página da campanha, convocando as pessoas a ligarem para esses parlamentares pedindo que eles removessem os seus destaques na sessão da votação. Quando chegou o momento da votação, os destaques foram sendo derrubados um a um, por uma grande margem de vitória. Nenhum foi aprovado. (NAZOMI, pág. 326).

Originalmente o projeto previa a inelegibilidade em face de decisão condenatória de primeiro grau. Contudo nas negociações do MCCE com o relator do projeto na Câmara dos Deputados, Dep. José Eduardo Cardoso (PT-SP), ficou certo de aplicar-se a inelegibilidade apenas nas decisões colegiadas movidas pelo Ministério Público. Essas alterações foram propostas com o intuito de evitar que políticos sofressem processos ajuizados por adversários interessados em eliminar os oponentes da disputa. Foi criado também o “efeito suspensivo”, que, conforme ensinamento de Marcus Vinicius Furtado Coelho e Márlon Jacinto Reis, é concedido quando, na petição recursal dirigida ao órgão competente para apreciar recurso contra decisão condenatória, é requerido expressamente à suspensão da inelegibilidade e forem plausíveis os fundamentos elencados. Sendo deferida a liminar, o julgamento do recurso terá prioridade sobre todos os demais, à exceção dos de mandado de segurança e de habeas corpus. Em caso de desprovimento do recurso, é desconstituído o registro de candidatura ou o diploma para posse em cargo eventualmente concedido.

Assim dispõe a Lei das Inelegibilidades, com redação dada pela Lei da Ficha Limpa: Art. 26-C: O órgão colegiado do tribunal ao qual couber a apreciação do recurso contra as decisões colegiadas a que se referem as alíneas d, e, h, j, l e n do inciso I do art. 10 poderá, em caráter cautelar, suspender a inelegibilidade sempre que existir plausibilidade da pretensão recursal e desde que a providência tenha sido expressamente requerida, sob pena de preclusão, por ocasião da interposição do recurso.

§ 10 Conferido efeito suspensivo, o julgamento do recurso terá prioridade sobre todos os demais, à exceção dos de mandado de segurança e de habeas corpus.

§ 2º. Mantida a condenação de que derivou a inelegibilidade ou revogada a suspensão liminar mencionada no caput, serão desconstituídos o registro ou o diploma eventualmente concedido ao recorrente.

§ 30 A prática de atos manifestamente protelatórios por parte da defesa, ao longo da tramitação do recurso, acarretará a revogação do efeito suspensivo.

Contudo em 05 de maio de 2010, o projeto foi aprovado na Câmara dos Deputados, por trezentos e oitenta e oito votos a um. O voto contrário foi do Dep. Marcelo Melo, então do PSDB de Goiás, que disse ser favorável à Ficha Limpa, mas que errou na hora de apertar os botões (Fonte: [www1.folha.uol.com.br](http://www1.folha.uol.com.br)).

Passados doze dias, portanto no dia dezenove de maio, o projeto foi aprovado por unanimidade no Senado, mas como esperado, gerando outra polêmica. O Sen. Francisco Dorneles (PP-RJ) apresentou uma emenda de redação, alterando a expressão “os que tenham sido condenados” para “os que forem condenados”. O autor da emenda justificou que o objetivo era apenas o de unificar a redação do projeto, visto que no artigo da lei todos os verbos já estavam no futuro (Fonte: pesquisa [www.globo.com](http://www.globo.com)).

Houve entendimentos que essa emenda tinha alterado o mérito do que fora aprovado anteriormente pela Câmara.

O presidente do STF, Min. Cezar Peluso, levantou questão de ordem no julgamento do primeiro recurso extraordinário que chegou ao STF alegando a inconstitucionalidade da Lei da Ficha

Limpa, defendendo que a emenda aprovada pelo senado alterou o mérito do projeto, ferindo o devido processo legislativo. Sua questão de ordem foi rejeitada, e o relator do processo, Min. Carlos Britto, o ironizou, afirmando que a interpretação de Peluso era um “salto triplo carpado hermenêutico”. (Fonte pesquisa: [www.estadao.com.br](http://www.estadao.com.br)).

Finalmente, em 04 de junho de 2010, o então presidente da República, Luís Inácio Lula da Silva, sancionou a lei. Terminava, assim, a primeira etapa da campanha Ficha Limpa.

Após a promulgação da lei restaria saber como ela seria interpretada pelo Poder Judiciário. Pelo fato da norma levantar fortes questionamentos quanto a sua (in) constitucionalidade, a insegurança jurídica se impôs.

Ademais, por ter sido publicada no mesmo ano das eleições gerais de 2010, os defensores da sua aplicabilidade imediata precisariam convencer os tribunais eleitorais de que ela não afrontava o princípio da anualidade de lei que altera o processo eleitoral.

### **3. O princípio da presunção da inocência**

A principal polêmica em torno da constitucionalidade da Lei da Ficha Limpa é a causa de inelegibilidade em face de decisão judicial condenatória que não transitou em julgado. A Constituição Federal, no Capítulo que trata dos direitos e deveres, dispõe:

Art. 5º (...)

LVII - ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória;

(...)

O dispositivo constitucional acima transcrito consagra o princípio da presunção da inocência. Diversos juristas entendem que a Lei da Ficha Limpa ataca esse princípio e isso seria o suficiente para considerá-la totalmente inconstitucional.

Nesse sentido se posiciona Túlio Belchior Mano Da Silveira:

A partir de uma análise jurídica, é difícil defender a constitucionalidade da Lei Complementar n.135/10, quando a pretensão é impedir de obter o registro de candidatura a cidadãos que tiverem condenação criminal por órgão colegiado, ainda que caiba recurso, porque definidos como inelegíveis”, porque afronta a presunção de inocência conforme aponta a Constituição Federal, onde só poderá ser considerado criminoso depois da sentença condenatória transitada em julgado.

Ao se pronunciar sobre a polêmica, Alberto Rollo é contundente: “Aquilo que afasta a presunção da inocência é inteiramente inconstitucional”. (Fonte: <http://oglobo.globo.com>)

Saul Tourinho Leal se posiciona, com o seguinte argumento:

Não seria possível privar o cidadão do exercício da capacidade eleitoral passiva, isto é ser votado, sem que, contra ele, haja condenação irrecorrível. (<http://www.conjur.com.br>).

Já Kelton Actis sustenta a inconstitucionalidade da causa de inelegibilidade em comentário, sem com isso afirmar que toda a lei sofre desse vício:

A nosso ver, não é válido o argumento de que o princípio da presunção de inocência restringe-se à esfera penal. Para nós, o conteúdo do princípio implica presumir que o sujeito não praticou crime, e isso vale para todo o ordenamento jurídico. (Grifo do autor).(<http://blog.viasdefato.com>).

Já o coordenador do Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral, Márlon Jacinto Reis, afirma que o princípio de presunção da inocência tem aplicabilidade no processo penal, sem, contudo, afetar todos os âmbitos do direito:

O Direito Penal apresenta restrições ao poder do Estado em benefício do acusado; as inelegibilidades limitam o exercício de

direitos por parte do indivíduo para proteger bem jurídico socialmente preponderante. (REIS E CASTRO).

Mesma ótica de Francisco Dirceu De Barros:

Insta acentuar que o princípio da não culpabilidade antecipada é de natureza processual penal, e as instâncias penal e eleitoral são diversas e não vinculativas. (BARROSO, pág. 14)

Igual é o entendimento de Thales Tácito Cerqueira e Camila Albuquerque Cerqueira:

Para nós, inelegibilidade (direitos políticos) e condenação criminal com a cláusula da presunção da inocência (elencada no rol dos direitos e garantias individuais) não se confundem. (CERQUEIRA, pág. 746).

No mesmo sentido, defende Tarcísio Vieira De Carvalho:

O princípio constitucional da presunção da inocência se circunscreve a questões penais, mas não administrativas cíveis ou eleitorais. (FONTE <http://reuters-brasil.jusbrasil.com.br>).

Na mesma linha, George Marmelstein Lima:

(...). Há duas instâncias completamente diferentes: a instância criminal e a instância eleitoral. No caso, enquanto não houver qualquer condenação ou absolvição na esfera penal, não há comunicação de instância, ou seja, a responsabilidade penal não interfere na responsabilidade eleitoral. (<Http://www.conjur.com.br>).

José Leite Filho e Juraci Guimarães Júnior argumentam que se o objetivo da Carta Federal fosse tornar inelegível apenas quem tenha contra si decisão penal condenatória transitada em julgado não teria se manifestado a respeito, fazendo com que incidisse o Art. 15, III 29:

(...) ao determinar no próprio texto constitucional a suspensão dos direitos políticos daquelas pessoas condenadas criminalmente com trânsito em julgado, é evidente que o constituinte não queria que na condição do Art. 14, § 9º, repetisse o legislador essa situação de impedimento. Há que se lembrar da lúcida advertência de que na lei não há expressões inúteis. (FILHO e JUNIOR, pág. 237).

### **3.1. Vida pregressa segundo constituição federal. Como causa de inelegibilidade**

A Constituição Federal de 1988, desde a promulgação da Emenda Constitucional de Revisão 4/94, que modificou a redação do § 9º do Art. 14 da CF, prevê a vida pregressa como causa de inelegibilidade:

Art. 14. (...)

§ 9º Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade ilegitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta. (...).

Tal comando é norma de eficácia limitada, conforme decidiu o Tribunal Superior Eleitoral ao editar a Súmula 13. A Carta dos Juristas, documento assinado por defensores da lei, sustenta que a Lei da Ficha Limpa está em conformidade com a Constituição por regulamentar o dispositivo da Lei Maior que trata sobre a vida pregressa:

A constitucionalidade de uma lei que considere outros fatores de notável gravidade é alicerçada pelo que expressamente estatui o § 9º do art. 14 da Constituição Federal.

(...)

Como se vê, é a própria Constituição da República quem expressamente determina ao legislador que estipule quais

elementos da vida pregressa dos candidatos podem afastá-los dos pleitos. Infelizmente, passados quase quinze anos desde a edição do comando constitucional (o texto passou a ter a redação atual em 1994), o Congresso Nacional permaneceu omissos em seu dever de regular a matéria.

(...)

José Leite Filho e Juraci Guimarães Júnior questionam:

“Qual melhor critério teria o legislador para na busca da moralidade para o exercício do mandato, considerando a vida pregressa do candidato, se não fosse elencando a condenação por órgão judicial colegiado como uma hipótese de inelegibilidade?” (FILHO, JOSÉ LEITE E JÚNIOR, pág. 237 – 238).

Todavia, Oscar Argollo, discorda dessa interpretação, se posicionando de seguinte forma:

Decerto que o exame da “vida pregressa” de candidato é uma situação fática e jurídica. Examinando o fato, contido no processo, é necessário examinar, também, a situação jurídica do processo. É possível imaginar que o exame jurídico da situação processual do candidato dispense o exame dos princípios, direitos e garantias fundamentais individuais constitucionais vigentes? – Penso que não. Seria relegar os efeitos constitucionais, favorecendo, destarte, a violação de preceitos fundamentais individuais. O trânsito em julgado de decisão singular ou colegiada somente ocorre após o pleno cumprimento do devido processo legal. (ARGOLLO, Oscar em <http://s.conjur.com.br>).

## **4. Renúncia a mandato para escapar de cassação**

### **4.1. O anseio da cidadania**

Nossa história política é repleta de casos de políticos, que para não serem cassados renunciaram aos seus mandatos. Nosso Congresso Nacional é palco diversas vezes dessa manobra. Não raro

os que renunciaram para não ficarem inelegíveis e retornam em eleições seguintes.

Na lista desta modalidade de manobra política, relatamos o escândalo que ficou conhecido como “Anões do Orçamento”, onde quatro deputados se utilizaram desse artifício, foi sancionada no dia 07 de junho de 1994 a Emenda Constitucional de Revisão nº. 6.

Ela acrescentou o § 4.º ao Art. 55 da Constituição Federal, tornando sem efeito a renúncia de parlamentar após instauração de processo que possa levar à cassação do mandato. Ocorre, porém, que o marco temporal entre a instauração do processo e a descoberta de ato ofensivo ao decoro é prazo suficiente para a renúncia.

Para impedir que essa manobra segue sendo utilizada, a Lei da Ficha Limpa acresceu à Lei das Inelegibilidades a alínea k, no inciso I do Art. 1º:

Art. 1º São inelegíveis:

I - para qualquer cargo: (...)

k) o Presidente da República, o Governador de Estado e do Distrito Federal, o Prefeito, os membros do Congresso Nacional, das Assembleias Legislativas, da Câmara Legislativa, das Câmaras Municipais, que renunciarem a seus mandatos desde o oferecimento de representação ou petição capaz de autorizar a abertura de processo por infringência a dispositivo da Constituição Federal, da Constituição Estadual, da Lei Orgânica do Distrito Federal ou da Lei Orgânica do Município, para as eleições que se realizarem durante o período remanescente do mandato para o qual foram eleitos e nos 8 (oito) anos subsequentes ao término da legislatura; (...).

Um dos argumentos contra essa causa de inelegibilidade é a de que ela fere o princípio do devido processo legal. Segundo essa corrente de opinião a renúncia, por ser ato unilateral de vontade, não pode gerar os mesmos efeitos de uma cassação, pelo fato do renunciante não exercer o direito à ampla defesa e ao contraditório, algo só possível no decorrer de um processo de cassação. Alegam,

ainda, a falta de razoabilidade de tal causa de inelegibilidade, pois ela faria incidir no renunciante a pena acessória da cassação, visto que a principal é a perda do mandato.

Emmanuel Roberto Girão De Castro Pinto classifica como fraude as renúncias para escapar de cassação:

(...) o ato caracteriza fraude mediante o desvirtuamento da faculdade de renunciar ao mandato eletivo, de modo a ilidir-se a incidência do preceito legal disposto no § 9.º do art. 14 da CF, havendo desvio de finalidade do direito à renúncia. (PINTO, pág. 186).

#### **4.2. Como funcionam na prática**

A inelegibilidade originária de renúncia acontece do restante do tempo que falta para o término do mandato, acrescido de oito anos. Por exemplo, se um senador renuncia no primeiro do seu mandato posse tendo contra si petição capaz de abrir processo de cassação, esse estará inelegível pelos oito anos que restariam de função parlamentar mais oito, totalizando dezesseis anos de impedimento ao exercício do direito de disputar eleições. É o que alguns doutrinadores chamam de “super inelegibilidade”.

Ressaltamos que apenas as renúncias ocorridas após o oferecimento de representação ou petição capaz de abrir processo de cassação é que geram a inelegibilidade.

O artifício de renunciar ao mandato, objetivando manter a capacidade eleitoral passiva é adotado por uma parcela dos políticos que revolta e inconformismo na população. Essas atitudes sempre foram e continuaram a ser vistas como confissões da veracidade das denúncias que sofriam e sofrem.

Na nossa história temos dos mais variados cargos se utilizando desta manobra para ficarem por pouco tempo afastados dos seus cargos, cargos esses que vão de presidentes da república, no caso do ex-presidente Fernando Collor de Melo e outros parlamentares de cargos diversos.

## 5. Lei da ficha limpa resumidamente

Numa melhor compreensão do tema, embora a regra geral seja a elegibilidade dos candidatos, há casos de impedimentos, impostos pela Constituição Federal ou por lei infraconstitucional, que podem restringir a possibilidade de candidatura a cargos políticos.

A Lei Complementar nº 135, de 2010, que ficou conhecida por Lei da Ficha Limpa, é um exemplo de lei infraconstitucional que regulamenta restrições à elegibilidade. Fruto de um projeto de lei de iniciativa popular, encabeçado por entidades que fazem parte do Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE), e mobilizou vários setores da sociedade brasileira, entre eles, a Associação Brasileira de Magistrados, Procuradores e Promotores Eleitorais (Abramppe), a Central Única dos Trabalhadores (CUT), a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), organizações não governamentais, sindicatos, associações e confederações de diversas categorias profissionais, além da Igreja católica. Foram obtidas mais de 1 milhão e 600 mil assinaturas em apoio.

De acordo com Marlon Jacinto Reis (2010), um dos coordenadores do projeto:

A coleta de assinaturas teve início em maio de 2008, após a aprovação da campanha pela unanimidade dos presentes à Assembleia Geral da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, uma das entidades integrantes do movimento. A partir daí todas as demais organizações foram convidadas a refletir sobre o tema e difundi-lo entre suas bases de modo a alcançar-se a mobilização em rede necessária à geração da “energia política” da qual dependeria a conquista das 1,3 milhão de assinaturas necessárias à apresentação de um projeto de lei de iniciativa popular.

Segundo Graziela Tanaka (2011), coordenadora de campanhas da Avaaz.org. no Brasil:

“algumas pessoas chegaram a dizer que a campanha Ficha Limpa foi a primeira grande mobilização popular por uma questão política desde o movimento dos caras-pintadas que pediram o impeachment do então presidente Fernando Collor de Mello”.

O propósito da Lei Complementar nº 135, de 2010, foi alterar a Lei Complementar nº 64, de 1990, atendendo ao disposto no art. 14, § 9º, da Constituição Federal, que autoriza o legislador infraconstitucional a estabelecer novas hipóteses de inelegibilidade, visando proteger a probidade administrativa e a moralidade para exercício de mandato, considerada a vida pregressa do candidato.

Resumidamente, as principais inovações trazidas pela Lei Complementar nº 135, de 2010, são:

Aumento no rol dos crimes elencados no art. 1º, I, e;

No que se refere à rejeição das contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas, a exigência de que a ação do agente seja dolosa, bem como a necessidade de anulação ou suspensão da decisão pelo Poder Judiciário, e não apenas do ajuizamento da ação judicial;

Inclusão da imposição da inelegibilidade para os que forem condenados por captação ilícita de sufrágio;

Previsão da inelegibilidade para os que forem excluídos do exercício da profissão, por decisão sancionatória do órgão profissional competente, em virtude de infração ético-profissional, dos que forem demitidos do serviço público em decorrência de processo administrativo ou judicial e para os magistrados e membros do Ministério Público que forem aposentados compulsoriamente;

Aplicação da inelegibilidade aos condenados por terem simulado a cessação do vínculo conjugal ou da união estável, para evitar a inelegibilidade em razão de parentesco;

Exclusão da incidência da lei que estabelece casos de inelegibilidade sobre os crimes culposos, os de menor potencial ofensivo, os de ação penal privada e a renúncia para fins de desincompatibilização;

Abolição da exigência do trânsito em julgado da decisão judicial para fins de inelegibilidade, bastando à existência de decisão

proferida por órgão judicial colegiado a partir da edição da nova lei;

Estabelecimento da prioridade na tramitação dos processos que versarem sobre desvio ou sobre abuso do poder econômico ou do poder de autoridade, vedada a alegação de acúmulo de serviço;

Possibilidade de suspensão cautelar da inelegibilidade por decisão emanada do órgão colegiado competente;

Aumento do prazo das inelegibilidades para oito anos.

Embora a questão já tenha sido discutida e definitivamente apreciada pelo Supremo Tribunal Federal, que inclinou pela constitucionalidade da norma, ainda há na ordem jurídica atual muita controvérsia acerca de sua constitucionalidade.

Existe uma corrente doutrinária que, apoiada no princípio da presunção de inocência, sustenta a inconstitucionalidade da Lei Complementar nº 135, de 2010, porque considera que a inelegibilidade assume caráter sancionatório e que a ausência de previsão do trânsito em julgado da decisão constitui uma violação a direitos fundamentais.

Porém existe outra corrente que defende a constitucionalidade do novo diploma legal.

Asseveram estes que a Lei da Ficha Limpa visa impedir o acesso a cargos políticos de candidatos detentores de “ficha suja”, mas ainda não condenados definitivamente.

Alegam, ainda, a ocorrência da impunidade, decorrente da demora no julgamento definitivo do processo e consideram que a aplicação do princípio da presunção de inocência restringe-se à seara penal e que os valores tutelados pelos princípios da moralidade e probidade administrativa seriam mais amplos do que a garantia da presunção de inocência, uma vez que resguardam toda a coletividade e, por esse motivo, teriam maior relevância no caso em tela.

Dessa forma, apesar de considerada a importância da garantia da presunção de inocência e que essa é uma conquista que não pode ser habitualmente flexibilizada, deve-se seguir o entendimento da

Suprema Corte brasileira, que decidiu pela constitucionalidade da Lei Complementar nº 135, de 2010. Ademais, a presunção de inocência não é considerada uma garantia absoluta nem mesmo na seara penal, que considera como legítimas as prisões provisórias, mas isso é outra história.

## Referencias

ANGELIM, August Sampaio. Ficha Limpa e a Garantia Constitucional da Irretroatividade da Lei Penal em Face dos Casos de Inelegibilidade Sanção. ASSUNÇÃO, Marcos e PEREIRA ASSUNÇÃO, Marcondes. Ficha Limpa a Lei da Cidadania. p.21.

BARROS, Francisco Dirceu. A Constitucionalidade da Lei da Ficha Limpa. Revista L&C. p.14.

BRAGA, Flávio. Quando a Inelegibilidade Não é Pena. Disponível em 26/04/2018.  
CASTRO, Edson de Resende. Teoria e prática do direito eleitoral. 4. ed. Belo Horizonte: Mandamento, 2008.

CERQUEIRA, Thales Tácito e CERQUEIRA, Camila Albuquerque. Reformas Eleitorais. Comentadas. p. 746.

CERQUEIRA, Thales Tácito Pontes Luz de Pádua. Ficha Limpa & questões constitucionais: direito eleitoral do inimigo (retroagir?). Estudos Eleitorais, Brasília, v. 5, n. 1, p. 65-75, jan. /abr. 2010.

COSTA, Adriano Soares da. Moralismo Eleitoral, Inelegibilidade e Vida Progressiva. Disponível em <http://www.adrianosoares.com.br/artigos/index.asp?vCod=145&idioma=pt> Acesso em 30/04/2018.

FERRAÇO, Ricardo. A Farra dos Recursos judiciais. Disponível em <http://www.ricardoferraco.com/2011/04/27/artigo-a-farra-dos-recursos-judiciais/> Acesso em 25/04/2018.

FILHO, José Leite e JÚNIOR, Juraci Guimarães. Reforma Eleitoral. p. 237-238.  
GOMES, José Jairo. Direito Eleitoral. p.148-149.

GOMES, José Jairo. Direito eleitoral. 5. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

<http://reuters-brasil.jusbrasil.com.br/noticias/2200329/polemica-sobre-ficha-limpa- deveproseguir-na-justica>. Acesso em 24/04/2018.

<http://www.augustonsampaioangelim.recantodasletras.com.br/visualizar.php?i dt=2438658> Acesso em 20/04/2018.

<http://www.jornalpequeno.com.br/2010/7/4/quando-a-inelegibilidade-nao-e-pena-123280.htm>  
<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u730548.shtml> Acesso em 23/04/2018.

MORAES, Alexandre de. Direito. Constitucional. p. 233.

MORAES, Alexandre de. Direito constitucional. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2011.  
NIESS, Pedro Henrique Távora. Direitos políticos. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Edipro, 2000.

NOZOMI, Graziela Martino Tanaka. O Ativismo Online na Ficha Limpa: Como a Internet Está Mudando a Política. Em REIS, Márton Jacinto; CASTRO; Edson Resende de e ROSENO, Marcelo de Oliveira (orgs). Ficha Limpa Interpretada por Juristas e Responsáveis Pela Iniciativa Popular. p.326.

PINTO, Emmanuel Roberto Girão de Castro. Da Inelegibilidade por Renúncia a Mandato. Eletivo. Em REIS, Márton Jacinto; CASTRO; Edson Resende de e ROSENO, Marcelo de Oliveira (orgs). Ficha Limpa Interpretada por Juristas e Responsáveis Pela Iniciativa Popular. p.184.

Presunção de Inocência: Não Aplicação às Normas Sobre Inelegibilidades. Disponível em [http://mcce.org.br/sites/default/files/carta\\_juristas.pdf](http://mcce.org.br/sites/default/files/carta_juristas.pdf) Acesso em 02/05/2018.

REIS, Márton Jacinto. O Princípio Constitucional da Proteção e a Definição Legal das Inelegibilidades. Em REIS, Márton Jacinto; CASTRO, Edson Resende de e ROSENO, Marcelo de Oliveira (orgs). Ficha Limpa Interpretada por Juristas e Responsáveis Pela Iniciativa Popular. p.38 - 49.

REIS, Marlon Jacinto. Lei complementar nº 135 de 4 de junho 2010: interpretada por juristas e membros responsáveis pela iniciativa popular. São Paulo: Edipro, 2010.

SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 33 e 338. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

SILVEIRA, Túlio Belchior Mano da. Ficha Limpa: Constitucionalidade e Presunção de Inocência. Revista L&C. p.11.

TANAKA, Graziela. Ativismo online na Ficha Limpa: a Internet está mudando a política. TI Especialistas Desenvolvendo Ideias, [s. l.], 1º jan. 2011. Disponível em: <[Http://www.tiespecialistas.com.br/2011/01/ativismo-online-na-ficha-limpa-a-internet-esta-mudando-a-politica](http://www.tiespecialistas.com.br/2011/01/ativismo-online-na-ficha-limpa-a-internet-esta-mudando-a-politica)>. Acesso em: 01/05/2018.

TAVORA, Pedro Henrique. Direitos políticos: condições de elegibilidade e inelegibilidade. 2. ed. São Paulo: Edipro, 2000.



## Capítulo 8

### A constituição formal sob o olhar de Smitt e Hans Kelsen

*Francisco Apoliano Albuquerque<sup>1</sup>*

*Jefferson Florêncio Rozendo<sup>2</sup>*

*Estanislau Ferreira Bié<sup>3</sup>*

---

<sup>1</sup> Graduado em Ciências Contábeis e Teologia; Especialista em Direito e Processo Previdenciário; Direito e Processo do Trabalho; Gerenciamento Pública e Privada; Gestão de Segurança Pública; Auditoria e Controle Externo do Setor Público; Gestão Pública Estadual e Municipal; MBA em Gestão e Contabilidade; Mestre em Gestão Pública Estadual e Municipal; Doutor em Administração; PhD em Direito Penal e as Garantias Constitucionais; Professor da Universidade Estadual Vale do Acaraú – UVA; Professor de Pós-Graduação; Consultor e Instrutor do SEBRAE.

<sup>2</sup> Graduado em Educação Física-UVA; Especialista em Segurança Pública- UNICE; Mestrando em Educação- UNISULLIVAN; Acadêmico em Direito e Pedagogia, Participante de Bancas Examinadoras de Monografias.

<sup>3</sup> Doutor em Ciências da Educação pela UNISAL - Universidad San Lorenzo; Mestre em Ciências da Educação pela UNISAL; Especialista em Policiamento Comunitário pela UFC - Universidade Federal do Ceará; Especialista em Segurança Pública pela FATE - Faculdade Ateneu; Especialista em Ciências Política Sociedade e Governo pela Universidade Estadual Vale do Acaraú - UVA/UNIPACE; Especialista em Ciências da Educação pela FACULDADE EVOLUÇÃO - Sociedade Evolução de Educação Superior e Tecnologia Ltda; Especialista em História e Cultura Afro-brasileira e Indígena pela FATE - Faculdade Ateneu; Bacharel em Teologia pelo Centro Universitário UNINTA; Licenciado em Ciências da Religião pelo Centro Universitário UNINTA; Licenciado em História pelo Centro Universitário UNINTA. Diretor Executivo do Instituto Superior de Ensino Sem Fronteiras – ISESF; Organizador e Membro do Concelho Editorial e Científico das Coleções Saúde no Brasil: Formação Acadêmica, Práticas e Exercício da Profissão; Fazer Educativo; Educação Como Forma de Socialização; Segurança Pública: Direito e Justiça Brasileira e Diretor da Série Conhecimento Afrodescendente. Atualmente professor da Academia Estadual de Segurança Pública do Ceará – AESP/CE, Policial Militar (Oficial da Reserva).

## 1. Breve histórico sobre a constituição brasileira

No Brasil, dentre tantas Constituições que foram criadas no processo histórico democrático do país, a que se encontra atualmente em vigor é a de 1988. A mesma foi promulgada no dia 5 de outubro do supracitado ano durante o governo do presidente José Sarney. Ela é a sétima constituição do país desde sua independência e foi elaborada pela Assembleia nacional constituinte, eleita em 15 de novembro de 1986 vindo, sendo composta por deputados e senadores eleitos democraticamente e presidida por Ulisses Guimarães. Os trabalhos para elaboração da constituição se estenderam de fevereiro de 1987 a setembro de 1988 e marcaram o processo de redemocratização do país após a intervenção militar.

Entretanto, nem sempre a nossa constituição foi pautada na democracia e igualdade. Todas elas, como explicitado anteriormente, têm de ser levadas em consideração o contexto histórico a qual foram elaboradas, pois cada uma apresentam características únicas de acordo com o tempo.

A exemplo temos a primeira constituição brasileira que fora criada em 1824. A mesma nasceu em meio a uma intensa disputa entre as principais forças política na disputa pelo poder, que eram a elite latifundiária com os lusitanos. Com isso, o então rei vigente Dom Pedro I, dissolveu a assembleia constituinte e com apoio da elite portuguesa proclamou a nossa primeira constituição que tinha como características principais um Estado centralizado, a existência de quatro poderes (com diferencial dos três que ainda hoje vigentes na nossa constituição, existia o poder moderador que era exercido pelo imperador), a vitaliciedade do mandato dos senadores, voto exclusivamente censitários e em dois graus (com eleitores da paróquia e os eleitores da província), o Estado não era laico (ligado diretamente à igreja católica), pautava-se no modelo externo a exemplo das monarquias europeias e o país se denominaria Império do Brasil. Ocasionalmente, tal constituição foi a que teve maior duração no país, perdurando por 65 anos.

A segunda Constituição fora criada no ano de 1981, que se analisarmos o contexto histórico a qual fora inserida, observa-se a forte influência da elite cafeicultora que acabara consequente amarrando o voto pelo então conhecido voto de cabresto. A mesma, entretanto, apresentou características interessantes como o fim do poder moderador (aquele exercido pelo imperador); o voto mesmo sendo considerado universal, mesmo assim ainda com um forte teor excludente, pois não permitia o sufrágio dos analfabetos e das mulheres; nesse instante também o Estado se tornara laico, ou seja, a Igreja Católica era separa do Estado; a mesma teve como base o modelo constitucional norte-americana e o país era então denominado Estados Unidos do Brasil, tendo também sua carta constitucional promulgada.

A terceira fora criada em meio a um governo provisório, ou seja, sem constituição, sendo que somente no ano de 1933 após a derrota da revolução constitucionalista ocorrida em São Paulo, que se elegeu uma assembleia constituinte que tinha o intuito de redigir uma nova constituição. A mesma apresentou como características principais a inclusão do voto censitário e o feminino; o país ainda recebia a mesma denominação de Estados Unidos do Brasil; mesmo sendo a constituição que teve a menor duração (perdurou apenas até o ano de 1935, pois foi suspensa pelo próprio Vargas instaurando o estado de sitio) a referida constituição garantiu uma serie de conquistas trabalhistas como a redução da carga horaria para oito horas diárias, um repouso semanal e férias remuneradas.

A quarta constituição diferentemente de suas antecessoras, foi outorgada, ou seja, imposta pelo então governo Vargas. Visando sua perpetuação no poder com a eminência do fim de seu mandato, Getúlio se utilizou de subterfúgios de que o comunismo estava preste a invadir o país. Com isso, o país passava a ter um governo pautado num regime ditatorial, baseado no modelo externo de ditaduras fascistas como a da Itália, Polônia e Alemanha; existia uma forte perseguição aos seus opositores e também intervia diretamente economia no país. Nesse período foram abolidos os

partidos políticos e também a liberdade de imprensa. O mandato do presidente tinha a alegativa de ser prorrogado até a realização de um novo plebiscito que nunca se concretizaria.

Já a nossa quinta constituição, que se deu por volta do ano de 1946, originou-se em meio ao período subsequente a queda do governo Vargas, pautada na latente necessidade de redemocratização do país. Com isso, o congresso nacional que havia a pouco tempo sido eleito, se encarregou de assumir tal tarefa. Através de uma constituição promulgada, tal constituição deu ampla autonomia político-administrativas para os estados e municípios. A mesma também apresentou como características um mandato presidencial com duração de cinco anos; garantias de liberdade de expressão e opinião; defendia a propriedade privada e principalmente os latifundiários; foi tida como contraditória, pois ao mesmo tempo que defendia as conquistas trabalhistas conquistadas na constituição anterior, favorecia também incondicionalmente a elite empresarial; também assegurava o direito a greve e filiação sindical. Vale-se ressaltar que no ano de 1961, período posterior a renúncia de Jânio Quadros, foi implantado o parlamentarismo. Entretanto, através de um plebiscito realizado no ano seguinte, a população optou pela volta do presidencialismo.

No ano de 1967 foi criada a sexta constituição, num período marcado ainda pelo do autoritarismo e repressão. A referida carta magna foi criada absolvendo elementos ditatoriais dos atos institucionais. A mesma apresentou como características a oficialização dos atos institucionais e complementares da gestão militar e também foi promulgada tendo diversas alterações devido a inúmeras cassações.

Por fim, no de 1988 foi criada a então conhecida constituição cidadã que é a em vigência até hoje no país. Para entender como se deu a sua criação, deve-se primeiro se contextualizar em meio ao cenário político internacional da época. Havia uma necessidade latente de uma remodelação de todo o país, afinal, o mundo inteiro não mais aceitava governos autoritários e existia uma aversão aos

governos militares que eram associados a ditaduras. Produzida pelo congresso nacional dava-se início então a República Federativa do Brasil. Tal carta constitucional apresenta como característica um série de novos direitos trabalhistas (redução da carga horaria semanal, férias, direitos estendidos a todos os trabalhadores, direito ao decimo terceiro salário; dentre outros); vislumbra a terra com sua função social; reconhece os direitos dos índios; acontece também uma grande reforma no sistema eleitoral, alcançando os votos para os analfabetos e permitido para maiores de 16 anos e por fim combate a todas as formas de preconceito e discriminação, garantido a igualdade entre todos que compõe a sociedade.

Vale-se ressaltar que mesmo em meio a um novo plebiscito, no ano de 1993, em que o povo foi consultado para acertar ajustes importantes na condução do Estado brasileiro, escolheu-se consequentemente a manutenção do atual sistema de governo pautado na república presidencialista.

## **2. Existência ou não de constituição em todos os estados conforme a acepção substancial ou formal que se atribuíu ao vocábulo**

De acordo Bastos (2001) Constituição partindo do sentido substancial, é inerente a todo e qualquer Estado que possui o básico de regras necessárias para sua existência. A verdade é que não é procedente o ocasional entendimento daqueles doutrinadores que relutam a aceitar a Constituição Jurídica nos Estados que não contemplam algum limite ao Poder Público. O que dê certo pode-se afirmar com convicção é se existe um Estado, ocasionalmente tem de existir por ventura um ordenamento jurídico serve de base fundamental.

Em suma, o Estado necessariamente tem de ser observado como sempre tendo como base o direito. Nas sociedades menos evoluídas, é perceptível a existência de certos conjuntos de leis. Mesmo que por ventura possuindo um cunho de veras rudimentar,

sempre se fez presente a identificação de uma norma, ainda que apresentando um caráter consuetudinário, que designava um certo indivíduo como chefe, e uma outra que instituía as ordens do mesmo como norma obrigatória, sempre pautado no seu pesado e inquestionável cumprimento sob a alegativa de sanções pesadas.

Entretanto, não se pode afirmar que sempre existirá uma Constituição no seu sentido formal. Tal fato se dá pois, ocasionalmente nem todos os Estados acabam por contemplar a existência de regras que norteiam o ordenamento. Com isso, à dúvida que resplandece a respeito de tal questionamento é a possibilidade da existência em todo Estado de Constituição. Cabe-nos responder eventualmente que sim, com a condição de que tome a referida expressão no seu real sentido substancial. Claro que se a resposta for negativa, sua existência é possível em virtude de que alguns ordenamentos jurídicos não tecem diferença entre as normas constitucionais das ordinárias, sendo que ambas acabam sendo regidas pela mesma política jurídica.

Tal fato se comprova quando nos referimos ao processo que culmina na sua produção, no tocante ao desejo jurídico ou hierárquico das mesmas implícitas no sistema.

### **3. Critério mais relevante para o direito brasileiro na conceituação de constituição: o formal.**

Para Bastos (2001), dentre todas as conceituações de constituição a mais relevante para o estudo do direito, bem como para o seu entendimento enquanto formador e imperativo normativo, é o critério formal. Isso obviamente se dá, pois, as classificações, as categorizações e as conceituações apenas apresentam relevância diante do direito na medida em que a elas se façam corresponder um regime jurídico próprio, vale-se ressaltar, um feixe de normas pertinentes. Abandonando esse princípio metodológico, nada nos impedirá de classificar os textos constitucionais em função dos mais obtusos critérios (tamanhos,

essência, entre outros). Tal atividade, por um lado, pode apresentar-se como estrategicamente inviável do ponto de vista prático, já que em nada facilitaria a obtenção de informações pertinentes a funcionalidade do sistema propriamente dito.

Também vale salientar que a exata delimitação do que seja substancialmente constitucional não nos pode ser fornecida na sua totalidade, visto que a priori, a mesma sendo abordada não como um todo e sim através do seu estudo superficial e fragmentado nos remete de forma desvinculada da sociedade política. Muitas vezes, o que é por esta entendida como matéria de extrema relevância, devendo, em consequência, figurar no texto maior em dada época, deixa de ser em outro momento histórico.

Da mesma forma, sociedades contemporâneas em razão da adoção de princípios ideológicos diferentes, chegam a conclusões manifestamente diversas no que concerne a classificação de uma matéria como substancialmente constitucional. Isso porque, em determinado Estado, um princípio qualquer pode representar um papel bem diverso estruturalmente em relação a outro.

De acordo com Lavagna (1970) pode-se observar que o conteúdo de uma constituição é elástico e em última análise, político:

“não existe um critério absoluto para estabelecer aquilo que é constitucional e aquilo que não é, em um certo sentido, tudo pode ser ou tornar-se constitucional, se no âmbito de dada organização política se considere que certas normas são particularmente importantes, vitais, condicionadoras, de alguma maneira, do sistema. Sob tal perspectivas, podemos dizer que cada ordenamento, ainda que flexível, contém e revela, de alguma forma, os critérios de identificação das matérias constitucionais”.

É sabido que, de modo geral, o texto constitucional serve como substancial alicerce para a formação de um Estado. A Carta Magna se apresenta com a importância fundamental de proporcionar a existência de um poder institucionalizado que designa inclusive os pressupostos segundo os quais alguém poderá

até a exercer a autoridade e em quais condições. Também explicita acerca desses limites e sobre as relações entre tais poderes que não podem ser ignoradas em virtude de qualquer outro fator senão contidos em lei maior.

O que se constata quando analisamos a constituição é a existência de duas correntes de pensamento que sempre exercem pressão sobre o texto constitucional, inconscientemente atribuindo a mesma uma denotação que gera diferentes interpretações. A primeira é a de levar para o texto da constituição aquilo que for essencial para a estruturação é funcionamento do Estado. A outra é a de consagrar nos textos princípios respeitantes a quase todas as áreas do direito: civil, comercial, penal etc.

Embora essa ascendência seja hoje quase insopitável, uma vez que as correntes políticas e ideológicas não querem perder a oportunidades de inserir na lei maior todos aqueles valores que se lhe afiguram caros, a verdade é que esse inchamento do texto constitucional é extremamente nocivo. Não se pode comparar a constitucional. O alargamento tem outro inconveniente sério, que é o de impedir que as constituições ganhem imutabilidade, ainda que relativa.

Na medida em que elas enfeixam regras que melhor ficariam em um programa de partido político e que poderiam em consequência ser perfeitamente promulgadas por via de legislação ordinária, tornam-se também expostas e vulneráveis as arremetidas que contra elas são feitas, por força das oscilações frequentes com que as diversas questões econômicas, sociais, culturais, tecnológicas etc. evoluem nos tempos modernos.

Outro ponto a salientar, também, é a relevância emprestada pelos estudos modernos aos fenômenos que se cumprem no nível da constituição material. É dizer, embora sem admitir que haja um determinismo unilateral, isto é: sem ir ao ponto de querer fazer da constituição formal mera resultante das forças políticas, econômicas, religiosas, culturais que vigoram em determinado

momento, aceita-se a ideia de que os constituintes não atuam em um vácuo político, sociológico, econômico etc.

Há, portanto, fenômeno de determinação recíproca. As realidades sociológicas penetram na constituição formal da mesma forma que esta, pela força própria do normativo, acaba por exercer influência sobre o real, influência esta que pode ser no sentido de precipitar tendências que já se faziam presentes no meio social, como também de retardá-las.

A constituição não é, portanto, um instrumento em si mesmo conservador ou revolucionário. Isso vai depender do conteúdo que ela vier a assumir e sobretudo da forma por que for vivenciada.

#### **4. O conceito formal**

Não é raro a existência de matérias que são apenas de aparência quando se referem as Constituições, que se designam exclusivamente por ter sido introduzida na Constituição que é enxertada no seu corpo normativo. Mais esse fato não se dá pelo fato de se referir aos elementos básicos ou institucionais de organização política. Há na Constituição, diversas matérias que gozam de valor superior, o conceito formal de constituição é um desses conceitos que gozam da garantia e desse valor superior que é conferido no texto constitucional. O certamente não aconteceria se a mesma houvesse sido deferida à legislação ordinária.

São inúmeros os exemplos que o Direito Constitucional positivo, como cita o insigne Professor Afonso Arinos de Melo Franco. Esses documentos legislativos com força constitucional são parte da constituição material em sua acepção mais ampla, que transcende o texto rígido oriundo da vontade constituinte e a ele obviamente se prende, de uma forma indireta mediata. O contrário também ocorre. (BONAVIDES, 17<sup>a</sup>, ed., p.82).

Ressalta Kelsen (1982), enunciando o conceito formal de Constitucional (BONAVIDES, ed. 17<sup>a</sup>, p.82):

“Fala-se de constituição em sentido formal quando se faz a distinção entre as leis ordinárias e aquelas outras que exigem certos requisitos especiais para sua criação e reforma”. Decorre assim do conceito formal de Constituição, segundo Kelsen, a distinção entre a legislação ordinária e a legislação constitucional”.

Cumpra ainda atentar na seguinte ponderação de um abalizado constitucionalista (BONAVIDES, 17<sup>a</sup> ed., p.82 e 83):

“Essa diversidade de órbitas entre o que é constitucional só na esfera formal e aquilo que o é em sentido substancial, logicamente só se produz nas Constituições escritas, desde que, nas consuetudinárias, unicamente a interpretação racional determina quais as regras do sistema jurídico que tem caráter constitucional”.

Assim, esta norma pode assumir qualquer conteúdo, inclusive ser uma norma que não é Constituição em sentido material, pois não traz normas que regulam o processo de criação das normas de um sistema jurídico, mais será Constituição em sentido formal pois não pode ser revogada ou alterada por uma simples lei, mas somente através de um processo especial. Devido a este enfoque normativo Kelsen pode lecionar sem assombro que uma garantia eficaz dos chamados direitos e liberdades fundamentais apenas existe se a Constituição que os garante não pode ser modificada pela via da simples legislação mas apenas o pode ser através de um processo especial que se distingue do usual processo legislativo pela circunstância de apenas poder ter lugar sob pressupostos mais restritivos, ou seja, considera este processo mais restrito garante a eficácia destes direitos fundamentais, não existindo este processo, correm sérios riscos de serem desrespeitados.

Segundo Ibraim José dos Mercês, a Constituição Formal no sentido kelseniano corresponde à Constituição Escrita, assim leciona que "Da Constituição em sentido material deve distinguir-se a Constituição em sentido formal, isto é, um documento designado como "Constituição" que – como Constituição escrita – não só contém normas que regulam a produção de normas gerais, isto é, a

legislação, mas também normas que se referem a outros assuntos politicamente importantes e, além disso, preceitos por força dos quais as normas contidas neste documento, a lei constitucional, não podem ser revogadas ou alteradas pela mesma forma que as leis simples, mas somente através de processo especial submetido a requisitos mais severos. Estas determinações representam a forma da Constituição que, como forma, pode assumir qualquer conteúdo e que, em primeira linha, serve para a estabilização das normas que aqui são designadas como Constituição material e que são o fundamento de Direito positivo de qualquer ordem jurídica estadual."

Ibraim diz assim: "esta norma pode assumir qualquer conteúdo, inclusive ser uma norma que não é Constituição em sentido material, pois não traz normas que regulam o processo de criação das normas de um sistema jurídico, mais será Constituição em sentido formal pois não pode ser revogada ou alterada por uma simples lei mas somente através de um processo especial".

Resta é claro, supor que a existência de uma Constituição é fundamental para que um sistema jurídico tenha unidade, e logo se uma Constituição é válida é porque a suas normas são eficazes, e não precisa de qualquer elemento externo a norma para comprovar a sua validade.

Por isso Kelsen não pode aceitar a existência de uma lei válida e contrária à Constituição (anticonstitucional), pois se uma lei somente pode ser válida com fundamento na Constituição, a lei em questão é válida porque está de acordo com a Constituição, estas leis devem valer na medida e pelo tempo em que não forem anuladas pela forma constitucionalmente prevista. Assim, as leis "inconstitucionais" são leis conforme a constituição que, todavia, são anuláveis por um processo especial", enquanto assim não o forem declaradas são válidas. Temos aqui o enfoque da norma Constituição como critério de interpretação.

## 5. As concepções da constituição federal

**Se partimos sobre uma premissa da Constituição Federal e seus sentidos: abrangendo sociológico, político e o jurídico. Qual o sentido que melhor reflete hoje o conceito de Constituição?**

Depois da introdução e no desenvolver nessas teorias e conceitos para respondermos a essa questão já tão discutida na doutrina, precisaremos inicialmente, saber da Constituição não apenas esses 3 aspectos propostos e também necessitaremos dos conceitos de classificação moderna de constituição:

**Explanando sobre a Concepção Sociológica:** proposta por Ferdinand Lassalle no livro “A essência da Constituição”. Enxerga a Constituição sob o aspecto da relação entre os fatos sociais dentro do Estado. Para Lassalle havia uma Constituição real (ou efetiva – definição clássica – é a soma dos fatores reais de poder que regem uma determinada nação) e uma Constituição escrita (CF/88 – para Lassalle, uma constituição escrita não passa de uma folha de papel). Esta soma poderia ou não coincidir com a Constituição escrita, que sucumbirá se contrária à Constituição real ou efetiva, devendo se coadunar com a Constituição real ou efetiva.

**Explanando sobre a Concepção Política:** Prisma que se dá nesta concepção é o político. Defendida por Carl Schmitt no livro “Teoria da Constituição”. Busca-se o fundamento da Constituição na decisão política fundamental que antecede a elaboração da Constituição – aquela decisão sem a qual não se organiza ou funda um Estado. Ex: Estado unitário ou federação, Estado Democrático ou não, parlamentarismo ou presidencialismo, quais serão os direitos fundamentais etc. – podem estar ou não no texto escrito. O autor diferencia Constituição de Lei Constitucional. A 1ª traz as normas que decorrem da decisão política fundamental, normas estruturantes do Estado, que nunca poderão ser reformadas. A 2ª será que estiver no texto escrito, mas não for decisão política fundamental, ex: art. 242, §§ 1º e 2º, CF – é matéria adstrita à lei,

mas que está na Constituição, podendo ser reformadas por processo de reforma constitucional.

**Explanando sobre a Concepção Jurídica ou concepção puramente normativa da Constituição:** Hans Kelsen – “Teoria Pura do Direito”. A Constituição é puro dever-ser, norma pura, não devendo buscar seu fundamento na filosofia, na sociologia ou na política, mas na própria ciência jurídica. Logo, é puro “dever-ser”. Constituição deve poder ser entendida no sentido:

**a) lógico-jurídico:** norma fundamental hipotética: fundamental porque é ela que nos dá o fundamento da Constituição; hipotética porque essa norma não é posta pelo Estado é apenas pressuposta. Não está a sua base no direito positivo ou posto, já que ela própria está no topo do ordenamento; e

**b) jurídico-positivo:** é aquela feita pelo poder constituinte, constituição escrita, é a norma que fundamenta todo o ordenamento jurídico. No nosso caso seria a CF/88. É algo que está no direito positivo, no topo na pirâmide. A norma infraconstitucional deve observar a norma superior e a Constituição, por consequência. Dessa concepção nasce a ideia de supremacia formal constitucional e controle de constitucionalidade, e de rigidez constitucional, ou seja, necessidade de proteger a norma que dá validade a todo o ordenamento. Para ele nunca se pode entender o direito como fato social, mas sim como norma, um sistema escalonado de normas estruturas e dispostas hierarquicamente, onde a norma fundamental fecha o ordenamento jurídico dando unidade ao direito.

**Explanando sobre a Concepção Jurídica ou concepção puramente normativa da Constituição:** Hans Kelsen – “Teoria Pura do Direito”. A Constituição é puro dever-ser, norma pura, não devendo buscar seu fundamento na filosofia, na sociologia ou na política, mas na própria ciência jurídica. Logo, é puro “dever-ser”. Constituição deve poder ser entendida no sentido:

**a) lógico-jurídico:** norma fundamental hipotética: fundamental porque é ela que nos dá o fundamento da Constituição;

hipotética porque essa norma não é posta pelo Estado é apenas pressuposta. Não está a sua base no direito positivo ou posto, já que ela própria está no topo do ordenamento; e

**b) jurídico-positivo:** é aquela feita pelo poder constituinte, constituição escrita, é a norma que fundamenta todo o ordenamento jurídico. No nosso caso seria a CF/88. É algo que está no direito positivo, no topo na pirâmide. A norma infraconstitucional deve observar a norma superior e a Constituição, por consequência. Dessa concepção nasce a ideia de supremacia formal constitucional e controle de constitucionalidade, e de rigidez constitucional, ou seja, necessidade de proteger a norma que dá validade a todo o ordenamento. Para ele nunca se pode entender o direito como fato social, mas sim como norma, um sistema escalonado de normas estruturas e dispostas hierarquicamente, onde a norma fundamental fecha o ordenamento jurídico dando unidade ao direito

## 6. Conclusão

Concluimos este estudo, entendendo que da classificação inicialmente proposta (sociológica, política e jurídica), assumimos nossa preferência pela concepção normativa de constituição, que se aproximaria mais da concepção jurídica. Mas, não poderíamos deixar de esclarecer que a Constituição de um Estado não deve ser vista apenas por uma única concepção, e sim por uma “junção” de todas elas, e nesse ponto devemos considerar que **a concepção, ou o sentido que melhor compreende o conceito de constituição, é o sentido ou concepção cultural**, que reflete numa união (conexão) de todos os sentidos vistos anteriormente

Partindo-se do que .... De acordo com sua teoria sobre a constituição formal, na visão de Kelsen a constituição assume o papel de fundamento e validade de um sistema de direito positivo, tendo isso como base. Kelsen nega a constituição outro papel, por seu conteúdo que é pensado que não pode ser desobedecido perante

a constituição. Concluímos que como operadores do direito que a constituição está no topo do ordenamento de direito positivo.

E sendo assim a constituição não pode deter uma natureza normativa, pois trata-se de um fenômeno superior.

Contudo, não se pode negar que a composição constitucional variará de acordo com o contexto histórico, social, geográfico, dentre outros fatores em que a mesma fora criada. Tudo isso nos remete a uma visão que tal texto, mesmo inanimado, torna-se um ente vivo e de fundamental importância para a existência do Estado, pois através dele é que será conduzida a sociedade propriamente dita.

## **Referência**

KELSEN, Hans. Teoría General Del Estado, ob, cit., p.330 ,1982.

BASCUNÁN, Alejandro Silva, Tradado de Derecho Constitucional- Principípios, p.66, 1997.

FRANCO. Afonso Arinos de Melo, Direito Constitucional, Teoria da Constituição. As Constituições do Brasil, p.145 à 158,1981

LAVAGNA, Carlo, Istituzioni di direto público,1970, v.1, p.205.

BASTOS, Celso Ribeiro, Curso de Direito Constitucional, 22<sup>a</sup>.ed., São Paulo: Saraiva,2001.

KELSEN, Hans. Teoria Pura do Direito.6<sup>a</sup> ed. Tradução de João Batista Machado. Coimbra: Armênio Armado Editor.1984.

RIBEIRO, Paulo de Tarso Ramos. Poder Constituinte e Decisão Jurídica – Os paradoxos da legitimação institucional. Belém: Cejup. 1999.



## Capítulo 9

# Estudo sobre os aspectos da violência de gênero contra a mulher no âmbito doméstico

*Olinda Maria Brady Holanda*

### 1. Introdução

O termo violência de gênero refere-se ao fenômeno da violência entendida de forma mais ampla. Gênero diz respeito à construção sócio-histórico-cultural do ser homem e do ser mulher. Essa construção dita normas e valores que organizam tanto as relações entre homens e mulheres quanto as relações dos homens e das mulheres entre si (BENEVENTO & SANTANA, 2013).

Essa violência trata-se de um câncer social desde os tempos mais remotos. É reflexo dos nossos antepassados, onde a mulher era tratada como “sexo frágil”, estando em estado inferior ao homem simplesmente por ser mulher.

Dentro desse estudo será feita uma análise sobre a influência desse período na construção dos costumes, o que afirma a importância do tema nos dias atuais, a despeito dos aparatos legais taxados em nosso ordenamento jurídico, tais como igualdade, dignidade da pessoa humana e o Estado Democrático de Direito.

A violência doméstica é considerada a de maior incidência dentre as modalidades existentes contra a mulher. Segundo o Mapa da Violência (estudo mais completo disponível sobre o tema) publicado em 2015, dos 4.762 assassinatos de mulheres registrados em 2013 no Brasil, 50,3% foram cometidos por familiares, sendo

que em 33,2% destes casos o crime foi praticado pelo parceiro ou ex parceiro” (WASELFISZ, 2016).

Para estudar e contribuir sobre o tema exposto tem-se, inicialmente, as seguintes bases teóricas que compõem o arsenal jurídico brasileiro: Constituição Federal (1988), Código de Processo Penal (1941), Lei Maria da Penha (Lei nº 10340/06) e Lei do Feminicídio (Lei nº 13104/15). Além disso, destacam-se as concepções teóricas de vários autores que tratam do assunto, em especial Damásio de Jesus e Maria Berenice Dias (BRASIL, 1941, 1988, 2015, 2016; DIAS, 2016; JESUS, 2015)

Este artigo tem como função primordial discorrer sobre a violência de gênero e sua recepção no mundo do direito, objetivando elencar os motivos que levam a mulher a sofrer tais violências, bem como as consequências que estas produzem na vida da vítima, afetando sua saúde física e, principalmente psicológica.

## **2. Fundamentação teórica**

### **2.1. Evolução histórica da violência contra a mulher**

A violência no âmbito doméstico deve ser vista como um fator social existente desde os tempos mais remotos. É de fundamental importância uma breve análise histórica no que diz respeito ao tema. Para tanto, serão destacados alguns marcos históricos no Brasil e no Mundo que serviram de influência na construção da mentalidade patriarcal na definição da mulher ideal.

Como início, tem-se a inegável influência da Igreja na figura de submissão da mulher perante o homem. No livro de Gênesis, primeiro livro da Bíblia Sagrada, a mulher seria formada a partir da costela do homem, devendo tornar-se sua fiel companheira. Retrata-se também a mulher como protagonista do primeiro pecado descrito nas Escrituras, ao oferecer o fruto “proibido” a seu companheiro, tornando-se culpada pelo não-acesso ao paraíso deixado por Deus (BÍBLIA, 1966).

Na Grécia antiga, a desigualdade de gênero era clara: as mulheres não podiam aparecer em locais públicos sem a presença de um homem para apresentá-las, tendo de ficar confinadas em suas casas (SAFIOTTI, 2013). O homem, por sua vez, gozava de todos os direitos civis e políticos, além de detentor de poder absoluto sobre a mulher. Em Roma, a exclusão da mulher ao meio social em que habitava a colocava no mesmo patamar que as crianças e os escravos, sem direito algum.

[...] o homem era polígamo e o soberano inquestionável na sociedade patriarcal, a qual pode ser descrita como o ‘clube masculino mais exclusivista de todos os tempos’. Não apenas gozava de todos os direitos civis e políticos, como também tinha poder absoluto sobre a mulher (VRISSIMTZIS, 2002, p.38).

No período colonial brasileiro, as mulheres brancas eram mantidas por seus maridos a total ignorância. Entre suas modestas funções de dona de casa, a maior: maternidade. As esposas deviam ser férteis e gerar filhos, de preferência do gênero masculino, para que estes pudessem dar continuidade aos negócios da família (DIAS, 2016).

No ramo do Direito, a submissão da mulher perante o marido também refletiu em suas leis. O Código Civil de 1916, por exemplo, traz as esposas como incapazes, devendo ser submissas ao que o marido as concedessem, sendo obrigadas a sujeitar-se a tudo pelo matrimônio.

A mulher, ao casar, perdia sua plena capacidade, tornando-se relativamente capaz, tal como são considerados os índios, os pródigos e os menores com idade entre 16 e 18 anos. Para trabalhar ela precisava da autorização do marido. A família identificava-se pelo nome do varão, sendo a esposa obrigada a adotar o sobrenome dele. O casamento era indissolúvel. O desquite, rompia o casamento, mas não dissolvia a sociedade conjugal (DIAS, 2016, p.177-178)

Os homens tinham também o direito de matar suas esposas quando encontradas em adultério (DIAS, 2016). À mulher, não importava sua cultura ou classe social; a diferença entre o gênero masculino e feminino sempre foi hierarquizada, estando a mulher sempre na posição pormenorizada (DEL PRIORE, 1997).

A primeira vitória feminina da época foi marcada pela elaboração do Estatuto da Mulher Casada, dispondo que a mulher casada devia ter seus direitos resguardados, voltando assim a ter livre capacidade. Também foi reconhecido o direito dos filhos ficarem com a mãe após a separação e a livre iniciativa ao trabalho (DIAS, 2016).

Mesmo com toda a hegemonia masculina descrita nos parágrafos anteriores, nos anos sucessores da Revolução Francesa foram marcados pela aparição dos movimentos feministas da época, tendo como marco histórico a Revolução Industrial, onde é possível enxergar alguns avanços da minoria, conforme discorrido no tópico a seguir.

## **2.2. O avanço na luta de igualdade de gênero: movimentos feministas e a revolução industrial**

O advento do capitalismo e o novo modo de produção, trouxeram muitas mudança para as classes sociais, sem exceção e distinção de gênero. A mulher, inferiorizada por séculos, começa a ajudar nas finanças da casa através do trabalho para a sociedade capitalista (SAFIOTTI, 2013).

Todavia, apesar da esperança de dias mulheres, com o passar do tempo esse trabalho tornou-se insuportável. A marginalização do trabalho afetou não somente às mulheres, mas a todos, cuja força de trabalho era vista como mercadoria. Não obstante, as discrepâncias entre os sexos eram muitas, desde jornadas de trabalho excessivas a salários inferiores para as mulheres (SAFIOTTI, 2013).

O século XIX foi marcado pelo início das lutas femininas por educação, trazendo consigo a ânsia de igualdade perante o homem.

No ano de 1838, Nísia Floresta funda a primeira escola para mulheres no estado do Rio de Janeiro que contemplava, inicialmente, as disciplinas de Línguas e História, matérias extremamente proibidas até então. Nísia ficou conhecida como a primeira feminista brasileira da época.<sup>1</sup>

Após uma onda de manifestações feministas surge, em 1985, a primeira delegacia especializada em atendimento à mulher no estado de São Paulo; logo depois muitas são criadas, o que fomentou a criação de diversas políticas públicas voltadas para a proteção da mulher brasileira (SANTOS, 2010).

Com o advento da Lei do Juizados Especiais (Lei nº 9.099/95) houve um retrocesso de direitos que resultou na diminuição da procura por delegacias especializadas. Nessa lei, mesmo que a vítima representasse contra seu agressor, o Ministério Público tinha o poder de aplicar multas ao invés de pena restritiva de liberdade. Assim, o crime apagar-se-ia, ficando o agressor impune (DIAS, 2014).

Após um hiato no arcabouço jurídico em defesa da mulher, somente em 2006, com a elaboração e publicação da Lei nº 11340/06 (Lei Maria da Penha), renovaram-se as expectativas do combate à violência doméstica e familiar contra a mulher. Essa lei e suas implicações serão tratadas em tópico específico.

O próximo tópico trata-se de uma análise acerca dos conceitos de violência contra a mulher no Brasil.

---

<sup>1</sup> Conquistas Femininas – Linha do Tempo. Disponível em: <<https://histourando.wordpress.com/2014/10/19/conquistas-femininas-linha-do-tempo/>>. Acesso em 01 out. 2017

### **3. Do universo doutrinário da violência contra a mulher no Brasil**

#### **3.1. Conceitos sobre violência, violência de gênero e violência doméstica**

##### **3.1.1. Violência**

Saffioti (2004) afirma que a violência aborda não somente a agressão física, consistindo em uma ruptura de qualquer forma de integridade, a saber: física, psíquica, sexual ou moral (SAFFIOTI, 2004).

A violência é um fator social complexo, sendo frequentemente utilizada para impor domínio e manter alguém submisso a outrem através de métodos agressivos de força física, moral e emocional, obrigando-o a fazer ou deixar de fazer algo contra a sua vontade (DIAS,2010).

##### **3.1.2. Violência de gênero**

Gênero, conforme a definição no dicionário Aurélio, é “grupo da classificação dos seres vivos que reúnem espécies vizinhas, aparentadas, afins, por apresentarem entre si semelhanças constantes” (AURÉLIO, 2002).

A violência de gênero é uma expressão mais ampla que violência contra a mulher. Para Saffioti (2004) a vítima não precisa ser necessariamente mulher; homens também podem encontrar-se no polo passivo da violência e esta ser enquadrada na categoria gênero (SAFFIOTI, 2004).

No entanto, o que se observa é que os estudos de violência de gênero vêm, por muitos autores, como sinônimo de violência contra a mulher. Essa correlação é justificada pelos acontecimentos históricos que, mesmo silenciosamente, influenciam na realidade atual das famílias ao longo dos anos. Os dados sobre violência de

gênero mostram que mulheres são as vítimas de quase a totalidade dos casos relatados.

A Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (1994) dispôs que violência contra a mulher é qualquer ato ou comportamento baseado no gênero, que cause morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico à mulher, na esfera pública ou privada. (Convenção Belém do Pará, 1994)

### **3.1.3. Violência doméstica**

A violência doméstica tem como peculiaridade o fato de ser praticada, na maioria das vezes, no âmbito familiar, sendo usualmente praticada por homens (SAFFIOTI, 2013).

A lei nº 11340/2006 (Lei Maria da Penha), expõe em seu artigo 5, que a violência doméstica contra a mulher, em suas diferentes modalidades, pode ser cometida em diversos ambientes, não limitando-se a ocorrência ao seu lar ou por seu parceiro. É requisito somente que os polos ativos e passivos da agressão apresentem relação de convívio aparente, independentemente de coabitação. (BRASIL, 2006).

No âmbito doméstico a violência decorre muitas vezes da condição de hipossuficiência da mulher no contexto familiar, resquício ainda da cultura patriarcal brasileira. Nesses casos, é imprescindível a intervenção do Estado a seu favor (HERMAN, 2007).

O próximo tópico traz uma breve reflexão acerca do princípio da igualdade previsto na Constituição Federal de 1988 com a finalidade de explanar seu verdadeiro significado e atuação na busca da isonomia, o que serve de base para a criação de leis de proteção à mulher.

### **3.2. O aspecto constitucional da igualdade e o princípio da dignidade da pessoa humana**

O Estado Democrático de Direito, como define Norberto Bobbio (2004), tem como premissa legitimar a promoção dos direitos fundamentais (BOBBIO, 2004)

A dignidade da pessoa humana está descrita como um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito, previsto no artigo 1, III da Constituição Federal de 1988 e é uma característica integrante e irrenunciável do ser humano devendo servir de “cabeça” para que se estabeleçam os direitos fundamentais, como a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, previstos no artigo 5 da mesma Constituição (SARLET, 2006; BRASIL, 1988).

Sobre a dignidade da pessoa humana, Alexandre de Moraes(2015) expõe:

A dignidade da pessoa humana: concede unidade aos direitos e garantias fundamentais, sendo inerente às personalidades humanas. Esse fundamento afasta a ideia de predomínio das concepções transpessoalistas de Estado e Nação, em detrimento da liberdade individual. A dignidade é um valor espiritual e moral inerente à pessoa, que se manifesta singularmente na autodeterminação consciente e responsável da própria vida e que traz consigo a pretensão ao respeito por parte das demais pessoas, constituindo-se um mínimo invulnerável que todo estatuto jurídico deve assegurar, de modo que, somente excepcionalmente, possam ser feitas limitações ao exercício dos direitos fundamentais, mas sempre sem menosprezar a necessária estima que merecem todas as pessoas enquanto seres humanos. (MORAES, 2015, p.52).

Trataremos adiante sobre o princípio da igualdade no que diz respeito à proteção dos iguais e desiguais, dividindo-se em dois tipos: A igualdade formal e a igualdade material.

### 3.2.1. A igualdade formal e igualdade material

A igualdade formal, também conhecida como igualdade jurídica, é o tratamento equânime conferido pela lei a todos os indivíduos sem distinção de sexo, cor, raça etc. Já a igualdade material busca uma atuação do Estado de forma positiva, não se preocupando apenas com o descrito em lei. Esta considera as diferenças e as inferioridades que afetam a sociedade, atentando-se às peculiaridades de cada indivíduo (MORAES, 2015).

O princípio fundamental da igualdade está previsto no artigo 5, caput da Constituição Federal e dispõe que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza. A abrangência da igualdade material não implica uma exceção a esse princípio nem tampouco uma ilegalidade, mas objetiva oferecer a todos - iguais e desiguais - as mesmas condições (BRASIL,1988).

Em adição, o professor Alexandre de Moraes (2015) afirma em sua obra que “o que não é permitido são as discriminações absurdas, onde os tratamentos desiguais existem para os desiguais, objetivando assim equiparar a todos, atingindo o conceito de justiça” (MORAES, 2015).

A respeito desse tratamento desigual, Robert Alexy (2011), afirma que

“A assimetria entre a norma de tratamento igual e a norma de tratamento desigual tem como consequência a possibilidade de compreender o enunciado geral de igualdade como um princípio da igualdade que *prima facie* exige um tratamento igual e que permite um tratamento desigual apenas se isso for justificado por princípios contrapostos. (ALEXY, 2011, p.410).

Todavia, é importante ressaltar que a Constituição Federal de 1988 não se preocupou apenas com a igualdade no sentido formal; a Carta Magna buscou em seus dispositivos demonstrar que a ideia

aristotélica, que “devemos tratar os iguais e os desiguais, dando cada um o que lhe importa”, seria a mais correta.<sup>2</sup>

Sobre isso, esclarece Alexandre de Moraes(2010):

O princípio da igualdade consagrado pela Constituição opera em dois planos distintos. De uma parte, frente ao legislador ou ao próprio executivo, na edição, respectivamente, de leis, atos normativos e medidas provisórias, impedindo que possam criar tratamentos abusivamente diferenciados a pessoas que encontrem em situações idênticas. Em outro plano, na obrigatoriedade ao interprete, basicamente, a autoridade pública, de aplicar a lei e atos normativos de maneira igualitária, sem estabelecimento de diferenciações em razão de sexo, religião, convicções políticas, raça, classe social. (MORAES, 2010, pag.63).

Tendo em vista essa diferenciação, conclui-se que ao publicar leis específicas de proteção à mulher, como a Lei Maria da Penha (Lei nº 11340/06) e a Lei do Feminicídio (Lei nº 13.104/15), tem-se como finalidade a garantia de medidas assistenciais à mulher vítima de violência, bem como a segurança dos direitos fundamentais de todos.

No que se refere às implicações de normas jurídicas, no combate à violência de gênero, trataremos a seguir.

### **3.3. Conjuntura normativa de proteção à mulher**

#### **3.3.1. Lei nº 11340/2006 e suas implicações**

A Lei 11340, sancionada em 2006 pelo então Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, foi batizada de “Lei Maria da Penha” como homenagem à biofarmacêutica Maria da Penha Maia

---

<sup>2</sup> Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. (BRASIL, 1988, grifo nosso)

Fernandes, uma mulher que rompeu obstáculos e se tornou conhecida por sua luta por justiça, visando combater um problema que aflige grande quantidade de mulheres no Brasil e no mundo: a violência doméstica.<sup>3</sup>

A violência doméstica está inteiramente ligada ao âmbito familiar, como aponta Damásio de Jesus na obra *Violência contra a Mulher* (2015) ao afirmar que, “para que a violência seja enquadrada na categoria ‘conjugal’, é necessário que o agressor seja uma pessoa que frequente, ou já tenha frequentado sua casa, (...), independentemente da denominação: marido, noivo, namorado, amante etc” (JESUS, 2015).

A Lei Maria da Penha é um instrumento jurídico que garante a assistência gratuita, define violência doméstica e familiar configurando-a como qualquer ação ou omissão baseada no gênero que cause morte, lesão, sofrimento físico, sexual ou psicológico e dano moral ou patrimonial à mulher. É o que se afirma, *in verbis*:

Art. 5º Para os efeitos desta Lei, configura violência doméstica e familiar contra a mulher qualquer ação ou omissão baseada no gênero que lhe cause morte, lesão, sofrimento físico, sexual ou psicológico e dano moral ou patrimonial:

I - no âmbito da unidade doméstica, compreendida como o espaço de convívio permanente de pessoas, com ou sem vínculo familiar, inclusive as esporadicamente agregadas;

II - no âmbito da família, compreendida como a comunidade formada por indivíduos que são ou se consideram aparentados, unidos por laços naturais, por afinidade ou por vontade expressa;

III - em qualquer relação íntima de afeto, na qual o agressor conviva ou tenha convivido com a ofendida, independentemente de coabitação.

---

<sup>3</sup> A Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências (LEI Nº 11.340/2006).

Parágrafo único. As relações pessoais enunciadas neste artigo independem de orientação sexual (BRASIL, 2006, grifo nosso)

Além de definições, a lei restabeleceu o inquérito policial para apurar os crimes de violência doméstica e garantiu a assistência jurídica em sede policial e judicial; previu a criação de centros de atendimentos psicossocial e jurídico, casas-abrigo, delegacias especializadas, núcleos de defensorias públicas, núcleos de promotoria especializada, serviços de saúde, centros especializados de perícias médico-legais e centros de educação e de reabilitação para os agressores (BRAZÃO & OLIVEIRA, 2010).

As modalidades de violência contra a mulher previstas na Lei 11340/06 serão tratadas a seguir.

## **I. Violência física**

A violência física ocorre quando o agressor tem intenção de deixar marcas, valendo-se da força para agredir, causar fraturas e lesionar a mulher aos olhos de todos, inclusive dos filhos que tanto sofrem com a relação perturbadora em que vivem. Nesse contexto, Dias (2012) afirma que

Ainda que a agressão não deixe marcas aparentes, o uso da força física que ofenda o corpo ou a saúde da mulher constitui *vis corporalis*, expressão que define violência doméstica (DIAS, 2007, p.46).

## **II. Violência sexual**

Nesta categoria, o agressor obriga a vítima a submeter-se a uma relação sexual não-consensual ameaçando-a ou delimitando sua expressão de vontade através do uso da força. Um exemplo dessa violência se dá, por exemplo, quando o parceiro impede a mulher de utilizar-se de métodos contraceptivos. Nesse contexto, Alves (2006), reforça que

[...] qualquer conduta que constranja a mulher a presenciar, a manter ou a participar de relação sexual não desejada, mediante intimidação, ameaça, coação ou uso da força; que a induza a comercializar ou a utilizar, de qualquer modo, a sua sexualidade, que a impeça de usar qualquer método contraceptivo ou a que force ao matrimônio, a gravidez, ao aborto ou à prostituição]ao, mediante coação, chantagem, suborno ou manipulação; ou que limite ou anule o exercício de seus direitos sexuais e reprodutivos (Alves, 2006).

Dias (2010) destaca que em todos os delitos conhecidos de “contra costumes”, (previstos no Código Penal vigente, tais como constrangimento<sup>4</sup> atentado violento ao pudor ou assédio sexual), quando praticados contra a mulher, em ambiente doméstico ou familiar, o agente causador submete-se à Lei Maria da Penha (Dias, 2010).

### III. Violência psicológica

Esse grupo categoriza-se por danos ao desenvolvimento da violentada, onde o agressor ameaça, direta ou indiretamente, seus comportamentos, o que afeta a saúde psicológica da vítima. As formas mais comuns de ataque à vítima são, segundo Dias (2010): “ameaçar, culpar, humilhar, isolar dos amigos e parentes, cercear, controlar, reter e confiscar o dinheiro, fazer a pessoa se sentir mal consigo mesma, chantagem com os filhos, dentre outras”. Desta forma, por ser praticada de forma mais silenciosa que as demais, é mais difícil de ser reconhecida e protegida juridicamente. No

---

<sup>4</sup> Art. 213. Constranger alguém, mediante violência ou grave ameaça, a ter conjunção carnal ou a praticar ou permitir que com ele se pratique outro ato libidinoso.

Art. 214. Ter conjunção carnal ou praticar outro ato libidinoso com alguém, mediante fraude ou outro meio que impeça ou dificulte a livre manifestação de vontade da vítima.

Art. 216-A. Constranger alguém com o intuito de obter vantagem ou favorecimento sexual, prevalecendo-se o agente da sua condição de superior hierárquico ou ascendência inerentes ao exercício de emprego, cargo ou função (CODIGO PENAL BRASILEIRO, DECRETO-LEI N° 2.848/1940).

entanto, convém salientar que, mesmo inexistindo marcas físicas, os danos psicológicos perduram na vida da vítima, refletindo também em suas relações sociais e familiares (Dias,2010).

#### **IV. Violência patrimonial**

A Violência patrimonial, conhecida também como violência econômica caracteriza-se por atos do parceiro, que retém pra si bens, valores ou documentos da vítima, causando assim um abalo patrimonial da mulher e da família. Segundo Alves (2006), a violência econômica é definida como:

[...] qualquer conduta que configure retenção, subtração, destruição parcial ou total de objetos pertencentes à mulher, instrumentos de trabalho, documentos pessoais, bens, valores e direitos ou recursos econômicos, incluindo os destinados a satisfazer suas necessidades (ALVES, 2006).

#### **V. Violência moral**

A Lei Maria da Penha entende a violência moral como “qualquer conduta que configure calúnia, difamação ou injúria à mulher.<sup>5</sup> Essa violência diz respeito aos delitos contra a honra, quando praticados em âmbito familiar.<sup>6</sup>

É relevante afirmar que após a elaboração e execução da Lei Maria da Penha houve melhoras significativas na proteção dos direitos da mulher, em especial na forma com que o Estado atua frente à ciência dos casos de violência. Um grande marco nessa Lei consiste no impedimento da escusa do cumprimento da pena com o

---

<sup>5</sup> Art. 7, V - a violência moral, entendida como qualquer conduta que configure calúnia, difamação ou injúria (LEI Nº 11.340/2006).

<sup>6</sup> Art. 138 - Caluniar alguém, imputando-lhe falsamente fato definido como crime:

Art. 139 - Difamar alguém, imputando-lhe fato ofensivo à sua reputação:

Art. 140 - Injuriar alguém, ofendendo lhe a dignidade ou o decoro (CODIGO PENAL BRASILEIRO, DECRETO-LEI Nº 2.848/1940).

pagamento de multa e prestação de serviços comunitários, como era previsto anteriormente.<sup>7</sup>

Sobre essa questão, o Supremo Tribunal de Justiça profere, *in verbis*:

HABEAS CORPUS. ART. [129](#), § 9.º, DO [CÓDIGO PENAL](#). VIOLÊNCIA DOMÉSTICA. SUSPENSÃO CONDICIONAL DO PROCESSO. INAPLICABILIDADE DA LEI N.º [9.099/95](#). ORIENTAÇÃO DO PRETÓRIO EXCELSO NO SENTIDO DA CONSTITUCIONALIDADE DO ART. [41](#) DA LEI N.º [11.340/2006](#). HABEAS CORPUS DENEGADO. 1. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça firmou-se no sentido da inaplicabilidade da Lei n.º [9.099/95](#) aos crimes praticados com violência doméstica ou familiar, em razão do disposto no art. [41](#) da Lei n.º [11.340/2006](#). Precedentes. 2. "Diante da posição firmada pelo Pretório Excelso, o disposto no art. [16](#) da Lei n. [11.340/2006](#) não tem aplicação aos delitos de lesão corporal, ficando superado, nesse caso, qualquer debate acerca da necessidade de realização de audiência específica para oportunizar a renúncia da representação oferecida pela vítima". (HC 136.333/MG, 6.ª Turma, Rel. Min. SEBASTIÃO REIS JÚNIOR, DJe de 02/04/2012). 3. Habeas corpus denegado. Habeas Corpus n. 2010/0170141-9, (STJ, 2012).<sup>8</sup>

### 3.3.2. Lei nº 13.104/2015 e suas implicações

Feminicídio compreende o ato de matar mulheres pelo único motivo de serem do sexo feminino, isto é, por razões de gênero. Em março de 2015, a então presidente da República Dilma Rousseff sanciona a lei 13.104/15, conhecida como Lei do Feminicídio em virtude de sua atuação. Este instrumento trouxe ao crime de

---

<sup>7</sup>Art. 17. É vedada a aplicação, nos casos de violência doméstica e familiar contra a mulher, de penas de cesta básica ou outras de prestação pecuniária, bem como a substituição de pena que implique o pagamento isolado de multa (LEI N.º 11.340/2006).

<sup>8</sup> (STJ - HC: 178623 MS 2010/0125200-6, Relator: Ministra LAURITA VAZ, Data de Julgamento: 09/08/2011, T5 - QUINTA TURMA, Data de Publicação: DJe 22/08/2011)

Disponível em: < <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/21649389/habeas-corpus-hc-178623-ms-2010-0125200-6-stj#/> >

homicídio, já previsto no Código Penal, art.121<sup>9</sup>, uma circunstância qualificadora, sendo incluído no rol de crimes hediondos<sup>10</sup>.

O feminicídio tem números alarmantes muitas vezes circunstanciado pela ineficácia de medidas anteriormente previstas na Lei nº 11340/06 (Lei Maria da Penha). Desta forma, merece destaque a qualificadora como de suma importância, não podendo-se afirmar, porém, que a criminalização do feminicídio vai dar conta da complexidade do problema, visto que o homicídio qualificado descrito trata-se da “ponta do iceberg” por caracterizar-se como a última fase da violência (DATA POPULAR/INSTITUTO PATRÍCIA GALVÃO, 2013).

A despeito dos índices preocupantes de violência contra a mulher, é sabido que esses números ainda são subestimados. Isso se dá principalmente ao fato de que inúmeras vezes a mulher decide silenciar perante a situação de abuso, seja na expectativa de mudança do companheiro, seja pela reconciliação logo após a agressão ou seja pela dependência financeira, por exemplo (WAISELFISZ, 2016).

Para ilustrar a situação tem-se uma decisão do Tribunal de Justiça de Santa Catarina que traz o seguinte entendimento:

APELAÇÃO CRIMINAL. CRIME DE LESÃO CORPORAL LEVE E AMEAÇA PRATICADOS COM VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA MULHER. SENTENÇA CONDENATÓRIA. DESCLASSIFICAÇÃO DA LESÃO DOLOSA PARA CULPOSA. AUSÊNCIA DE ADITAMENTO QUANTO A DESCLASSIFICAÇÃO. OFENSA AO PRINCÍPIO DA CORRELAÇÃO. AUSÊNCIA DE

---

<sup>9</sup> Dos crimes contra a vida

VI - contra a mulher por razões da condição de sexo feminino:

§ 2º-A Considera-se que há razões de condição de sexo feminino quando o crime envolve:

I - violência doméstica e familiar;

II - menosprezo ou discriminação à condição de mulher.

<sup>10</sup> A Lei nº 13104 altera o art. 121 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, para prever o feminicídio como circunstância qualificadora do crime de homicídio, e o art. 1º da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, para incluir o feminicídio no rol dos crimes hediondos.

RECURSO DA ACUSAÇÃO. ABSOLVIÇÃO DO RÉU PELA PRÁTICA DO CRIME DE LESÃO CORPORAL, SOB PENA DE REFORMATIO IN PEJUS. EM RELAÇÃO AO CRIME DE AMEAÇA. AUTORIA E MATERIALIDADE COMPROVADAS. PRETENDIDA ABSOLVIÇÃO. RECONCILIAÇÃO DA VÍTIMA COM O AGRESSOR. INVIABILIDADE DE EXTINÇÃO DO PROCESSO PORQUE A RETRATAÇÃO NOS CRIMES QUE ENVOLVEM VIOLÊNCIA DOMÉSTICA POSSUI COMO MARCO FINAL O RECEBIMENTO DA DENÚNCIA. RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO. PENA PRIVATIVA DE LIBERDADE SUBSTITUÍDA POR RESTRITIVA DE DIREITOS, QUAL SEJA, PRESTAÇÃO DE SERVIÇO A COMUNIDADE. IMPOSSIBILIDADE EM RAZÃO DO DISPOSTO NO ART. 46 DO CP. SUSPENSÃO CONDICIONAL DA PENA. APLICAÇÃO DOS ARTS. 77 E 78 § 2º DO CP, PORQUE PRESENTES SEUS REQUISITOS. ALTERAÇÃO DE OFÍCIO.

Em pesquisa com 75 mulheres publicada no Portal do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), a autora Marília Montenegro de Melo mostra que as entrevistadas sentem frustração no enfrentamento do judiciário devido à demora e tramitação dos processos.

As narrativas das vítimas revelaram frustração em relação ao tempo de tramitação do processo, considerado muito longo. A maioria das mulheres entrevistadas também afirmou se sentir revitimizada durante o percurso do processo. Entre os motivos apontados para a frustração estavam as expectativas em relação ao autor de violência. Os dados revelaram que 39% das vítimas não pretendia, ao denunciar o companheiro, que ele fosse preso. Apenas 16% das entrevistadas afirmou ver na pena privativa de liberdade uma possibilidade de solução.<sup>11</sup>

Sobre os números da violência contra a mulher no Brasil, O Data Folha (Revista Exame) confirma que, no ano de 2016, 22% das brasileiras sofreram ofensa verbal. Além disso, 10% das mulheres sofreram ameaça de violência física, 8% sofreram ofensa sexual, 4%

---

<sup>11</sup> Pesquisa revela frustração de mulheres vítimas de violência com a Justiça. Disponível em: < <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/85601-pesquisa-revela-frustracao-de-mulheres-vitimas-de-violencia-que-buscam-solucao-na-justica> >

receberam ameaça com faca ou arma de fogo. E ainda: 3% ou 1,4 milhões de mulheres sofreram espancamento ou tentativa de estrangulamento e 1% levou pelo menos um tiro. Por fim, um índice lamentável: “52% das vítimas se calaram perante à agressão, apenas 11% procuraram uma delegacia da mulher e 13% preferiram o auxílio da família, exclusivamente.”<sup>12</sup>

A violência contra a mulher traz reflexos permanentes em suas relações familiares e afetivas. As sequelas vão além das marcas físicas e têm implicações psicológicas, com o desenvolvimento de fobias, aversão e medo de relacionamentos íntimos e sexuais, além de sentimento de desvalorização e baixa autoestima.

#### **4. Procedimentos metodológicos**

O trabalho foi elaborado através de estudos conceituais e teóricos como embasamento para a pesquisa na forma descritiva. A base de sustento do trabalho compreende os pressupostos teóricos com o objetivo de buscar, de forma profunda e detalhada, uma abordagem qualitativa sobre a temática utilizando-se de análise documental e pesquisa bibliográfica. Sobre isso, Lakatos e Marconi (1994) afirmam que:

A pesquisa documental e bibliográfica propicia o exame de um tema sob um novo enfoque ou abordagem, podendo chegar à conclusões inovadoras. Ela abrange toda a bibliografia já tornada pública em relação ao tema de estudo, desde publicações avulsas, boletins, jornais, revistas, livros, pesquisas, monografias, teses, material cartográfico, etc., até meios de comunicações orais: rádio, gravações em fita magnética e audiovisuais: filmes e televisão. (MARCONI & LAKATOS, 1991, p.183).

Diante do exposto, tem-se como fundamentação para o trabalho a união de pensamentos que se completam, dando força à

---

<sup>12</sup> Os números da violência contra mulheres no Brasil. Publicado em 8 mar. 2017. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/brasil/os-numeros-da-violencia-contra-mulheres-no-brasil/>>

temática e tendo por base preceitos doutrinários, jurisprudenciais, leis gerais e especiais relacionadas ao tema, além da utilização de ideias próprias da autora do artigo, estudante do Curso de Direito, valendo-se de seus aprendizados desenvolvidos no contexto acadêmico e fora dele.

## **5. Discussão dos dados**

A metodologia utilizada na produção deste trabalho consistiu em diversas leituras que versam sobre o tema central em estudo: violência de gênero no âmbito doméstico. A busca pelo embasamento teórico fez-se em artigos, periódicos, livros, sites, publicações etc.

A primeira parte do estudo deu-se pela leitura de autoras consagradas na área, como Maria Berenice Dias e Heleieth Iara Bongiovani Saffioti, em suas diversas obras. Para fomentar a pesquisa, deu-se por início a explanação sobre a evolução histórica da violência de gênero no Brasil e no mundo como forma de investigar os reflexos de épocas passadas frente a nossa realidade atual.

Em seguida foram contemplados conceitos doutrinários acerca da violência em geral, conceituando violência de gênero, violência contra a mulher e violência doméstica, tendo por escopo elaborar um entendimento a essa problemática como um todo.

Também é abordado, em tópico específico, o aspecto constitucional da igualdade junto ao princípio da dignidade humana, demonstrando a existência de duas modalidades previstas: a igualdade material e formal, que servem de base para a construção de leis específicas que protegem a mulher em situação de violência, como a Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006), que vem como marco significativo no combate ao problema.

Foi feito um estudo das leis protetivas à mulher: Lei nº 11.340/2006 e Lei nº 13.104/2015, trazendo suas implicações e dados que comprovam a complexidade do problema e manutenção do status quo frente a dificuldades que envolvem a violência contra

a mulher, tais como o silêncio da vítima por medo, dependência emocional e/ou financeira, entre outros fatores.

Convém-se destacar que é responsabilidade do Estado Democrático de Direito Brasileiro a proteção a todos, o qual, em casos da violência de gênero no âmbito doméstico, deve fazer-se valer de leis já criadas, colocando seus objetivos em prática, o que dará acesso às mulheres de forma que as incentive à denúncia no primeiro ato de violência, como uma ameaça, por exemplo.

## **6. Considerações finais**

A violência de gênero no âmbito familiar atual está ligada diretamente à desvalorização da mulher ao longo da história. Percebe-se que, mesmo após inúmeras conquistas femininas no contexto atual, onde mulheres alcançam posições importantes, tais como Presidência da República (Dilma Rousseff) e indicações a múltiplos prêmios cinematográficos (Fernanda Montenegro), a problemática perdura, podendo ser relacionada à mentalidade patriarcal que, mesmo discretamente, perduram em alguns relacionamentos.

A violência contra a mulher traz problemas algumas vezes irreparáveis para a vítima, alcançando sua integridade física, emocional e psicológica.

O advento de leis específicas de proteção a mulher, como a Lei nº 11340/06 e Lei nº 13.104/15, afetam positivamente a procura do judiciário por parte das vítimas. O trabalho do Estado deve ser feito de forma conjunta com a legislação, tendo em vista que um é complementação do outro, sabendo que o feminicídio é o ápice da violência que muitas vezes começam com uma simples ameaça não cessada.

No que diz respeito à denúncia, constata-se que é preciso uma melhor distribuição de delegacias especializadas, objetivando um atendimento mais célere e eficaz, e não um fator desestimulante à vítima.

A violência de gênero no âmbito doméstico deve ser analisada como um problema social. Assim, entende-se que a aplicação de mecanismos repressivos contra o agressor depende de uma cumplicidade mútua entre o Estado e a vítima para que tenha eficácia. É preciso que haja, sobretudo, incessantes políticas públicas realizadas com auxílio da mídia, e encorajamento do acompanhamento familiar eficaz à vítima, como formas de incentivo à utilização de instrumentos de proteção já positivados no nosso ordenamento jurídico.

## Referências

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 10520: apresentação de citações em documentos**. Rio de Janeiro, 2002a.

\_\_\_\_\_. **NBR 14724: trabalhos acadêmicos: apresentação**. Rio de Janeiro, 2011.

\_\_\_\_\_. **NBR 6023: referências: elaboração**. Rio de Janeiro, 2002b.

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011. 670p.

ALVES, F. M. **Lei Maria da Penha**: das discussões à aprovação de uma proposta concreta de combate à violência doméstica contra a mulher. Teresina: Jus Navegandi. Ano 10, nº 1133, 8 de ago. 2006.

AURELIO, **O mini dicionário da língua portuguesa**. 4a edição revista e ampliada do mini dicionário Aurélio. 7a impressão. Rio de Janeiro: Editora Positivo, 2002.

BENEVENTO, C. T; SANTANA, V. C. O conceito de gênero e suas representações sociais. **Revista Digital Bueno Aires**, ano 17, n. 176, Jan. 2013.

BÍBLIA. A. T. Gênesis. In: BÍBLIA. Português. **Bíblia sagrada**: contendo o antigo e o novo testamento. Tradução de João Ferreira de Almeida. Rio de Janeiro: Sociedade Bíblica do Brasil, 1966.

BOBBIO, Norberto, 1909- **A era dos direitos** / Norberto Bobbio; tradução Carlos Nelson Coutinho; apresentação de Celso Lafer. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. 96p.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988, atualizada até a Emenda Constitucional nº 91, de 18 de fevereiro de 2016. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em: 26 set. 2017.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº 2.848, de 07 de dezembro de 1940**. Institui o Código Penal Brasileiro. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm)>. Acesso em: 12 set. 2017.

\_\_\_\_\_. **Decreto-lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941. Institui o Código de Processo Penal Brasileiro**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del3689Compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3689Compilado.htm)>. Acesso em: 12 set. 2017. Acesso em: 12 set. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 11.340/2006. Lei Maria da Penha**. Coíbe a violência doméstica e familiar contra a mulher. Presidência da República, 2006. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm)>.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.104, de 9 de março de 2015. Lei do Femicídio**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/lei/L13104.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/lei/L13104.htm)>. Acesso em: 12 set. 2017.

BRAZÃO, A.; OLIVEIRA, G. C. (orgs.). **Violência contra as mulheres** – Uma história contada em décadas de lutas. Brasília: CFEMEA: MDG3 Fund. 2010. Coleção 20 anos de cidadania e feminismo. 128p

**SANTOS, C. M.** Da delegacia da mulher à Lei Maria da Penha: Absorção/tradução de demandas feministas pelo Estado. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, v. 89, 2010, 153-170.

CONVENÇÃO INTERAMERICANA para prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher - **Convenção de Belém do Pará**. 1994. Disponível em: <<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/belem.htm>>. Acesso em: 16 out. 2017

DATA POPULAR/INSTITUTO PATRÍCIA GALVÃO. **Percepção da sociedade sobre violência e assassinatos de mulheres**. 2013. Disponível em: <[http://agenciapatriciagalvao.org.br/wp-content/uploads/2013/08/livro\\_pesquisa\\_violencia.pdf](http://agenciapatriciagalvao.org.br/wp-content/uploads/2013/08/livro_pesquisa_violencia.pdf)> . Acesso em: 10 set. 2017.

DEL PRIORE, Mary (org.) & BASSANEZI, Carla (coord. de textos). **História das Mulheres no Brasil**. São Paulo: Contexto/Ed. UNESP, 1997, 678 p.

DIAS, M. B. **A Lei Maria da Penha na Justiça**: a efetividade da Lei 11.340/2006 de combate à violência doméstica e familiar contra a mulher, 2ª Ed. rev., atual. E ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010, 284p.

DIAS, M. B. **Manual de direito das famílias: de acordo com o novo CPC**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. 732 p.

DIAS, Maria Berenice. **A Lei Maria da Penha na Justiça**. A efetividade da Lei 11.340/2006 de combate à violência doméstica e familiar contra a mulher. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2007, 284p.

HERMAN, L. M. **Maria da Penha, Lei com Nome de Mulher**: considerações à Lei nº 11.340/2006: contra a violência doméstica e familiar, incluindo comentários artigo por artigo. Campinas: Servanda Editora, 2007. 262p.

JESUS, D. **Direito penal**, volume 1: parte geral. 36ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015. 807 pag.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. 3.ed. São Paulo: Atlas, 1991. 310p

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 31ª ed. São Paulo: Atlas, 2015. 992p.

SAFFIOTI, H. **A Mulher na Sociedade de Classe**: Mito e Realidade. 3ª ed. Petrópolis: Expressão Popular, 2013. 528p.

SAFFIOTTI, H. **Gênero, patriarcado e violência**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2004. 152p.

SARLET, I. W. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 6ª ed., Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006. 493p.

VRISSIMTZIS, N. A. **Amor, Sexo e Casamento na Grécia Antiga**. Trad. Luiz Alberto Machado Cabral. 1ª. ed. São Paulo: Odysseus, 2002. 120p.

WASELFSZ, J. J. **Mapa da violência**: homicídios por armas de fogo, 2016. Flacso Brasil, 2016. Disponível em: <[http://juventude.gov.br/articles/participatorio/0019/7275/livro\\_02\\_de\\_Fevereiro\\_de\\_2017\\_atualizado\\_vers\\_o\\_online\\_pdf.pdf](http://juventude.gov.br/articles/participatorio/0019/7275/livro_02_de_Fevereiro_de_2017_atualizado_vers_o_online_pdf.pdf)>. Acesso em 10 out. 2017.

## Capítulo 10

# Violência doméstica: por que algumas mulheres permanecem numa situação de violência?

*Ermesson Rodrigues de Loiola<sup>1</sup>*

*Aline Feitosa Azevedo<sup>2</sup>*

### 1. Introdução

A presente pesquisa tem uma exposição de maneira qualitativa, visto que busca mostrar e entender uma realidade mais direta das mulheres que passam por uma situação de violência doméstica, discutindo-se a permanência e o porquê de algumas mulheres permanecerem nessa situação contínua do âmbito doméstico, sendo que aqui, serão expostas as referências bibliográficas que possibilitam analisar o presente trabalho não como uma soma de resultados, mas sim como uma possibilidade de explanar ao máximo essa mazela da sociedade que é a violência doméstica contra a mulher.

Na atual conjuntura da sociedade brasileira, tem-se que conviver com um grande “mal”, o qual se denomina por violência doméstica, cuja análise de dados referentes a gênero e aspectos culturais, permite o entendimento sobre a realidade da vida e o

---

<sup>1</sup> Aluno concludente do curso de Direito pelo Centro Universitário Estácio do Ceará - FIC

<sup>2</sup> Especialista em Direito Constitucional e Processual Constitucional. Professora, orientadora da pesquisa.

porquê de algumas mulheres vítimas de violência domésticas permanecem nessa situação.

Verificar quais os fatores que levam a companheira a permanecer numa situação de violência não é apenas trazer à tona uma realidade e uma lógica que muitos procuram não ver, mas tentar elucidar uma saída que proporcione, se não uma solução, um alerta para àquelas que buscam uma segurança tanto emocional quanto social para superar uma realidade insustentável com seu companheiro, devido a ações violentas provocadas pelo mesmo, o qual era um sonho visto como realizado para formar uma estrutura familiar firme e indestrutível.

Identificar a legislação pertinente em relação aos deveres do Estado não é o suficiente para ajudar quem sofre uma violência doméstica, se da mesma não fluírem efeitos e efetivas soluções que destituam e coíbam essa mazela social que corrompe o clamor familiar.

Muitos estudos são feitos e comparados com o intuito de mostrar tanto os tipos mais ocorridos de violência doméstica contra as mulheres, quanto às razões para manutenção do vínculo conjugal, os quais expõem as dificuldades que muitas mulheres passam para romper o vínculo conjugal, mas a maior dificuldade é a solução desse problema por parte das autoridades competentes, questionamento esse, levantado por conta da convivência com situações de violência contra a mulher no Brasil.

A exposição do momentâneo problema se deve a indignação, não pela violência em si, mas sim, por não se ter um entendimento do porquê da permanência de várias mulheres sob violência doméstica que, sequer, buscam alternativas para escaparem dessa mazela da sociedade.

No entanto, POR QUE ALGUMAS MULHERES PERMANECEM NUMA SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA? Não é apenas uma pergunta, mas sim, uma forma de trazer à tona um alerta àquelas pessoas que estão presas a uma realidade totalmente fora do seu controle, momento que deixa muitas mulheres sem forças

para tentar se resgatar de mundo totalmente obscuro, longe de tudo o que muitas sonharam para constituir uma família.

## **2. Breve histórico: a violência doméstica no Brasil**

O fato de ver um ser humano em situações críticas de maus tratos é terrível e constrangente para o meio social em que se vive, pode-se até afirmar que é um veneno que corrompe uma nação. Mas, mais inaceitável ainda é ver uma mulher permanecer em situação de violência sem reagir a essa humilhação, deixando-se dominar como se fosse um ser irracional. No entanto as mulheres que sofrem desse mal, apenas vieram a ter um amparo legal em pleno século XXI, após a condenação do Governo Brasileiro junto a Corte Internacional de Direitos Humanos com o pagamento de indenização à Maria da Penha, sendo promulgada uma legislação que propusesse medidas efetivas de enfrentamento à violência doméstica e familiar. Maria da Penha foi mais uma de tantas que sofreram desse mal, que é a violência doméstica contra a mulher e de tantas que ainda vão sofrer.

É propício o entendimento de que essa reação tardia advém, não apenas pelo parâmetro nacional, mas internacional, visto que só houve uma forte intervenção desse nível em na década de 1950 quando a Organização das Nações Unidas (ONO) iniciou seus esforços contra esse tipo de violência. Então, desse período para trás, pode-se dizer que o homem tinha infinitos poderes sobre a mulher, que era reprimida a fazer tudo em prol de “um bem maior”, o homem, o qual era visto como um “ícone social”, em que se pode até comparar com o que acontecia na Grécia Antigo:

[...] o homem era polígamo e o soberano inquestionável na sociedade patriarcal, a qual pode ser descrita como o ‘clube masculino mais exclusivista de todos os tempos’. Não apenas gozava de todos os direitos civis e políticos, como também tinha poder absoluto sobre a mulher. (VRISSIMTZIS, 2002, p. 38)

Apenas na década de 1970, com a percepção de que não poderiam ficar paradas suportando tanta injustiça, com uma clamorosa força de vontade por parte das mulheres, foram surgindo movimentos por parte destas, que passaram a lutar fielmente de maneira organizada por seus direitos civis, sociais e políticos, a fim de superar toda conjuntura de atos abomináveis, os quais sujam a realidade e dignidade de toda mulher, atos, praticados por aqueles que lhe juraram um voto de confiança eterna.

Em 1981, surgiu o SOS Mulher que visava construir um espaço de atendimento às mulheres vítimas de violência e, assim, acender uma luz de esperança para àquelas que não suportavam mais tanto sofrimento além de um sentimento de abandono por parte do Estado. Quatro anos depois, começariam a surgir as Delegacias de Defesa da Mulher, mesmo que, de uma maneira lenta, mas trazendo um ponto de segurança e proteção familiar. Logo, com a Constituição Federal Brasileira de 1988, houve maior amparo para àquelas que sofrem desse mal social:

A Constituição Federal Brasileira de 1988 incorpora os direitos e garantias do seu texto original, os estabelecidos em decorrência de acordos e tratados internacionais. [\*9] Desta forma, as Resoluções da Convenção de Belém do Pará e da CEDAW são também garantias constitucionais, como expressa o artigo 5º parágrafo 2º, da Constituição Federal: ‘Os direitos e garantias expressos nesta constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a república federativa do Brasil seja parte’ (BRASIL, 2006, p. 15-16).

Com isso, e, após a criação da Lei Maria da Penha, as mulheres passaram a ter, pelo menos, o mínimo de proteção que poderia existir para lhes garantir um olhar mais atento e uma segurança legal no que se concerne a falar em violência sofrida pelos próprios companheiros, os quais lhe juraram proteção e amor eterno por toda a vida, mas acabaram destruindo o vínculo familiar e expondo uma realidade que, muitas vezes, a sociedade finge não enxergar.

### 3. Tipos de violência mais praticados contra a mulher

A violência contra as mulheres constitui uma das principais formas de violação dos seus direitos humanos, atingindo-lhes em seus direitos à vida, à saúde e à integridade física. É um fenômeno que apresenta distintas expressões como violência psicológica, física, moral, patrimonial, sexual, tráfico de mulheres, assédio sexual, levando o Estado Brasileiro a adotar políticas acessíveis e integrais mais rígidas e eficazes que possibilitem a sociedade uma segurança efetiva e capaz de evitar que esses fatos inaceitáveis se concretizem. Assim, tem-se por políticas acessíveis, as políticas que respeitam as diversidades de gênero, raça, etnia, orientação sexual, deficiência e inserção social, econômica e regional existentes entre as mulheres. Já políticas integrais são políticas que englobam as diferentes modalidades pelas quais o fenômeno da violência contra a mulher se expressa. A violência contra a mulher constitui um problema que atinge mulheres de diferentes classes sociais, origens, regiões, estados civis, escolaridades ou raça. Os números relativos aos casos de violência contra as mulheres são alarmantes e representam um alto custo para os governos, com gasto nas áreas de saúde, jurídica, do trabalho, entre outras (JACOBUCCI; CABRAL, 2004).

Infelizmente, muitas mulheres já passaram, passam e continuam passando por esse mal que é a violência doméstica contra a mulher. Dados de investigação conduzida pela universidade de São Paulo, em conjunto com a Organização Mundial da Saúde (2001), demonstram que 27% de 4.299 mulheres entrevistadas na grande São Paulo e 34% na zona da mata pernambucana relataram algum episódio de violência física cometida por parceiros ou ex-parceiros, e que 29% das entrevistadas com mais de 15 anos afirmaram terem sido vítimas de violência sexual por parte de estranhos, 19% de 827 entrevistadas revelaram que já sofreram agressões, 62% das entrevistadas disseram conhecer mulheres que já sofreram violência doméstica e familiar. Com isso, pode-se construir o entendimento da responsabilidade da sociedade em relação a esta violência social,

podendo, assim, utilizar como exemplo 62% das mulheres citados, as quais sabem que alguém passa por essa situação constrangente, mas nada fazem, ou seja, finge que não veem, pois não está acontecendo com elas ou até mesmo pelo velho grifo cultural “em briga de marido e mulher ninguém mete a colher”, mais é por esta e outras situações que muitas mulheres morrem vítimas de violência doméstica.

Pesquisa feita pelo Data Senado, em 2009, referente aos tipos de violência mais praticados contra a mulher, chegou-se ao resultado de que 55% das entrevistadas já sofreram violência física, 16% violência moral e 15% sofreram violência psicológica. Logo, percebe-se como é grande o número de mulheres que sofrem desse mal e pedem por ajuda à sociedade que, na maioria das vezes, finge que não vê a grande quantidade de vítimas desse sofrimento decorrente da violência doméstica contra a mulher.

Com os dados expostos, analisa-se o porquê da permanência de muitas mulheres em situação de violência doméstica. Uma das indagações mais intrigantes acerca da violência contra as mulheres diz respeito aos fatores que levam as mulheres a permanecer em uma relação conjugal violenta, a despeito de seu sofrimento. É comum que as pessoas, no cotidiano, busquem explicações para tal ato, baseando-se em ideias preconcebidas relacionadas às mulheres em situação de violência. Entre essas ideias, uma crença comum é a de que elas permanecem com parceiros agressores porque, “gostam de apanhar”. Deve-se, no entanto, afastar e superar essa ideia para então poder ajudar quem passa por essa violência constante na sociedade em que se vive.

A citação abaixo expressa as principais reações das mulheres as agressões por motivo de violência doméstica:

As reações femininas são diversas, algumas resistem, outras fogem e outras tentam manter a paz, submetendo-se às exigências de seus maridos. A reação da mulher à violência é frequentemente limitada pelas opções à sua disposição. Os motivos mais alegados para continuarem um relacionamento abusivo são: medo de

represália, perda do suporte financeiro, preocupação com os filhos, dependência emocional e financeira, perda de suporte da família e dos amigos, esperança de que “ele vai mudar um dia”.”R. Psiquiatr. RS, 25 (suplemento 1): 9-21, abril 2003 – p. 16

O assunto discutido expõe que essas reações mostram que se está diante de um contexto, o qual para ser combatido, não depende apenas do Estado, mas principalmente da sociedade, através da conscientização de sua responsabilidade, para então, poder ajudar àquelas que sofrem e se sacrificam perante a sociedade por não terem uma oportunidade de se libertarem da violência doméstica, muitas vezes, simplesmente por não existir uma oportunidade.

#### **4. Motivos que levam mulheres a permanecerem em situação de violência doméstica**

O entorno que envolve a violência doméstica contra a mulher é um momento triste e inoportuno, necessitando-se ter a consciência de que este é um fenômeno que precisa do clamor social, com o fim de restringir essa desigualdade de gênero e entender que um sexo não se opõe sobre outro, pois constituem um aglomerado de direitos jurídicos, sociais e culturais que os tornam iguais. A conscientização nesse sentido significa que não mais existe a prevalência do modelo de sexo único, como era constituído na Grécia Antiga, como visto anteriormente.

O contexto em tese consiste em um meio que não se avalia apenas o resultado de alguma medida protetiva, mas um conjunto de estruturas adequadas a cada caso, mais a conscientização da sociedade, para então construir um avanço significativo no combate à violência doméstica contra a mulher. Desse modo, trabalhar tanto com ações pontuais específicas, quanto com as políticas públicas transversais. Mas eleve-se trabalhar com a sociedade bem antes do ensino escolar, que é o ensino familiar, tudo para chegar a um ponto de apoio para ajudar as mulheres a superarem um relacionamento violento e conturbado, já que é notório se ver dia após dia uma

constante batalha contra este tipo penal, em que todas as classes sociais são afetadas por um ato que muitas vezes permanecem sem explicação. No entanto, surge de uma situação aparentemente inabalada, apesar de se encontrar presente na história de vida de tantas mulheres, marcando-lhes negativamente no seu contorno social, impondo-lhes muitos medos que podem gerar consequências terríveis com o fim do relacionamento conjugal.

Veja a seguir os resultados de duas pesquisas realizadas recentemente que possibilitaram identificar as razões para a manutenção do vínculo conjugal, ou seja, as razões que levam as mulheres a permanecerem numa situação de violência.

- Dependência afetiva;
- Receio de não arranjar outro parceiro, por já estar velha e por ter filho;
- Medo de ficar só;
- Percepção de que é incapaz de tocar a vida e de educar os filhos sem um companheiro;
- Medo da perda;
- Esperança de que o parceiro conjugal mude;
- Preocupação com o sofrimento que o parceiro poderá ter em função da separação e com as dificuldades que poderá enfrentar sozinho;
- Falta de apoio de familiares para lidar com os desafios trazidos com a separação;

Fonte: Casais participantes de atendimentos psicossociais relacionados à violência conjugal em contexto da violência conjugal no contexto da justiça em Brasília (Pondag 2009). Razões para manutenção do vínculo conjugal.

- Condições econômicas;
- Preocupação com os filhos;
- Medo de ser morta caso rompa a relação;

- Baixa alta estima;
- Vergonha de admitir que apanha;
- Vergonha de separar.

Fonte: IBOPE/Instituto AVON (2009). Razões para manutenção do vínculo conjugal.

Nesse sentido para que se possa ampliar a compreensão sobre as razões pelas quais a mulher permanece numa situação de violência, a cartilha “Enfrentando a Violência contra as Mulheres: Orientações Práticas para profissionais e Voluntários”, de Bárbara Soares, publicada pela Secretaria de Políticas para as Mulheres/Presidência da República em 2005, mostra as principais razões pelas quais a mulher permanece numa situação de violência:

1. O maior de todos os riscos é justamente romper a relação;
2. Procurar ajuda é vivido como vergonha e gera muito medo;
3. Sempre resta a esperança de que o marido mude o comportamento;
4. A vítima, muitas vezes, está isolada da sua rede de apoio;
5. Nossa sociedade ainda está despreparada para lidar com esse tipo de violência;
6. Concretamente, há muitos obstáculos que impedem o rompimento;
7. Algumas mulheres dependem economicamente de seus parceiros violentos.

A cartilha mencionada ainda expõe as situações geradas a partir das razões em destaque, os quais serão apreciados no decorrer da presente explanação, dando ênfase aos fatores que constituem tanto um sentimento de esperança por parte da mulher vítima de violência doméstica de que o marido mude seu comportamento quanto às barreiras que impedem essa possível alteração positiva na personalidade do agressor. Logo, é válido mencionar a necessidade de uma grande superação por parte de quem sofre esse tipo de

violência, pois a principal reação que servirá como ponto de partida para deixar uma relação conjugal violenta, primeiramente terá que vir da própria mulher, já que, não adianta a sociedade e o judiciário ajudarem se a vítima não quiser ser ajudada.

#### **4.1. Vergonha, medo, isolamento e a esperança de que o marido mude seu comportamento**

Antes de cada análise sobre um determinado assunto deve-se entender o contexto do meio social discutido em que cada indivíduo vive sua rotina de violência, no caso em questão, a violência doméstica contra a mulher, sendo assim, nesse aspecto compreender o porquê dessa permanência de algumas mulheres em situação de violência, em que se discute o objeto das situações que levam a manutenção do vínculo conjugal, não rompendo o constrangimento de uma relação conturbada e inadmissível no meio familiar.

A tentativa de rompimento do relacionamento gera um momento em que aumentam as ameaças tanto para as mulheres quanto para seus filhos, já que o homem se vê fora do controle sobre a esposa. Com isso muitas mulheres mantêm o vínculo conjugal, principalmente por não possuírem as condições mínimas de segurança para que possa dar esse passo tão arriscado. Nessa circunstância, ocorrem vários casos de mulheres que são mortas quando estão tentando deixar o agressor, um momento difícil e insuportável para os familiares.

Com vergonha e medo, a mulher vive sobre uma “faca de dois gumes”, ou seja, uma situação que bloqueia as reações da pessoa que busca superar esse momento inoportuno, primeiro em relação ao que a família irá pensar, depois sobre o clamor social e o perigo do marido se tornar mais violento por tê-lo denunciado, além de ter que reconhecer o fracasso de um relacionamento que parecia ser perfeito e que duraria para sempre.

O isolamento é decorrente a partir do momento em que as mulheres passam por um momento de violência, em que elas perdem seus laços familiares e sociais para esconder as dificuldades que estão atravessando, se sentindo limitadas com o controle imposto pelo companheiro, o qual “arrancou” sua liberdade, sendo que a esposa sente medo até de sair na rua ou falar no telefone, pois terá que se justificar porque saiu ou com quem estava falando, além das fortes humilhações que a reprimem da sociedade.

Com esperança de que o marido mude o comportamento, a mulher busca evitar o fim da relação por amar seu companheiro e, assim, acredita que passar a frequentar uma Igreja e através de tratamento adequado, ajudará o marido a mudar, a admitir seus erros e, assim, superar todo o momento obscuro que ameaçou o fim do relacionamento. Continua, assim, com o vínculo conjugal, visto que, não deseja o término daquele que um dia foi o momento mais feliz de sua vida, por isso, busca recuperar e concretizar a manutenção da relação familiar.

Todo o exposto permite entender que se vive em um mundo em que a incompreensão social é muito grande, pois se construiu um entorno de preconceitos a começar da própria família, momento que ocasiona a limitação das reações da mulher em relação à imposição violenta do marido, assim, será o sentimento de vergonha que propicia uma via contínua de medo, gerando o isolamento social, uma constante e inaceitável realidade.

#### **4.2. Negação social, dependência econômica e as barreiras que impedem o rompimento de uma relação**

O momento em questão não é apenas uma rotina na vida de tantas mulheres que sofrem desse mal que é a violência doméstica, mas uma realidade mútua e obscura que impossibilita ainda mais qualquer hipótese de reação a esse momento contínuo, sendo que estas clamam por um apoio mais que moral ou legal, além disso, sentimental e compreensivo por parte da sociedade que servirá

como um impulso que as permitirão enxergar suas próprias forças para reagirem e superarem as barreiras que impedem o rompimento de uma relação violenta.

Assim, distingue-se a negação social, a qual se dá pelo tratamento indiferente, desconfiança e desprezo que as mulheres recebem por parte de pessoas que não estão preparadas para lidar com esse tipo de situação, com isso as mulheres acabam se recolhendo do âmbito social, permanecendo numa situação de violência. Com isso posto, cabe citar:

A violência doméstica, a mais comum das violências contra a mulher, deve ser detectada pelo profissional de saúde e encarada como questão de saúde pública. Cad. Saúde Pública, Rio de Janeiro, 22(12):2567-2573, dez, 2006 – p. 2568

Muitas mulheres por falta de estudo ou por não possuírem uma profissão ou medo de não conseguirem se estabelecer em outra cidade permanecem sob a situação de violência provocada pelo parceiro atual, muitas vezes, até por ter vários filhos e achar que não encontrarão outro homem para estabelecer uma nova relação afetiva com condições ideais e segurança, assim, se aprisionam em uma trágica dependência econômica.

São muitas as dificuldades e poucos os recursos disponíveis para ajudar as mulheres a saírem de um relacionamento violento, tanto que, quando ela ameaça sair do relacionamento o companheiro recorre para os filhos, ameaça à família, além de ameaçar matar a esposa, dentre tanto, outros fatores que contribuem para impedir o rompimento do relacionamento. Um momento que propicia a toda a sociedade repensar as suas atitudes e conceitos em torno da sua responsabilidade não apenas como cidadão, mas como um ato de igualdade, visto que, ninguém deve permanecer inerte quando alguém sofre de uma mazela social, como a violência doméstica e familiar contra a mulher.

Muitas vezes, sem o apoio de familiares e conhecidos, algumas mulheres para poderem escapar da violência doméstica, têm um

longo caminho pela frente, visto que, essas iniciativas podem levar anos por envolverem uma série de procedimentos que vão desde inúmeras tentativas, que na maioria das vezes são frustradas, desistências decorrentes de tais frustrações, idas e vindas corriqueiras, erros e acertos, todas, situações típicas de quem está em situação de violência doméstica.

## **5. Medidas adotadas para prevenir a violência doméstica contra a mulher**

Analisar e entender essas medidas não é apenas adotar, criar ou efetivar ações preventivas, mas agir sempre de forma a produzir a maior parte de perspectiva positiva e fazer com que a legislação funcione e não seja apenas mais um peso legal morto no direito constituído apenas com fins políticos. Logo, a sociedade precisa pressionar o Estado para que cumpra com seus fins legais e alcance os conflitos práticos do meio familiar que se traduzem na violência doméstica contra a mulher, uma eterna conjuntura de erros que decorrem da própria sociedade, até mesmo por conta da inércia de muitos.

A Lei Maria da Penha traz um rol de medidas que podem ser decretadas pelo juiz por meio de Ministério Público ou a pedido da mulher. Essas medidas visam garantir maior efetividade à lei e proteção à mulher vítima de violência, resguardando sua integridade física, além de proteger seus bens.

As medidas apontadas pela lei garantem ao juiz obrigar o agressor a:

- I - Suspensão da posse ou restrição do porte de armas, com comunicação ao órgão competente, nos termos da Lei nº 10.826, de 22 de Dezembro de 2003;
- II - O afastamento do lar, domicílio ou local de convivência com a ofendida;
- III - Proibição de determinadas condutas, entre as quais:

- a) aproximação da ofendida, de seus familiares e das testemunhas, fixando o limite mínimo de distancia entre estes e o agressor;
- b) contato com a ofendida, seus familiares e testemunhas por qualquer meio de comunicação;
- c) frequentação de determinados lugares a fim de preservar a integridade física e psicológica da ofendida;
- d) restrição ou suspensão de visitas aos dependentes menores, ou vida a equipe de atendimento multidisciplinar ou serviços similar;
- e) Prestação de alimentos provisionais ou provisórios;

Em relação à mulher, o juiz poderá:

I – Encaminhar à ofendida e seus dependentes a programa oficial ou comunitário de proteção ou atendimento;

II – Determinar a recondução da ofendida e a de seus dependentes ao respectivo domicílio após afastamento do agressor;

III – Determinar o afastamento da ofendida do lar, sem prejuízo dos direitos relativos a bens, guarda dos filhos e alimentos;

IV – Determinar a separação de corpos. Para proteger os bens do casal ou de propriedade particular da mulher, o Juiz pode determinar:

- a) restituição de bens indevidamente subtraídos pelo agressor a ofendida;
- b) proibição temporária para a celebração de atos e contratos de compra, venda e locação de propriedade em comum, salvo expressa autorização judicial;
- c) suspensão das procurações conferidas pela a ofendida ao agressor;
- d) prestação de calção provisória, mediante depósito judicial, por perdas e danos materiais decorrentes da prática de violência doméstica e familiar contra a ofendida;

A Lei Maria da Penha trouxe várias conquistas, entre elas, vedou a aplicação da Lei 9.099/95, Lei do Juizado Especial Criminal (criada pra crime de menor potencial ofensivo), devendo ser instaurado inquérito policial para apuração dos crimes praticados

contra a mulher, impedindo a elaboração de termo circunstanciado, a ofendida não poderá entregar a notificação ao agressor, vedou a aplicação de pena de cesta básica ou outras prestações pecuniárias e trouxe a possibilidade da decretação da prisão preventiva do agressor, conforme o disposto no artigo 20 da Lei. Essa medida foi possível de ser adotada porque o artigo 42 da Lei Maria da Penha modificou o Código de Processo Penal. Esse feito foi além de uma vitória, uma conquista, para aquelas que, há muito tempo necessitavam dessa atenção.

O presente relato constitui uma realidade demorada, mas relevante se comparar à realidade antes e depois da efetividade da Lei Maria da Penha, que foi um avanço no que concerne falar em medidas preventivas para rebater esse mal social que corrompe a convivência familiar desde o início da humanidade, uma triste e real situação que é a violência doméstica e familiar contra a mulher.

## **6. Considerações finais**

Após todo o exposto neste trabalho, foram demonstradas as mais injustas maneiras que corrompem a dignidade de uma mulher que permanece em situação de violência doméstica, como medidas possíveis que podem auxiliar, ajudar e amparar àquelas que sofrem desse mal, mas que não adiantarão se não houver conscientização da responsabilidade da sociedade quanto à violência doméstica contra a mulher. Pois, se cai em uma realidade onde não há manifestação, que muitas vezes não se entende tamanha dificuldade e sofrimento que passam essas mulheres, um mundo virtuoso que advém de se mesmo, um enigma do qual se esconde por achar que não pertence ao mundo ou que não se são capazes de solucionar, uma realidade total e absoluta que corrompe a ideia de sociedade ideal e justa.

## Referências

BRASIL **Lei Maria da Penha**: Lei 11.340, de agosto de 2006

DATA SENADO. **Tipos de agressões mais sofridas pelas mulheres vítimas de violência doméstica**; 2009.

IBOPE/Instituto AVON; **Razões para manutenção do vínculo conjugal**. 2009;

JACOBUCCI, P. G.; Cabral, M. A. A. (2004). **Enfrentando a violência contra as mulheres**: Orientações Práticas para Profissionais e Voluntários. Bárbara Soares. Secretaria de Políticas para as Mulheres/Presidência da República 2005;

**Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, 22(12): 2567-2573, dez, 2006;

**Casais participantes de atendimentos psicossociais relacionados á violência conjugal no contexto da justiça em Brasília** Pondag 2009;

A Depressão e traços de personalidade em mulheres vítimas de violência doméstica. **Revista Brasileira de Psiquiatria**, 26, 215-215;

**Episódios de violência**. USP/Organização Mundial da Saúde 2001;

**Norma técnica de padronização**: Delegacias Especializadas de Atendimento a Mulher DEAMs. Brasília: Ministério da Justiça. Presidência da República, 2006.

VRISSIMTZIS. Nikos A. **Amor, sexo e casamento na Grécia Antiga**. São Paulo: Odysseus, 2002;

# Capítulo 11

## A mediação como instrumento de resolução de conflitos nos núcleos da procuradoria geral de justiça do Ceará

*Allende Guedes Ferreira<sup>1</sup>*

*Estanislau Ferreira Bié<sup>2</sup>*

### 1. Introdução

No Brasil, o Poder Judiciário está no centro dos principais debates da sociedade. Com democracia recente, o país ainda passa por um processo de ajustes e fortalecimento de suas instituições. Nessas discussões surgem vários caminhos que apontam para

---

<sup>1</sup> Bacharel em Direito pela Faculdade Metropolitana de Fortaleza – FAMETRO. Atualmente lotado na 2ª Companhia de Polícia de Guarda – 2ª CPG, na função de Adjunto do Oficial da Segurança Parlamentar da Assembleia Legislativa do Ceará.

<sup>2</sup> Doutor em Ciências da Educação pela UNISAL - Universidad San Lorenzo; Mestre em Ciências da Educação pela UNISAL; Especialista em Policiamento Comunitário pela UFC - Universidade Federal do Ceará; Especialista em Segurança Pública pela FATE - Faculdade Ateneu; Especialista em Ciências Política Sociedade e Governo pela Universidade Estadual Vale do Acaraú - UVA/UNIPACE; Especialista em Ciências da Educação pela FACULDADE EVOLUÇÃO - Sociedade Evolução de Educação Superior e Tecnologia Ltda; Especialista em História e Cultura Afro-brasileira e Indígena pela FATE - Faculdade Ateneu; Bacharel em Teologia pelo Centro Universitário UNINTA; Licenciado em Ciências da Religião pelo Centro Universitário UNINTA; Licenciado em História pelo Centro Universitário UNINTA. Atualmente Diretor Executivo do Instituto Superior de Ensino Sem Fronteiras – ISESF; Organizador e Membro do Conselho Editorial e Científico das Coleções Saúde no Brasil: Formação Acadêmica, Práticas e Exercício da Profissão; Fazer Educativo; Educação Como Forma de Socialização; Segurança Pública: Direito e Justiça Brasileira e Diretor da Série Conhecimento Afrodescendente e professor da Academia Estadual de Segurança Pública do Ceará – AESP/CE, Policial Militar (Oficial da Reserva).

reformas e para o aparecimento de ações e projetos inovadores que busquem tirar da anomia a justiça brasileira.

A Constituição Federal assegura a todos os cidadãos brasileiros, sem qualquer distinção, direitos e garantias fundamentais, entre eles o direito de acesso à justiça, previsto no artigo 5º, inciso XXXV da Carta Magna. Sabe-se que a sociedade está em constante processo evolutivo, o que acarreta muitas transformações sociais, culturais, econômicas e tecnológicas. Esse processo traz consigo novas situações, novas necessidades e novos conflitos.

Nesse contexto surgem os juizados especiais e os núcleos de mediação comunitária, visando a dar maior celeridade à justiça, resolver questões de maneira consensual e evitar que o sistema judiciário fique sobrecarregado. Entretanto, observa-se que, muitas vezes, a população busca o Poder Judiciário com demandas que, facilmente, por meio de acordo, as partes, amigavelmente, conseguiriam resolvê-las, sem a necessidade de prestação jurisdicional por parte do Estado.

O Judiciário utiliza-se do mecanismo da solução adjudicada para os conflitos, por meio da sentença do juiz. É esse critério que vem causando o que se chama “cultura da sentença”, tendo como consequência o aumento constante da quantidade de recursos, muitos dos quais protelatórios, e gerando congestionamento nas instâncias ordinárias e nos próprios Tribunais Superiores e na Suprema Corte.

Objetivando auxiliar o Poder Judiciário na resolução das suas lides e ao mesmo tempo facilitar o efetivo acesso à justiça, estão surgindo os meios extrajudiciais para solução de conflitos, como a mediação, que, segundo o Conselho Nacional de Justiça (2010), cria uma terceira pessoa, neutra e imparcial, para facilitar o diálogo entre as partes, objetivando principalmente, construir-se, com autonomia e solidariedade, a melhor solução para determinados conflitos.

O sistema de mediação extrajudicial trata-se de um procedimento estruturado, que não tem prazo definido, e que pode pôr fim ou mesmo acabar em acordo, qualquer conflito, uma vez que ambas as partes têm autonomia para buscar soluções que

compatibilizem seus interesses, principalmente no que diz respeito a tempo e custos.

Portanto, a conciliação vem sendo um método extrajudicial bastante utilizado em nosso país nestes últimos anos, e uma solução facilitadora mais ativa, apesar de neutra com relação ao conflito e a imparcialidade, pois trata-se de um processo consensual breve, que busca uma harmonização social e a restauração, dentro dos limites e da relação social que envolve entre as partes (CALMON, 2007).

Segundo o Conselho Nacional de Justiça (2010), sabe-se que as duas técnicas são norteadas por princípios da simplicidade, da economia processual, da celeridade, da informalidade, da oralidade e da flexibilidade do processo.

Nesse processo, tanto os mediadores quanto os conciliadores atuam em conformidade com os princípios fundamentais da Resolução nº 125/2010, ou seja: confidencialidade, decisão informada, competência, imparcialidade, independência e autonomia, respeito à ordem pública e às leis vigentes, com poder e validação.

“Mediação em termos genéricos é o processo de intervenção de um elemento intermediário numa relação; a relação deixa, então, de ser direta e passa a ser mediada por esse elemento” (OLIVEIRA, 2002, p. 26).

O objetivo da mediação extrajudicial é procurar resolver os conflitos de forma pacífica e harmoniosa não existindo as figuras do autor, do réu, e nem muito menos a ocorrência de um ganhador e um perdedor, mesmo porque ambas as partes envolvidas saem ganhando.

Explica Cachapuz (2006, p.14): “Desde a criação do mundo o homem busca formas de resolver seus conflitos, pois a paz é a necessidade intrínseca para a sobrevivência do ser humano equilibrado e de uma sociedade pacificada”. Esta sociedade é possuidora de suas normas sociais para prevenção dos conflitos, apesar de que os mesmos são inevitáveis. Nesse contexto, Gusmão (2009, p.32) preceitua em sua obra o seguinte:

Duas são as espécies de normas sociais que formam a ordem social: as sancionadas e garantidas pelo Poder Público e as que dele independem. As primeiras são as do direito (normas jurídicas), enquanto as segundas, as estabelecidas pelos costumes. As primeiras têm órgãos ou aparelhos destinados a aplicá-las, como os tribunais, as autoridades administrativas ou a polícia, as outras, não. [...] O Direito, portanto, é uma das normas sociais, das quais se distingue por ser acompanhado de sanções organizadas, institucionalizadas, aplicadas por órgãos especializados, isto é, pelo poder público, características que não têm as demais normas sociais.

De acordo com o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), a mediação é uma forma de negociação facilitada ou catalisada através de um terceiro que é o mediador extrajudicial. Alguns autores dão definições mais completas, chegando a sugerir como sendo um processo autocompositivo, em que as partes conflitantes são auxiliadas por uma terceira parte neutra ao conflito, para se chegar a uma composição.

Trata-se de método de resolução de disputas no qual se desenvolve um processo composto por vários atos procedimentais pelos quais o(s) terceiro(s) imparcial (is) facilita(m) a negociação entre as pessoas em conflito, habilitando-as para melhor compreender são de posições e a encontrar soluções que se compatibilizam aos seus interesses e necessidades. (Azevedo, 2015, p. 20).

Tanto a mediação quanto a conciliação extrajudicial referem-se a métodos não vinculantes e se caracterizam pela redução ou delegação do direcionamento e controle do procedimento a um terceiro. Dessa forma, pode-se concluir, com o objetivo do presente trabalho, que a mediação vem se tornando uma ferramenta indispensável para auxiliar a Justiça na questão da quantidade de processos, além de proteger o direito constitucional do acesso à justiça na promoção de práticas que tornem o serviço do judiciário mais célere e com melhor qualidade.

No Estado do Ceará foi criado o projeto “Casas de Mediação Comunitária”, atualmente denominadas de “Núcleos de Mediação

Comunitária” que funciona sob a responsabilidade do Ministério Público do Ceará, estando situadas em bairros periféricos, onde a população de menor poder aquisitivo atua diretamente na solução dos seus conflitos. Esse projeto de real significância foi criado em setembro de 1999, envolvendo uma parceria entre o Governo do Estado e a Secretaria da Ouvidoria Geral do Meio Ambiente (SOMA). A mediação de cunho extrajudicial tem se sobressaído de forma airoso e se tornado um eficaz instrumento de realização da justiça, pacificação e inclusão social.

Então, a justificativa deste trabalho é mostrar que alguns conflitos podem ser resolvidos de maneira eficaz e célere, através do meio extrajudicial de conflitos chamado de mediação, permitindo que as partes envolvidas resolvam seu litígio de maneira amigável e consensual, possibilitando ao Poder Judiciário, a efetiva prestação jurisdicional de demandas de maior complexidade.

A presente pesquisa tem como objetivo analisar a mediação como instrumento de resolução de conflitos nos núcleos da Procuradoria Geral de Justiça do Ceará.

Dessa forma, o presente estudo está dividido em cinco partes, onde a primeira parte refere-se à introdução em questão. A segunda parte aborda-se o referencial teórico ressaltando as considerações sobre a mediação. A terceira parte apresenta a metodologia utilizada na pesquisa. A quarta parte refere-se a análise dos resultados. E a última parte expõe as conclusões finais.

## **2. Considerações gerais sobre a mediação**

Pelo que se depreende do que até aqui foi abordado, a evolução histórica dos métodos de solução de conflitos em nosso Estado tem demonstrado que, paulatinamente, o Ceará já assumiu o papel de pacificador social, havendo uma redução significativa da quantidade de processos que por certo estariam tramitando nas Varas da Justiça do Estado. É que após a dissolução da sociedade medieval, surgiu a concepção jusnaturalista e depois para uma concepção positivista, a

qual predomina até os dias de hoje em muitos países. Essa transformação está atrelada ao advento do Estado moderno, conforme destaca Bobbio (2006, p.27) em sua obra:

A sociedade medieval era uma sociedade pluralista, posto ser constituída por uma pluralidade de agrupamentos sociais cada um dos quais dispendo de um ordenamento jurídico próprio: o direito aí se apresentava como um fenômeno social, produzido não pelo Estado, mas pela sociedade civil. Com a formação do Estado moderno, ao contrário, a sociedade assume uma estrutura monista, no sentido de que o Estado concentra em si todos os poderes, em primeiro lugar aquele de criar o direito: não se contenta em concorrer para esta criação, mas quer ser o único a estabelecer o direito, ou diretamente através da lei ou indiretamente através do reconhecimento e controle das normas de formação consuetudinária. Assiste-se, assim, àquilo que em outro curso chamamos de processo de monopolização da produção jurídica por parte do Estado.

Em face do crescimento desses Estados Modernos e o aperfeiçoamento do Poder Judiciário, coube ao Estado o papel de exercer sua função jurisdicional, impor aos titulares de interesses em solução de conflitos, uma decisão, aplicando leis abstratamente concebidas para determinados casos. Foi dessa forma que o Estado assumiu seu papel de garantidor da paz social, limitando o âmbito da autotutela. Fux (2002, p. 153) expõe os motivos para o êxito deste modelo:

A supremacia dessa solução revelou-se pelo fato incontestável de a mesma provir da autoridade estatal, cuja palavra, além de coativa, torna-se a última manifestação do Estado soberano acerca da contenda, de tal sorte que os jurisdicionados devem-na respeito absoluto, porque haurida de um trabalho de reconstituição dos antecedentes do litígio, com a participação dos interessados, cercados, isonomicamente, das mais mezinhas garantias.

Portanto, pode-se afirmar que esta é a forma mais primitiva de resolução de controvérsias, tendo em vista que consiste na dominação

do mais forte sobre o mais fraco. No entanto, no direito brasileiro, ainda hoje, funciona a possibilidade da parte ofendida, agir com força para repelir a agressão, destacando-se como exemplo, a permissão do uso da força nas possessórias e a legítima defesa no direito penal.

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 5º, inc. XXXV, afirma como direito fundamental de primeira geração, o princípio do acesso à Justiça ou da Inafastabilidade do Poder Judiciário nos termos seguintes: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” (BRASIL, 1988). Esse mandamento traduz que todos os jurisdicionados têm o direito e a garantia de postular perante o Estado-Juiz, para que haja a pacificação de litígio.

Dessa forma tem-se que a mediação tornou-se uma espécie de Meio Extrajudicial para Solução de Conflitos, onde um terceiro, de forma imparcial, que não necessariamente é o Estado-Juiz, auxilia as partes a resolver suas demandas de forma harmoniosa, além de fazer com que na solução não haja vendedores e nem perdedores e sim vencedores, pois um de seus intuitos é o de fazer com que os envolvidos no litígio descubram por si sós a real gênese do conflito e previnam-se de novas desavenças (GRINOVER et al., 2007).

Em havendo esta visão preliminar, observa-se que o instituto da mediação extrajudicial atua como pacificador social, prevenindo, solucionando conflitos e garantindo o acesso à Justiça aos jurisdicionados, pois esta não significa só a possibilidade de apreciação de lesão ou ameaça ao direito pelo Poder Judiciário. Trentin, Coitinho e Casagrande (2013, p.2) corroborando com esse entendimento, dispõem da seguinte forma em sua obra:

Atualmente, a mediação tem se mostrado como a melhor forma de se tratar um conflito, uma vez que nela as próprias partes envolvidas refletem e, de uma maneira colaborativa, chegam à solução do litígio. Talvez não exista instituto melhor do que o da mediação, principalmente quando as partes mantêm algum vínculo de trato sucessivo, pelo qual de uma forma ou de outra elas ainda terão que conviver juntas. Neste caso, a construção de uma pacificação do

conflito através da mediação resolve não só o litígio instaurado entre as partes, mas alicerça o vínculo de união existente entre elas.

Por fim, colocar a mediação de conflitos como uma maneira viável para se chegar a real transformação, deve-se perceber o contexto em que se está intervindo, isto é, reavaliar os valores e a flexibilidade que permitem a mudança sem se impor. Ainda vale destacar, que conflito é parte integrante da vida e da atividade social, quer contemporânea, quer antiga. Os interesses divergentes sempre existiram, contudo, possibilitar novas formas de solução desta realidade conflituosa é uma proposta de suma relevância.

### **3. Metodologia**

O estudo realizado visa conhecer de que forma a implantação dos Núcleos de Mediação do Ministério Público do Ceará têm contribuído para a melhoria e dos serviços judiciais e para o aumento da celeridade dos processos submetidos a esses juizados especiais.

A pesquisa, quanto a sua natureza, pode ser enquadrada como exploratória descritiva. A abordagem desta pesquisa enquadra-se como quantitativa, já que visa traduzir em números as informações para então obter a análise dos dados.

A técnica utilizada foi a pesquisa de campo, realizada através de aplicação de questionários com as pessoas que utilizam os serviços das “Casas de Mediação Comunitária” do Ministério Público do Ceará, como servidores, partes dos processos e advogados.

Os questionários foram organizados em duas partes. Na primeira o objetivo foi mensurar o grau de importância que os usuários davam aos questionamentos feitos, indo de 1 a 5, sendo 1 o grau mais baixo, onde o entrevistado discorda totalmente da afirmação e 5 onde concorda totalmente com a afirmação.

Na segunda parte o objetivo foi mensurar a frequência com que os eventos mencionados ocorrem, indo de 1 onde os eventos são menos frequentes e indo até 5 onde ocorrem com mais frequência.

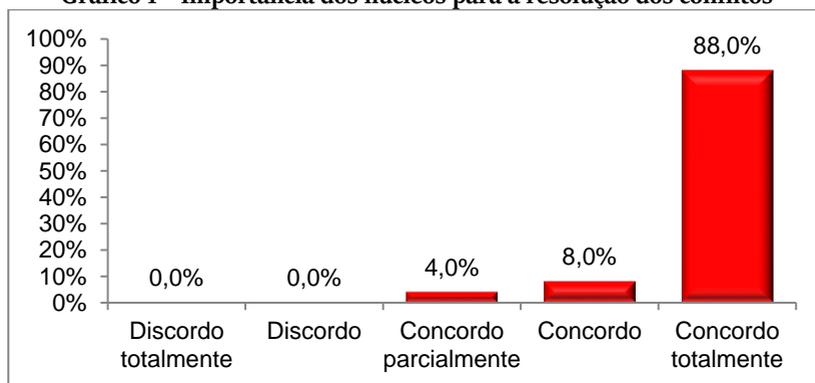
Foram entrevistadas 25 pessoas (mediadores jurisdicionais), entre os dias 10 e 15 do mês de maio do ano de 2016, onde elas tiveram a livre escolha das alternativas que melhor expressassem a sua opinião em relação ao objeto da pesquisa. A coleta de dados foi feita de forma individual, onde as perguntas foram feitas oralmente a cada indivíduo.

#### 4. Análise dos resultados

De acordo com os dados obtidos através da pesquisa de campo, pode-se traçar um panorama da qualidade dos serviços prestados pelos núcleos de mediação comunitária do Ministério Público do Ceará, implantados na cidade de Fortaleza.

Viu-se, dentre os usuários dos núcleos, que estes reconhecem a importância dessa ferramenta para a resolução de seus litígios, confirmado por 88% dos entrevistados, como mostra o Gráfico 01.

**Gráfico 1 - Importância dos núcleos para a resolução dos conflitos**

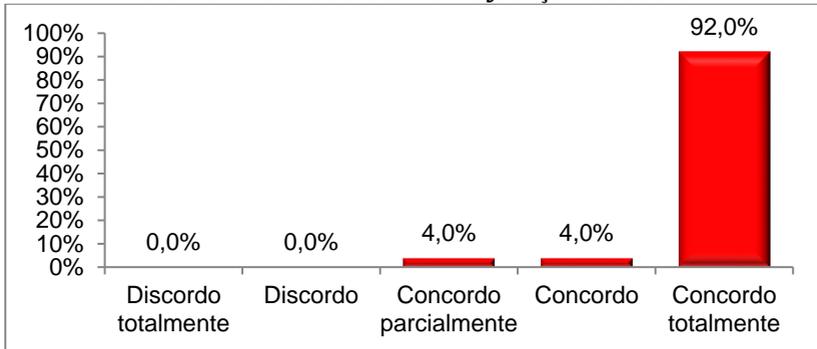


Fonte: Dados da Pesquisa (2016)

Além de reconhecerem sua importância, quando perguntados se os núcleos de mediação do Ministério Público do Ceará contribuíam para tornar a justiça mais célebre, quase a totalidade dos entrevistados (92%) respondeu que sim. Estes resultados mostram que a implantação dessa ferramenta conciliatória

conseguiu em parte, seus objetivos, uma vez que a população consegue enxergar uma melhoria no tempo de resolução dos conflitos, como mostra o Gráfico 02.

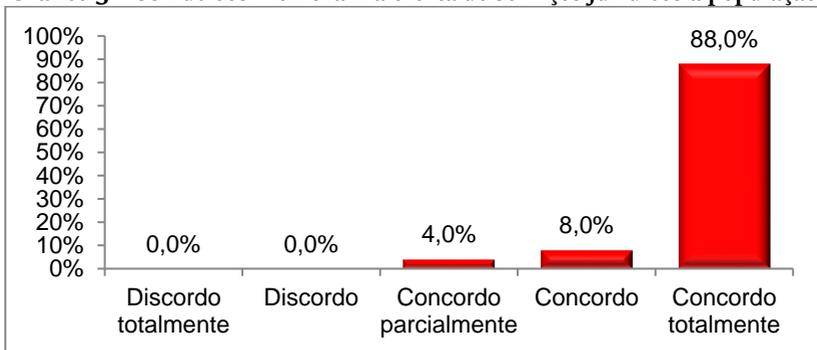
**Gráfico 2 – Os núcleos tornam a Justiça mais célere**



**Fonte:** Dados da Pesquisa (2016)

No Gráfico 03 pode-se confirmar o reconhecimento da qualidade dos serviços ofertados pelos núcleos, uma vez que novamente, 88% dos entrevistados disseram que os núcleos melhoram a oferta de serviços jurídicos a população.

**Gráfico 3 – Os núcleos melhoram a oferta de serviços jurídicos a população**

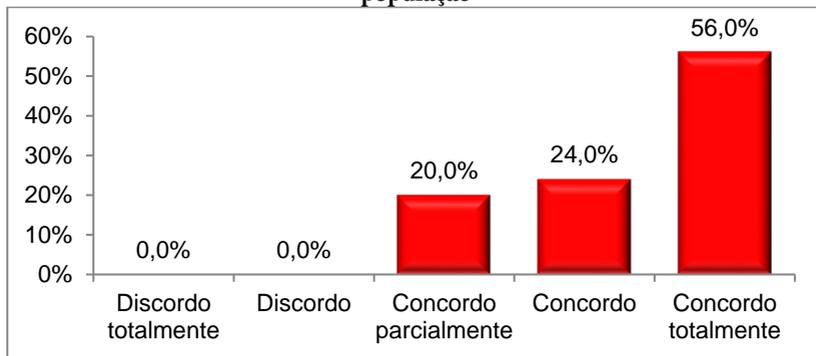


**Fonte:** Dados da Pesquisa (2016)

Porém, quando indagados sobre se o número de núcleos é suficiente para atender a demanda da população, apenas 56% dos

entrevistados responderam positivamente, como mostra o Gráfico 04.

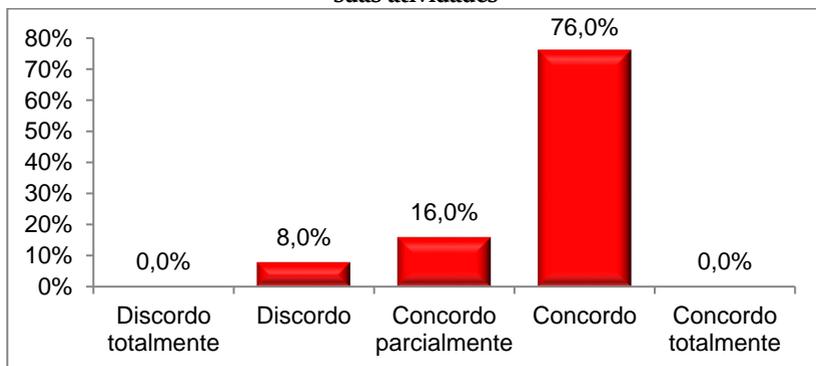
**Gráfico 4 - O número de núcleos é suficiente para atender a demanda da população**



**Fonte:** Dados da Pesquisa (2016)

Mas os usuários (76%) reconhecem que, dos núcleos instalados, a maioria oferece condições necessárias para a realização dos seus serviços. Como mostra o Gráfico 05.

**Gráfico 5 - O Judiciário dá aos núcleos as condições necessárias para realizar suas atividades**

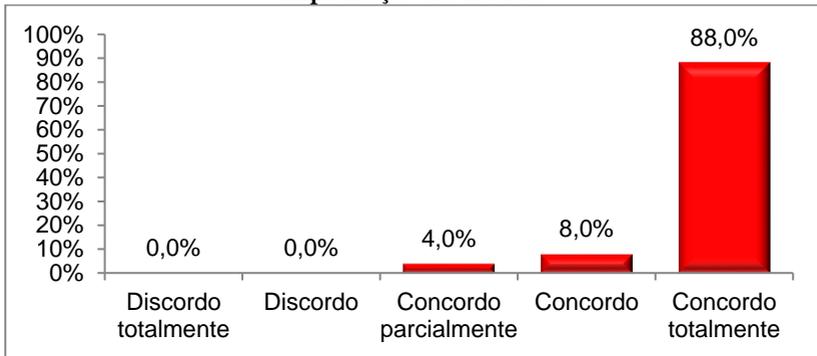


**Fonte:** Dados da Pesquisa (2016)

88% dos entrevistados reconheceram que a demanda por serviços jurídicos aumentou após a implantação dos núcleos de

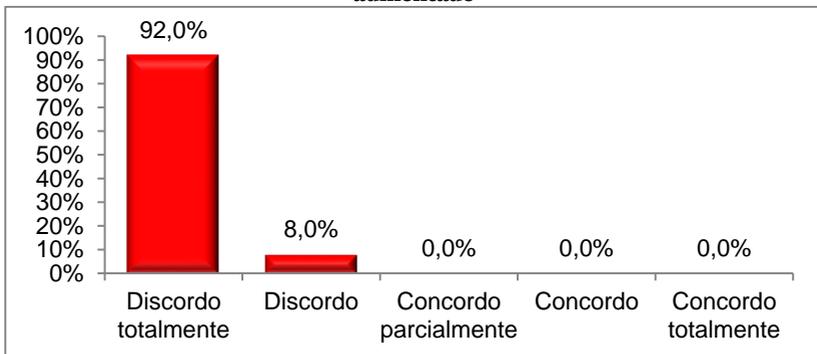
conciliação. Contudo, o tempo de resolução dos conflitos não tem acompanhado a demanda, uma vez que 92% das pessoas responderam negativamente quando indagadas sobre a crescente elevação no tempo de resolução dos conflitos decorrentes do crescimento de processos ajuizados, como mostram os Gráficos 06 e 07.

**Gráfico 6 – As demandas por serviços jurídicos têm aumentado após a implantação dos núcleos**



Fonte: Dados da Pesquisa (2016)

**Gráfico 7 – Com os núcleos, o tempo de resolução dos conflitos tem aumentado**

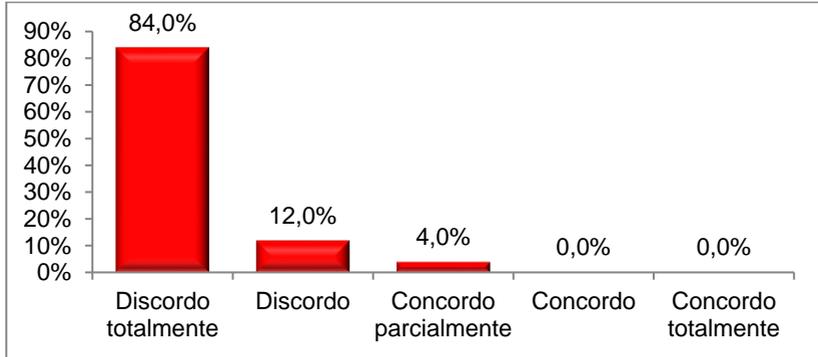


Fonte: Dados da Pesquisa (2016)

Quando indagados sobre se os núcleos de mediação possuíam recursos humanos necessários para atender essa crescente demanda

por serviços jurídicos, 84% dos entrevistados afirmaram não haver profissionais suficientes, como mostra o Gráfico 08.

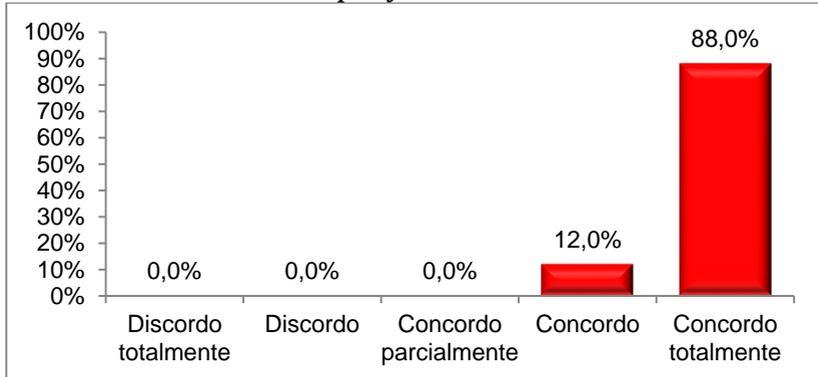
**Gráfico 8 - Os núcleos possuem recursos humanos suficientes para atender a demanda**



Fonte: Dados da Pesquisa (2016)

Porém, mesmo com toda a dificuldade de infraestrutura e de falta de pessoal, 88% dos usuários afirmaram que a implantação dos núcleos de mediação atingiu os objetivos propostos pelo Conselho Nacional de Justiça, que era o de dar maior celeridade aos processos e oferecer serviços de melhor qualidade a população. Pode constatar essa afirmação a seguir no Gráfico 09.

**Gráfico 9 - A implantação dos núcleos atingiu os objetivos propostos pelo judiciário**



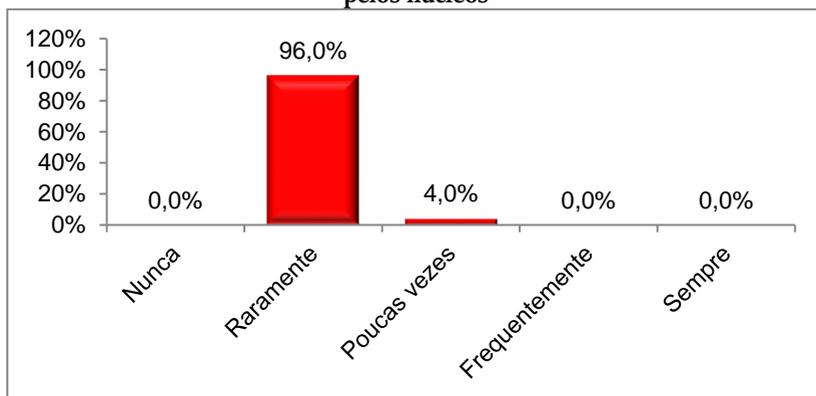
Fonte: Dados da Pesquisa (2016)

Na segunda parte do questionário, foram feitas perguntas relativas à frequência de alguns eventos que interferem na qualidade da prestação de serviços pelos núcleos de mediação do Ministério Público do Ceará.

Quando indagados se a população reclama com frequência da qualidade dos serviços prestados pelos núcleos, quase a totalidade, ou seja, 96% dos entrevistados, responderam negativamente.

O que confirma mais uma vez que os usuários aprovam os serviços oferecidos pelas unidades de conciliação, como se observa no Gráfico 10 a seguir.

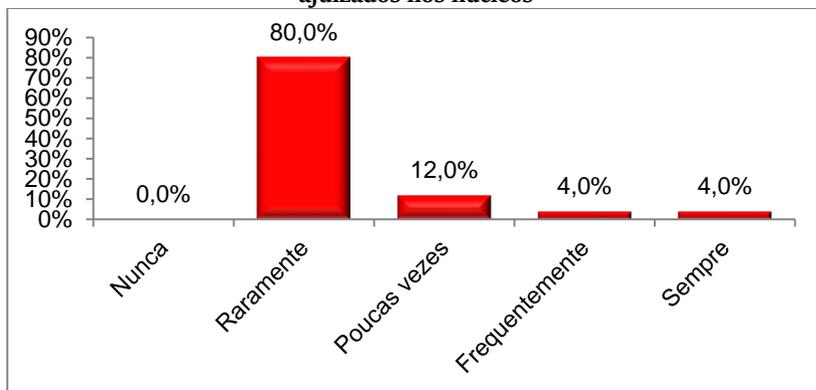
**Gráfico 10 - A população reclama da qualidade dos serviços ofertados pelos núcleos**



Fonte: Dados da Pesquisa (2016)

Mais uma vez podemos confirmar a aprovação dos usuários em relação aos serviços prestados pelos núcleos quando analisamos as respostas dos entrevistados às perguntas feitas sobre a demora dos processos ajuizados. 80% responderam que quase nunca há reclamação da demora, como pode-se notar no Gráfico a seguir.

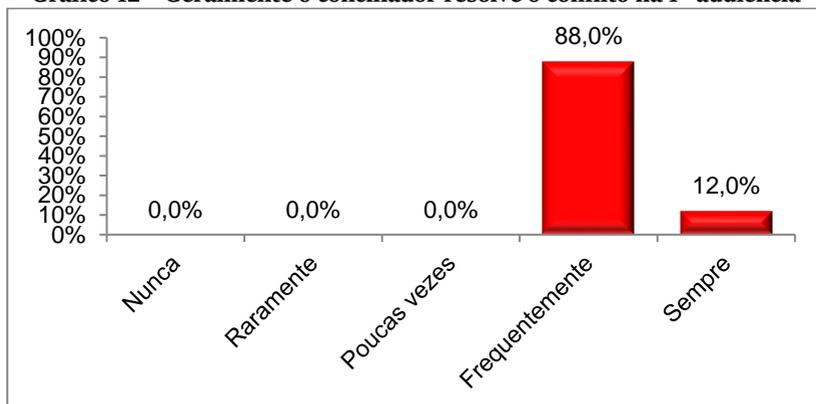
**Gráfico 11 - A população se diz insatisfeita com a demora dos processos ajuizados nos núcleos**



**Fonte:** Dados da Pesquisa (2016)

Essa satisfação dos usuários pode ser explicada por que, geralmente, o conciliador consegue resolver o conflito na primeira audiência, ou seja, na conciliação, o que ajuda a dar mais celeridade aos processos. Isso se confirma nos dados demonstrados no gráfico 12, onde 88% dos entrevistados afirmam que frequentemente isso ocorre.

**Gráfico 12 - Geralmente o conciliador resolve o conflito na 1ª audiência**

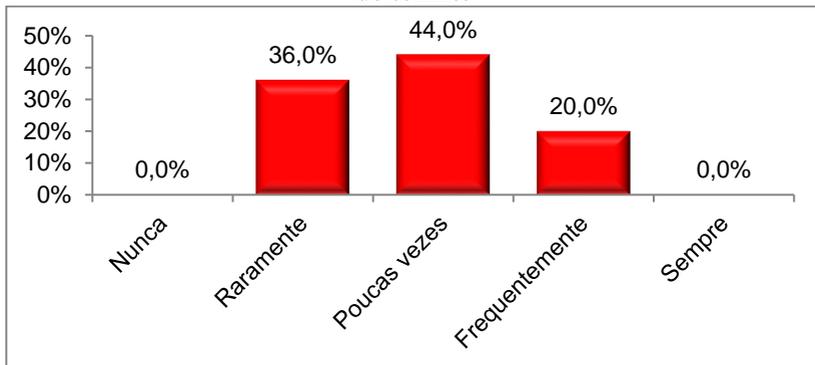


**Fonte:** Dados da Pesquisa (2016)

Como os processos são resolvidos logo na conciliação, muito raramente os processos necessitam de mais do que três audiências

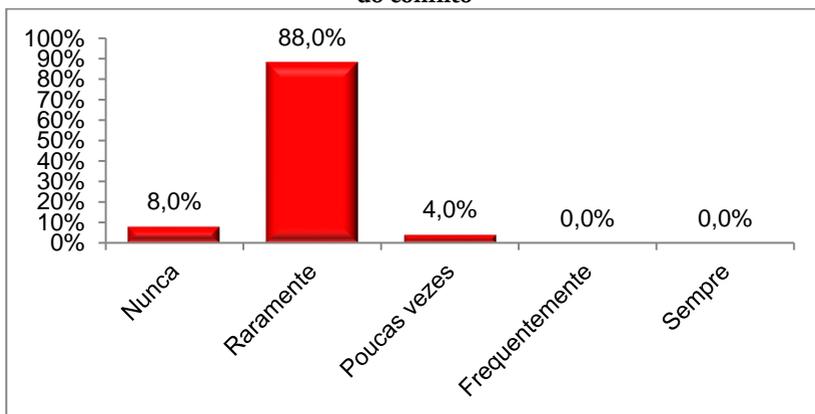
para a sua resolução, como se pode confirmar nos dados explicitados nos Gráficos 13 e 14.

**Gráfico 13 – Geralmente, são necessárias até 03 audiências para a resolução do conflito**



Fonte: Dados da Pesquisa (2016)

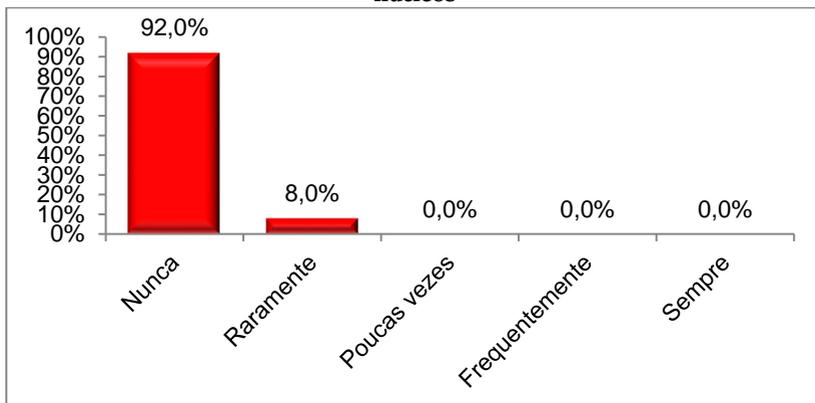
**Gráfico 14 – Geralmente, são necessárias mais de 03 audiências para a resolução do conflito**



Fonte: Dados da Pesquisa (2016)

Esse alto nível de sucesso na resolução dos processos já na conciliação, resulta na diminuição do tempo de tramitação destes, uma vez que são necessárias menos audiências para se chegar ao resultado final. Os dados do Gráfico 15 confirmam isso.

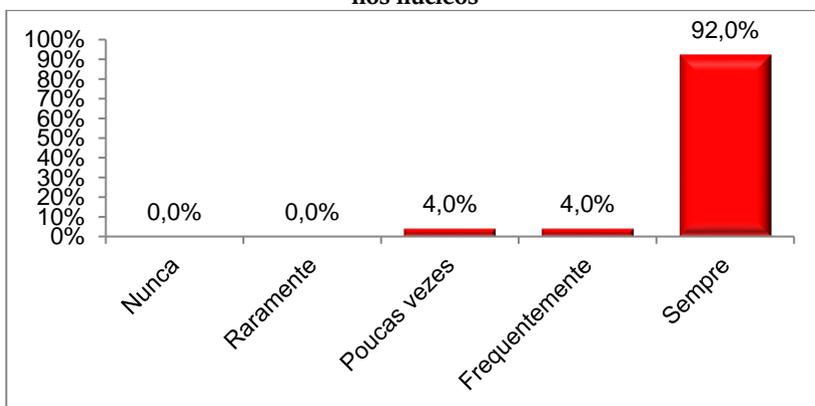
**Gráfico 15 - Leva-se até 06 meses para a resolução dos conflitos nos núcleos**



Fonte: Dados da Pesquisa (2016)

Muito dessa melhora no tempo de resolução dos processos deve-se a metodologia empregada nos núcleos de mediação. 92% demonstraram satisfação com o resultado desse método, como se pode observar no Gráfico 16.

**Gráfico 16 - Os mediadores estão satisfeitos com a metodologia implantada nos núcleos**

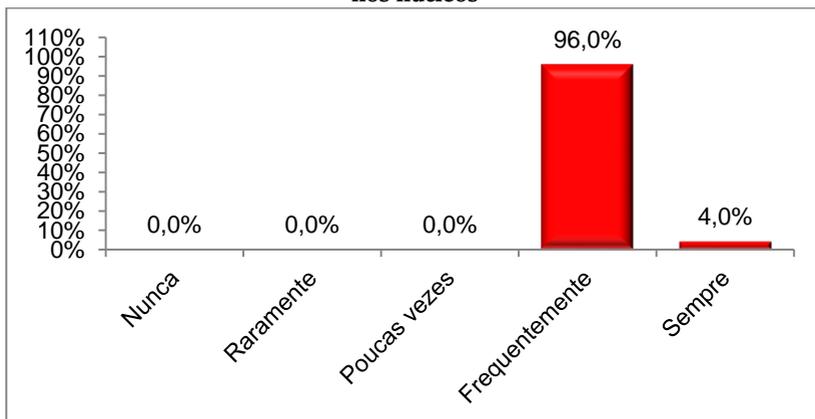


Fonte: Dados da Pesquisa (2016)

Além dos mediadores também há satisfação e aprovação da metodologia empregada nos núcleos de mediação comunitária por parte dos advogados e das partes envolvidas nos processos.

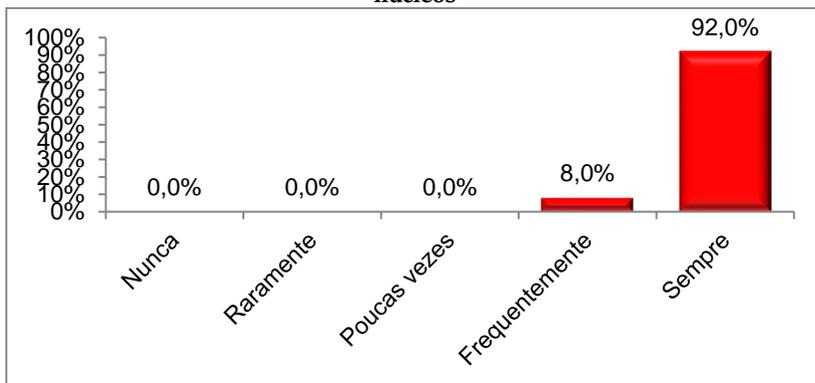
Como se observa nos Gráficos 17 e 18, 96% dos advogados aprovam a metodologia empregada nos núcleos contra 92% dos usuários.

**Gráfico 17 - Os advogados estão satisfeitos com a metodologia implantada nos núcleos**



Fonte: Dados da Pesquisa (2016)

**Gráfico 18 - As partes estão satisfeitos com a metodologia implantada nos núcleos**



Fonte: Dados da Pesquisa (2016)

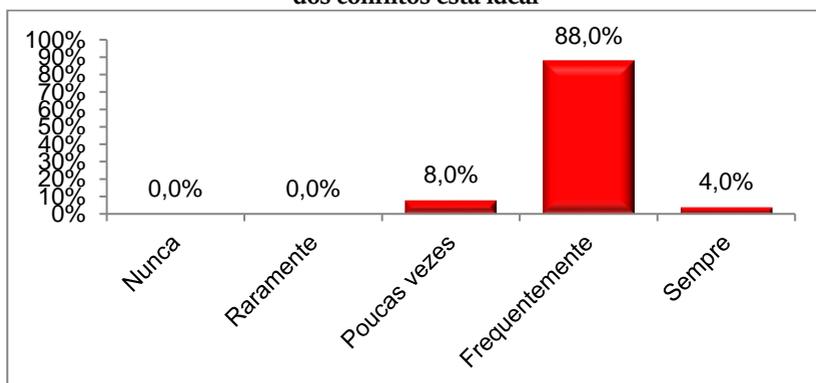
Como já foi afirmado e confirmado pelos dados, essa metodologia de resolução baseada na mediação, resulta na diminuição no tempo médio de resolução dos conflitos.

E quando se consegue alcançar os objetivos traçados no momento da implantação dos núcleos, o resultante disso é a satisfação entre os usuários. Quando perguntado aos mediadores, aos advogados e as partes se estavam satisfeitos com o tempo médio de resolução dos conflitos, obteve-se esses dados:

88% dos mediadores afirmam que o tempo médio de resolução está ideal. Já apenas 44% dos advogados acham que frequentemente esse tempo ideal de resolução é alcançado. Outros 40% afirmam que isso ocorre poucas vezes.

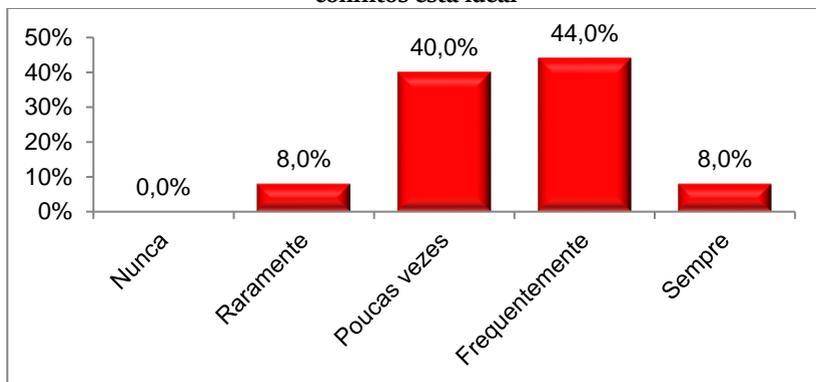
Já entre as partes do processo, o cenário é bem pior. Apenas 36% dos entrevistados acham que o tempo de resolução ideal é alcançado frequentemente, outros 40% acham que isso ocorre poucas vezes e 20% afirmam que quase nunca isso ocorre, como pode se ver nos Gráficos 19, 20 e 21.

**Gráfico 19 – Os mediadores acham que o tempo médio de resolução dos conflitos está ideal**



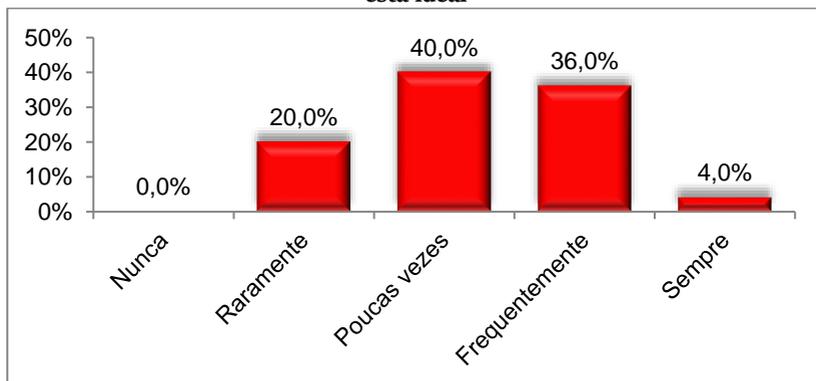
**Fonte:** Dados da Pesquisa

**Gráfico 20 – advogados acham que o tempo médio de resolução dos conflitos está ideal**



Fonte: Dados da Pesquisa

**Gráfico 21 – As partes acham que o tempo médio de resolução dos conflitos está ideal**



Fonte: Dados da Pesquisa

Portanto, é fundamental um destaque para os profissionais que contribuem para o desenvolvimento do aparato que trate dos conflitos. Já que, devem-se trabalhar novas metodologias de abordagem, utilizando a criatividade interventiva a fim de esclarecer, canalizar e proceder aos conflitos de forma construtiva, procurando compreender os aspectos históricos, culturais, históricos e específicos da realidade social.

## 5. Conclusões finais

Viu-se que a Constituição Federal assegura a todos os cidadãos brasileiros, sem qualquer distinção, direitos e garantias fundamentais, entre eles o direito de acesso à justiça.

E para assegurar esses direitos surgiram os juizados especiais e os núcleos de mediação comunitária, visando a dar maior celeridade à justiça, resolver questões de maneira consensual e evitar que o sistema judiciário fique sobrecarregado.

Viu-se também que no Estado do Ceará surgiu o projeto “Casas de Mediação Comunitária”, atualmente chamadas de Núcleos de Mediação Comunitária, sob a responsabilidade do Ministério Público do Ceará, que ocorrem em bairros periféricos, onde a comunidade de baixa renda atua diretamente na solução dos seus conflitos.

A pesquisa realizada nesse trabalho teve como objetivo mostrar de que maneira esses núcleos de mediação comunitária contribuem para a celeridade e para a melhoria dos serviços oferecidos pelo judiciário no Estado do Ceará.

Os dados obtidos mostraram que além de reconhecerem sua importância das casas de mediação, quando perguntados aos entrevistados se os núcleos de mediação do Ministério Público do Ceará contribuíam para tornar a justiça mais célebre, a grande maioria respondeu que sim. Estes resultados mostram que a implantação dessa ferramenta conciliatória conseguiu em parte, seus objetivos, uma vez que a população consegue enxergar uma melhoria no tempo de resolução dos conflitos.

Porém, quando indagados sobre se o número de núcleos é suficiente para atender a demanda da população, pouco mais da metade dos entrevistados deram resposta afirmativa, denotando com isto que há necessidade de um maior investimento por parte do Judiciário na expansão desse fundamental serviço.

Contudo, um grande número de usuários reconhece que, dos núcleos instalados, a maioria oferece condições necessárias para a realização dos seus serviços.

Quase a totalidade dos entrevistados reconheceu que a demanda por serviços jurídicos aumentou após a implantação dos núcleos de conciliação. Contudo, o tempo de resolução dos conflitos não tem acompanhado a demanda, uma vez que um grande número de pessoas respondeu negativamente quando indagadas sobre a crescente elevação no tempo de resolução dos conflitos decorrentes do crescimento de processos ajuizados.

Isso pode ser explicado pela qualidade dos profissionais que exercem suas funções nesses locais, apesar de que, quando indagados sobre se os núcleos de mediação possuíam recursos humanos necessários para atender essa crescente demanda por serviços jurídicos, a grande maioria afirmou dos entrevistados afirmaram não haver profissionais suficientes.

Apesar de todas essas dificuldades, os usuários mostraram-se satisfeitos com os serviços oferecidos pelos núcleos de mediação e com o tempo médio de resolução dos conflitos, resultante da metodologia empregada pelos conciliadores nos processos.

Então, de acordo com a pesquisa realizada aqui neste trabalho, pode-se admitir que o objetivo traçado pelo Conselho Nacional de Justiça, ao criar as diretrizes para a implementação dos Centros de Mediação em todo país, foi, em parte alcançado aqui no Ceará. Uma vez que pôde ser observada uma melhoria no tempo médio de tramitação dos processos e a elevação do grau de satisfação dos usuários desses núcleos.

## Referências

AZEVEDO, André Gomma (org.). **Manual de Mediação Judicial**. Brasília: Ministério da Justiça e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD, 2015.

BOBBIO, Norberto. **O positivismo jurídico**: Lições da filosofia do direito. São Paulo: Ícone, 2006.

CACHAPUZ, Rozane da Rosa. **Mediação nos Conflitos & Direito de Família**. Porto Alegre: Juruá, 2006.

CALMON, P. **Fundamentos da mediação e da conciliação**. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Estudos sobre os sistemas de coleta de dados: CNJ / Conselho Nacional de Justiça. **Série “CNJ Acadêmico”**, n. 4. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2010.

FUX, Luiz. Tutela jurisdicional: finalidade e espécie. **Informativo jurídico da Biblioteca Ministro Oscar Saraiva**, v. 14, n.2, jul. / dez. 2002, p. 153-168.

GRINOVER, A. P. et al. **Mediação e gerenciamento do processo, revolução na prestação jurisdicional**: Guia prático para a instalação do setor de conciliação e mediação. São Paulo: Atlas, 2007.

GUSMÃO, Paulo Dourado de. **Introdução ao Estudo do Direito**. 39. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

OLIVEIRA, M. K. de. **Vygotsky**: aprendizado e desenvolvimento: um processo sócio-histórico. 4.ed. São Paulo: Scipione, 2002.

TRENTIN, T. R. D.; COITINHO, V. T. D.; CASAGRANDE, A. Mediação Comunitária como Política Pública de Inclusão Social no Tratamento de Conflitos. **Anais do XI Seminário Internacional de Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea**, Santa Cruz - UNISC, 2014.