

CIÊNCIA & POLÍCIA

V.6 nº 1 (2020)

REVISTA CIENTÍFICA DO INSTITUTO
SUPERIOR DE CIÊNCIAS POLICIAIS



POLÍCIA MILITAR
DISTRITO FEDERAL

ISSN 2316-8765

Revista Ciência e Polícia

Volume 6

Número 1

Janeiro/Junho de 2020

ISSN2316-8765



Esta é uma publicação semestral do Instituto Superior de Ciências Policiais da Polícia Militar do Distrito Federal
ISSN 2316-8765

A Revista Ciência e Polícia (RCP) é uma iniciativa do Instituto Superior de Ciências Policiais, da Polícia Militar do Distrito Federal. Desde a sua constituição, a RCP tem sido um espaço de reflexão sobre aspectos teóricos relacionados às Ciências Policiais na difusão do conhecimento na área de Ciências Policiais e Segurança Pública e outros ramos de intersecção, como Sociologia, Direito, Antropologia, Administração, Psicologia, entre outras. Além disso, a RCP tem como objetivo difundir inovações em segurança pública, avaliação de práticas, procedimentos e processos de organizações do sistema de justiça criminal, além de promover discussões sobre atividades operacionais dessas organizações.

Comandante Geral
Julian Rocha Pontes – CEL QOPM

Chefe do DEC
Sérgio Luiz Ferreira de Souza - CEL QOPM

Divisão de Apoio Educacional e Pesquisa
Alessandro Cavalcante de Carvalho - TC QOPM

Editor Chefe da RCP
Nataniel Anderson Carvalho de Sousa - CAP QOPM

Apoio Técnico-Administrativo
Silvio Sinézio da Silva Fernandes – 2º SGT QPPMC
Artime da Silva Valente - 2º SGT QPPMC

Revisão de textos
Mônica Alves Siqueira – Assessora Técnica

Capa e produção artística
Nataniel Anderson Carvalho de Sousa – CAP QOPM

Setor de Áreas Isoladas Sudeste (SAISO) - Área Especial Nº 4 - Setor Policial Sul, Brasília-DF. CEP: 70610-200 3190 6440 / revista@iscp.edu.br

Conselho Editorial

CEL QOPM Sérgio Luiz Ferreira de Souza.
Instituto Superior de Ciências Policiais (ISCP),
Brasil

TC QOPM Alessandro Cavalcante de Carvalho,
Instituto Superior de Ciências Policiais (ISCP),
Brasil

CAP QOPM Nataniel Anderson Carvalho de Sousa,
Instituto Superior de Ciências Policiais (ISCP),
Brasil

Copyright © 2020 por RCP/ISCP.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto Superior de Ciências Policiais.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte.
Reproduções para fins comerciais são proibidas.



SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO _____ **06**

MECANISMOS PARA A PREVENÇÃO DE SUICÍDIO NA PMDF _____ **09**
Daniella Abrahão

ANÁLISE DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E POLÍCIA MILITAR _____ **28**
Cídjan Santarém Brito

A APURAÇÃO DA NOTÍCIA-CRIME DE LESÃO CORPORAL LEVÍSSIMA EM DESFAVOR DE POLICIAL MILITAR DO DF EM SERVIÇO _____ **55**
Lidiani Moura de Sousa dos Santos

O FENÔMENO DO FEMINICÍDIO NO DISTRITO FEDERAL: AÇÕES PREVENTIVAS NO ENFRENTAMENTO _____ **71**
Larissa Cristiane de Jesus

REDE DE COOPERAÇÃO INTERORGANIZACIONAL NA SEGURANÇA PÚBLICA: UM FOCO NA INTERAÇÃO POLICIAL _____ **91**
Fagner de Oliveira Dias



SUMMARY

PRESENTATION _____ **06**

**MECHANISMS FOR THE PREVENTION OF MILITARY POLICE
SUICIDE OF THE FEDERAL DISTRICT** _____ **09**

Daniella Abrahão

**THE ADVANCEMENT OF ADMINISTRATIVE IMPROBITY IN THE
FRAMEWORK OF MILITARY POLICE MANAGEMENT** _____ **28**

Cídjan Santarém Brito

**THE INVESTIGATION OF THE CRIME OF SLIGHT BODY INJURY IN
DISADVANTAGE OF MILITARY POLICE OFFICERS IN SERVICE** ____ **55**

Lidiani Moura de Sousa dos Santos

**THE PHENOMENON OF FEMINICIDE IN THE FEDERAL DSITRICT:
THE PREVENVITE ACTIONS THAT ARE BEING TAKEN TO FIGHT
IT** _____ **71**

Larissa Cristiane de Jesus

**INTERORGANIZATIONAL NETWORKS OF COOPERATION IN PUBLIC
SECURITY: A FOCUS ON POLICE INTERACTION** _____ **91**

Fagner de Oliveira Dias



APRESENTAÇÃO

Nataniel Anderson Carvalho de Sousa

Chefe da Seção de Pesquisa do Departamento de Educação e Cultura da PMDF

Nesta primeira edição da Revista Ciência e Polícia, retomamos a divulgação dos trabalhos acadêmicos elaborados nos curso de aperfeiçoamento da carreira de oficial da Polícia Militar do Distrito Federal, Curso de Autos Estudos - CAE e Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais – CAO. A linha de pesquisa *Polícia e Sociedade* trabalhada por especialistas da corporação nos mais diversos temas e assuntos relevantes a comunidade acadêmica e a PMDF.

Iniciando a sequencia de estudos, Daniella Abrahão apresenta o trabalho Mecanismos para a prevenção de suicídios de policiais militares do Distrito Federal, com intuito de propor objetivamente medidas de prevenção e mitigação do problema que afeta duramente a sociedade brasileira, mais especialmente os integrantes das forças públicas de segurança: O auto extermínio. A pesquisadora revela por meio dos números do Ministério da Saúde que o Brasil está posicionado em 8º lugar no ranking mundial de casos de suicídio sem considerar a subnotificação dos casos de autoextermínio. Alerta que dentre os profissionais cujo índice de suicídio é preocupante, está a categoria policial militar, pelos vários fatores de risco ao suicídio presentes no dia a dia policial. Descrevendo as abordagens terapêutica, acadêmica e psicanalítica sobre o suicídio, a pesquisa bibliográfica de artigos em bases de dados científicos sobre saúde e periódicos de instituições de ensino e pesquisa no Brasil, permitiram a autora identificar um aumento nos casos de suicídio no Brasil, apesar de, no DF, as estatísticas serem pouco divulgadas.

Seguindo a linha de pesquisa informativa, o trabalho de Cidjan Santarém Brito estuda as possíveis falhas de gestão da coisa pública que ensejam no cometimento do delito penal de improbidade administrativa dentro dos limites administrativos da PMDF. A perspectiva abordada tem caráter expositivo, sob uma linha histórica do desenvolvimento da administração pública internacional e nacional, a transição do Estado brasileiro do modelo patrimonialista para o modelo de gestão republicano, conduzindo o leitor a compreensão das nuances da Lei 8429/92 e seus aspectos formais. Há um capítulo dedicado a explicar o que é a Lei de Improbidade Administrativa – LIA, outro descrevendo as sanções previstas na Lei 8429/92 e por fim estudos de casos com julgados



Na sequência dos trabalhos, Lidiani Moura de Sousa dos Santos, considerando a adoção da audiência de custódia como procedimento imprescindível após a lavratura do auto de prisão em flagrante decorrente de ação policial militar, aborda em sua pesquisa a viabilidade da investigação da notícia crime de lesão corporal levíssima realizada pelo preso na audiência de custódia em desfavor de policial militar do Distrito Federal (DF) em serviço a ser investigada em processo administrativo da PMDF. A proposta se baseia em dados quantitativos colhidos dos inquéritos instaurados em decorrência das alegações de presos durante a audiência de custódia no período de outubro de 2015 a setembro de 2016. Em primeiro plano é apresentado o que, segundo a doutrina, a autoridade de polícia judiciária militar poderá definir como lesão corporal levíssima, a natureza da iniciativa da ação penal e a possibilidade de aplicação do direito penal mínimo. Em seguida é dado conhecimento dos instrumentos de investigação de que a PMDF dispõe para apurar a conduta de seus agentes públicos. Finalizando os seus argumentos, a autora apresenta questões relativas à implantação do núcleo de audiência de custódia – NAC, sua finalidade, os expedientes exarados pelo magistrado que preside a audiência de custódia ao Departamento de Controle e Correição – DCC quando alegada violação à integridade física ou psíquica do custodiado, e os efeitos desta ação na PMDF.

Partindo de questão de maior relevância à sociedade, a defesa e proteção da vida, "O Fenômeno do Femicídio no Distrito Federal: ações preventivas no enfrentamento" é o título do trabalho desenvolvido por Larissa Cristiane de Jesus. A atualidade e relevância da temática destaca-se na prevenção e repressão à violência de gênero contra as mulheres. O objetivo proposto pela autora é verificar a existência de ações preventivas no enfrentamento do fenômeno do feminicídio nos âmbitos da Secretaria de Estado de Segurança Pública e da Polícia Militar, ambas do Distrito Federal. Partindo de uma pesquisa exploratória, trazendo uma clara definição do que é o feminicídio, apresenta análises de normativas, protocolos e doutrinas sobre o tema. A Major Larissa realiza o estudo e comparação de dados estatísticos de relevância referentes à temática, apontou a evolução das suas taxas no Distrito Federal e detectou ações inovadoras e boas práticas de enfrentamento realizadas pelas instituições pesquisadas, com destaque para as ações voltadas aos homens autores de violência, com sugestão de implantação do programa na Polícia Militar do Distrito Federal.



Fechando esta edição com o artigo “ Rede de cooperação interorganizacional na segurança pública: Um foco na interação policial”, Fagner de Oliveira Dias, explica como funciona a rede de interação entre as organizações envolvidas na segurança pública do DF, mais especificamente entre as polícias com vistas a identificar fatores qualitativos que demonstrem o nível de efetividade dessas interações. A pesquisa é feita a partir de revisão bibliográfica dos últimos dezesseis anos de publicações referentes à rede de cooperação interorganizacional na segurança pública e principalmente das polícias do Distrito Federal. O autor verificou os principais constructos, metodologia, análise e mensuração da rede de cooperação da segurança pública e propõe a continuidade dos estudos em redes de cooperação interorganizacional.

Um boa leitura a todos!



MECANISMOS PARA A PREVENÇÃO DE SUICÍDIO DE POLICIAIS MILITARES DO DISTRITO FEDERAL.

Daniella Abrahão
dany.abrahao@gmail.com

Bacharel em Direito pela UDF
É Major da Polícia Militar do Distrito Federal

RESUMO

O Ministério da Saúde revelou que o Brasil está posicionado em 8º lugar no ranking mundial de casos de suicídio. Em 2014 foram registrados 1,14% casos de suicídio, no entanto, esses índices não mostram a realidade total do problema, visto que há grande falha no que se refere as notificações registradas de casos pelos serviços de saúde, pois a família mascara a causa da morte. Dentre os profissionais cujo índice de suicídio é preocupante, está a categoria policial militar, pois é um trabalho extremamente estressante, pouco valorizado, no qual o policial sofre ameaças, pressões da sociedade, dos superiores, estresse operacional, dentre outros fatores de risco ao suicídio. O objetivo deste trabalho é abordar o elevado índice de suicídio na Polícia Militar do Distrito Federal. O trabalho foi baseado em apresentar abordagens sob três aspectos: terapêutico, acadêmico e psicanalítico sobre o suicídio, nas visões e conceitos de Hellinger, Durkheim e Freud. Para isso, foi realizada pesquisa bibliográfica de artigos em bases de dados científicos sobre saúde e periódicos de instituições de ensino e pesquisa no Brasil, cujo período de coleta e leitura de 40 artigos foi entre agosto de 2018 e fevereiro de 2019, dos quais 20 fizeram parte das citações do trabalho. Pôde-se observar na pesquisa bibliográfica que houve um aumento nos casos de suicídio no Brasil, no entanto, no DF as estatísticas são pouco divulgadas. Percebeu-se a dificuldade de se encontrar literatura sobre o tema abordado, principalmente por ser um assunto onde os dados são mascarados ou ocultados.

Palavras-chave: Polícia Militar. Suicídio. Depressão. Estresse. Autoextermínio de Policiais Militares.

MECHANISMS FOR THE PREVENTION OF MILITARY POLICE SUICIDE OF THE FEDERAL DISTRICT

ABSTRACT

The Ministry of Health revealed that Brazil ranked 8th in the world ranking of suicide cases. In 2014, 1.14% of cases of suicide were registered, however, these indexes do not show the total reality of the problem, since there is a great failure regarding the reported notifications of cases by the health services, since the family masks the cause of death. Among the professionals whose suicide rate is worrying, there is the military police category, since it is an extremely stressful, under valued work, in which the Police suffer the effects, pressures from society, superiors, operational stress, among other factors of suicide risk. The objective of this work is to address the high suicide rate in the Federal District Military Police. The work was based on three approaches: therapeutic, academic and psychoanalytic on suicide, in the vision and concepts of Hellinger, Durkheim and Freud. For this, a bibliographical research of articles in scientific data bases on health and periodicals of teaching and research institutions in Brazil was carried out, whose period of collection and reading of 40 articles was between August 2018 and February 2019, of which 20 did part of the work quote. It could be observed in the bibliographic research that there was an increase in the cases of suicide in Brazil, however, in the DF the statistics are little divulged. It was noticed the difficulty of finding literature on the subject, mainly because it is a subject where the data are masked or hidden by the relatives of these professionals.

Key-words: Suicide. Depression. Stress. Self-extermination among police officers.



INTRODUÇÃO

Os dados estatísticos mostram elevado índice mundial de suicídio, aproximadamente um milhão de pessoas por ano, e os jovens tornam-se cada vez mais vulneráveis a comportamentos suicidas. Segundo a Organização Mundial de Saúde, o suicídio é uma das três principais ocorrências de morte entre o grupo de maior produtividade econômica, a população de 15 a 44 anos e a segunda causa de morte no grupo que vai de 15 a 19 anos de idade, o que mostra que este problema, considerado de saúde pública abarca qualquer posição social, econômica (WHO, 2012).

O Ministério da Saúde revelou que o Brasil está posicionado em 8º lugar no ranking mundial sobre o tema, por ser um país populoso, apesar de ter taxas baixas de suicídio. Em 2014 foram registrados 1,14% casos de suicídio, no entanto, esses índices não mostram a realidade total do problema, visto que há uma grande falha no que se refere às notificações registradas de casos pelos serviços de saúde (BRASIL, 2016).

O suicídio propriamente dito, o que seria chegar às vias de fato ou completo, não é registrado pelo hospital e/ou agente de saúde, pois as notificações não revelam a causa do óbito por suicídio, pois a informação é o motivo do óbito e não a causa. Os fatores que levam ao ato de aniquilar a própria vida são muito complexos, porém há que se levar em conta que tal atitude pode ser de forma inconsciente - as pessoas não conhecem o real motivo ou desejo do suicídio (BRASIL, 2016).

Resmini (2004) denomina este desejo inconsciente de se matar de equivalentes suicidas, caracterizado por comportamentos que põem a própria vida em risco, tidos como ações inconscientes que levam à morte, como direção perigosa, falta de cuidados essenciais às pessoas que não tomam medicação de forma correta e que precisa desta, descuido alimentar, vida desregrada, dentre outras (RESMINI, 2004).

A Organização Mundial de Saúde (2012) aponta que o suicídio possui vários processos, desde pensamentos suicidas (ideação), que evolui para o planejamento, a tentativa e, em último as vias de fato ou consumação conceituando o suicídio como um processo complexo que varia desde o pensamento (ideação suicida), que pode ser comunicado de formas verbais ou não verbais, evoluindo para o planejamento e tentativa que culmina no suicídio consumado. Portanto, estes processos anteriores são fatores, indícios considerados como melhores preditores do comportamento suicida (WHO, 2012).

Segundo Meleiros e Bahls (2004), a supervalorização da autoagressão é um dos pontos do suicida, também, a tentativa do suicídio é uma forma de manipulação, para o suicídio. A probabilidade do fato se consumir é maior àqueles que já tentaram suicídio do que as pessoas que somente manifestaram pensamentos suicidas, porém, nunca chegaram ao fato consumado, o fato é que, quanto mais tempo uma pessoa leva idealizando ou pensando e planejando o suicídio, mais perto ela se encontra do ato em si. O suicídio é um ato que pode ser prevenido e existem ferramentas para reduzir os motivos de idealização ou tendência suicida (MELEIRO E BAHLS, 2004).



O suicídio é um tema complexo. De um modo em geral, a sociedade ainda percebe tal assunto imerso em mitos e também como um tabu, ou seja, que deve ser escondido e evitado. Os fatos mais diversos e mesmo os mais contraditórios da vida podem servir de pretexto para o suicídio. Consistem geralmente em contrariedades e desilusões, mas é impossível determinar a intensidade que devem atingir para provocar esta trágica consequência (MIRANDA E GUIMARÃES, 2016).

Segundo estudos sobre suicídio, a categoria que mais oferece risco de morte por autoextermínio é a dos policiais, cuja taxa é superior à média da população. O Relatório da Fundação Getúlio Vargas apontou que a taxa de suicídio entre policiais militares de São Paulo variou entre 17 e 33 no número de casos em 10 anos. No entanto, o suicídio entre a categoria, bem como os fatores são pouco divulgados e a literatura sobre o tema é escassa (MIRANDA E GUIMARÃES, 2016). E, na PMDF, verificou-se no ano de 2018 a duplicação de casos da média dos ocorridos num período de uma década.

A pesquisa bibliográfica apontou inúmeros fatores de grande relevância que levam ao comportamento suicida. Na carreira militar, a rigidez na disciplina é algo constantemente cobrado por parte dos superiores da Corporação, o que pode gerar certo abuso de poder, arbitrariedade hierárquica, ocasionando pressões psicológicas e sociais e, conseqüentemente, enfermidade físicas e emocionais (COSTA, 2014).

Portanto, este trabalho tem como objetivo geral abordar o elevado índice de suicídio na Polícia Militar do Distrito Federal e objetivos específicos em apresentar os índices estatísticos de suicídio de policiais militares no DF, analisar as causas de suicídio dos policiais no DF e, propor aplicação de mecanismos eficientes a fim de se prevenir tal fenômeno.

1 SUICÍDIO ENTRE POLICIAIS MILITARES: Fatores de Risco

O agravante dos suicídios entre policiais está ligado a uma relação emocional profunda que estes profissionais têm à profissão, que gera ideação suicida, o indivíduo vê seu status sob ameaça, acumulando vários fatores estressantes, como dificuldades e conflitos nas relações interpessoais e ocupacional que, quando ultrapassados os limites do sofrimento psicológico em que é suportado, seu comportamento torna-se autodestrutivo, como forma de pôr termo aos problemas e ao sofrimento (SILVA, 2017).

Contudo, estes indivíduos que cometem suicídio, na maioria dos casos, estão ligados ao abuso de álcool, drogas e depressão, o que potencializa atos impulsivos, alterações constantes de humor, que geram transtornos afetivos e outros (SILVA, 2017).

O trabalho que gera medo nos policiais, principalmente nas grandes cidades brasileiras, onde a violência é maior, causa sentimento de frustração, estresse constante, pressão, além disso, a incerteza de que o profissional retornará para casa (MIRANDA E GUIMARÃES, 2016).

Um estudo feito pela FGV, em 2007, abordou o sofrimento psicológico entre os policiais da PM de São Paulo, através de avaliações psicológicas do Programa de Valorização da Vida (PVH), cuja fase inicial foi realizada em 2002/2003, com 20 mil policiais e 10 mil policiais,



respectivamente. As conclusões apontadas foram alto índice de agressividade, irritabilidade, descontrole emocional, ideação autodestruição, atos violentos, desintegração e dependência química, nos homens a bebida, nas mulheres o uso de cocaína (MIRANDA E GUIMARÃES, 2016).

No Rio de Janeiro, um estudo feito por Miranda (2012), constatou que policiais que não possuem filhos, que não seguem uma religião, que sofrem xingamentos, humilhações, amedrontamentos, intimidações, insultos por pessoas do convívio, insatisfação laboral e baixa relação interpessoal entre colegas e familiares gera maior ideação suicida (MIRANDA, 2012).

Em Minas Gerais, dados da Polícia Militar apontaram que a ideação suicida está relacionada com a relação interpessoal, sobrecarga de trabalho, falta de equipamentos, como armas e viaturas, pressões sociais, baixa valorização do policial militar por parte da sociedade, dentre outros (NOGUEIRA, 2005).

Em decorrência do modo de vida da sociedade atual e o trabalho, os índices de pessoas que adoecem por suas atividades laborais são alarmantes, pois o trabalho hostil, em ambiente de risco, é um potencializador de enfermidades referentes ao estresse, à depressão, ao desenvolvimento de transtornos mentais em decorrência do trabalho. Com o aumento da violência e do crime, o policial recebe uma sobrecarga laboral, se arriscando em locais hostis e ir além de seu turno de trabalho, muitas vezes sob condições inapropriadas, gerando aceleração mental, ocasionando sinais de sofrimento psíquico (COSTA, 2014).

1.1 ESTRESSE: CONCEITOS

O estresse é uma situação de alerta que o organismo emite em forma de ameaça, um apelo para que o indivíduo tenha uma resposta no episódio gerador do estresse, ou seja, um enfrentamento (ALMEIDA JR E SILVA, 2018), gerando um desequilíbrio interno, ocasionando a ruptura da homeostase, havendo conflito entre os órgãos, sobrecarregando alguns, o que gera o estresse inicial (DANTAS et al, 2010).

O organismo busca de forma natural o reequilíbrio, havendo esforço para a homeostase interna acontecer. A homeostase se restabelece quando a situação geradora de conflito cessa ou quando há autocontrole por parte do indivíduo, mesmo ainda presente o conflito (DANTAS et al, 2010).

Na segurança pública, o estresse é maior, pois o trabalho por si só gera estresse, aliado a outros fatores, o sujeito torna-se uma —bomba-relógio|| prestes a ser detonada, sendo que a ocorrência de inúmeros problemas causados pelo estresse ocupacional é grande, principalmente em profissões desgastantes como a dos policiais militares. Algumas das morbidades do estresse ocupacional entre os profissionais da segurança pública estão bruxismo, estresse, depressão, transtornos mentais (síndrome do pânico, por exemplo), dentre outros, que prejudicam a qualidade do trabalho, as relações familiares, na vida privada e relacionamento interpessoal (ALMEIDA JR E SILVA, 2018).



Um estudo realizado por pesquisadores da área de psicologia, psiquiatria e outros apontaram que a grande maioria dos policiais militares (81,8%) apresenta bruxismo e um estudo de Minayo, Souza e Constantino (2007), apresenta estresse por fadiga, visto que faziam outras atividades laborais no período de descanso para ajudar no orçamento familiar, causando grande sofrimento mental (MINAYO; SOUZA; CONSTANTINO, 2007).

1.1.1 FATORES DE RISCO AO ESTRESSE

Miranda e Guimarães (2016) afirmam que a atividade policial e sua vida privada são fatores geradores de estresse e propiciam comportamento suicida em organizações policiais (MIRANDA E GUIMARÃES, 2016), cujos fatores estressantes são:

- O uso de álcool;
- Doença física e mental;
- Idade elevada e aposentadoria iminente.

Entre os fatores organizacionais associados às manifestações suicidas mais citados, como afirmam Miranda e Guimarães (2016), está:

- A insatisfação com a polícia;
- A relação hierárquica entre policiais superiores e subordinados;
- O medo de investigações internas;
- Pressões sociais;
- Conflitos conjugais e problemas no local de trabalho e,
- O capital social³.

1.1.2 Fases do Estresse

Para medir o grau de estresse em um indivíduo, geralmente o instrumento que se utiliza é o Inventário de Sintomas de Estresse (ISSL), desenvolvido por Marilda Lipp (2005), PhD em Psicologia, professora titular da Pontifícia Universidade Católica - PUC Campinas - e diretora fundadora do Centro Psicológico de Controle do Stress de São Paulo e do Laboratório de Estudos Psicofisiológicos do Stress. O ISSL avalia se há ou não estresse, seu nível, por meio de um modelo de quatro fases, a saber:

- Na fase de alerta, o organismo é exposto a uma situação de tensão e se prepara para a ação. Algumas reações presentes são taquicardia, tensão muscular e sudorese. Se o agente estressor não é excluído, o organismo passa ao estágio de resistência;
- Na fase de resistência, o sujeito, automaticamente, utiliza energia adaptativa para se reequilibrar. Quando consegue, os sinais iniciais (das reações bioquímicas) desaparecem e o indivíduo tem a impressão de que melhorou, porém, a sensação de desgaste generalizado, sem causa aparente, e as dificuldades com a memória ocorrem nesse estágio, mas, muitas vezes, não são identificadas pelo indivíduo em situações de estresse excessivo;

³A confiança interpessoal é uma das dimensões de capital social mais testada pela literatura. As pesquisas sugerem que o baixo nível de confiança entre os colegas de trabalho torna o policial vulnerável ao ato suicida.



- Na fase de quase exaustão, o organismo está enfraquecido e não consegue se adaptar ou resistir ao estressor. Nesse estágio, as doenças começam a aparecer, como herpes simples, psoríase, picos de hipertensão e diabetes;
- Na fase de exaustão, a exaustão psicológica e a física se manifestam, e, em alguns casos, a morte pode ocorrer. As doenças aparecem, frequentemente, tanto em nível psicológico, em forma de depressão, ansiedade aguda, incapacidade de tomar decisões, vontade de fugir de tudo, como também em nível físico, com alterações orgânicas, hipertensão arterial essencial, úlcera gástrica, psoríase, vitiligo e diabetes.

1.2 DEPRESSÃO: CONCEITOS

Doença mental marcada por algum fator muito pessoal e particular, denominado “gatilho”, que gera a depressão (DANTAS, 2010; COSTA, 2014).

São vários os sintomas que variam de indivíduo para indivíduo, a saber:

1. Tristeza persistente;
2. Ansiedade ou sensação de vazio;
3. Desesperança;
4. Pessimismo;
5. Sentimento de culpa e de inutilidade;
6. Sentimento de desamparo;
7. Perda do interesse em atividades antes prazerosas;
8. Insônia ou sono excessivo;
9. Inapetência ou apetite em excesso;
10. Fadiga;
11. Falta de energia;
12. Ideação de morte;
13. Tentativa de suicídio;
14. Inquietação;
15. Irritabilidade;
16. Falta de concentração; memória e dificuldade em tomar decisões;
17. Cefaleia;
18. Distúrbio digestivo;
19. Dor crônica.

2 ABORDAGENS SOBRE SUICÍDIO

2.1 ABORDAGEM ACADÊMICA

Segundo Emile Durkheim (2000), em sua obra intitulada "O Suicídio", o suicídio é um ato social, na visão do sociólogo, ou seja, por trás do ato de aniquilar com a própria vida, há fatores



sociais, visto que o suicida estava em posse de uma tristeza tão profunda, capaz de provocar no indivíduo um ato extremo como o suicídio, no entanto, nem todos os indivíduos conseguem concretizar o ato. Aí se encontra a teoria de Durkheim, pois afirmava em sua obra sobre o tema que, para concretizar tal ato, há variáveis sociais, motivos pelos quais causariam o sentimento de desistência de viver e o seu ato propriamente dito:

Todo o caso de morte que resulta, direta ou indiretamente, de um ato, positivo ou negativo, executado pela própria vítima, e que ela sabia que deveria produzir esse resultado (Durkheim, 2000, p.14) [...] um ato de desespero de um homem que não faz mais questão de viver (Durkheim, 2000, p.13).

O sociólogo aponta que o determinante ao suicídio são os problemas decorrentes dos laços sociais e que o índice de suicídio de pessoas solteiras é menor do que entre pessoas casadas, o que não foi refutado nos dias atuais. O segundo determinante é que o índice de suicídio de pessoas sem filhos é maior em comparação aos indivíduos com filhos. E, o terceiro determinante são pessoas com pais vivos, tendem a cometer menos suicídio, o que também se aplica à estabilidade da vida financeira, o que aponta que pessoas que não estão inseridas na vida social, por família ou mercado de trabalho têm a probabilidade de cometerem suicídio (DURKHEIM, 2000).

Outro determinante é a religião, pois, segundo ele, pessoas que seguem algum tipo de doutrina religiosa ou que trabalham juntamente a um grupo religioso criam algum tipo de laço social. Desta forma, a sociedade age sobre o indivíduo, sendo que cada sociedade tende em maior ou menor grau de inclinação ao suicídio, que, por sua vez, são também determinantes às tendências individuais (DURKHEIM, 2000).

A sociedade, nos estudos de Durkheim é acometida por três tipos de suicídio, a saber:

1 – O suicídio egoísta, causado pela decepção provocada por desintegração social, angústia ou depressão, ou seja, a falta de algum tipo de vida social ou mesmo contato com instituições que formam a sociedade, como familiar, religiosa, acadêmica, política, dentre outras ou mesmo desilusões que fazem com que haja afastamento destas, cujo indivíduo se isola de forma exagerada, tornando os laços interpessoais frágeis, também, ele não se identifica com o outro e a vida não tem sentido, sem razão para continuar vivo:

[...] o homem não pode viver a não ser que se ligue a um objeto que o ultrapasse e que lhe sobreviva, e deu-se como razão disso uma necessidade que teríamos de não perecer inteiramente. A vida, diz-se, só é tolerável quando percebemos nela alguma razão de ser, quando ela tem um objetivo, e que lhe valha a pena. Ora, o indivíduo, por si só, não é um fim suficiente para sua atividade. (DURKHEIM, 2000, p. 260)

2 – O suicídio altruísta (o oposto ao egoísta), no qual há um sentimento de menos valia de si próprio e a supervalorização de uma sociedade ou comunidade, como exemplo os ataques de 11 de setembro World Trade Center em Nova Iorque, pois os terroristas se identificaram com o grupo Al Qaeda, no qual pertenciam, para morrer e matar em nome deste grupo e, neste caso, há um



apego excessivo a um grupo ou comunidade: [...] aquele em que o eu não se pertence, que se confunde com outra coisa que não ele, em que o polo de sua conduta está situado fora dele, ou seja, em um dos grupos em que faz parte (DURKHEIM, 2000, p. 275).

3 – O suicídio anômico é aquele no qual a sociedade não exerce sua função reguladora, gerando caos e anormalidade social. O estado de desordem é tão intenso que as leis e o respeito são falhos na concepção do indivíduo, como exemplo a corrupção política e do funcionalismo público, dentre outros, no qual há a perda do senso de moralidade, ou seja, o estado vive em anomia social, que não exerce sua função reguladora, gerando caos e anormalidade social:

Qualquer ser vivo só pode ser feliz ou até só pode viver se suas necessidades têm uma relação suficiente com seus meios. Caso contrário, se elas exigem mais do que lhes pode ser oferecido ou simplesmente algo diferente, estarão constantemente em atrito e não poderão funcionar sem dor (DURKHEIM, 2000, p. 211).

O que motivou Durkheim a estudar sobre o suicídio foi o fato de poder comprovar uma ciência social por meio de pesquisas sobre a sociologia do suicídio e, assim, aplicar as principais regras do método sociológico. Pretendia demonstrar com dados científicos que os fatores sociais são extrínsecos às pessoas, com realidade específica e poder de coerção (FONTES, 2004).

Portanto, para Durkheim, o suicídio está intrinsecamente ligado ao grau de convívio social e sua concordância, pois, a sociedade determina o modo de pensar e de agir dos indivíduos e, pessoas sem este parâmetro ou relação têm maior probabilidade de cometerem suicídio (FOLETTTO, 2018).

2.2 ABORDAGEM PSICANALÍTICA

Em sua obra ‘Luto e Melancolia’, Freud afirma que o indivíduo suicida na verdade trata a si próprio como objeto. Afirma, ainda, que o sentimento de culpa é um problema significativo do desenvolvimento cultural, no qual a punição seria o tratamento mais eficaz para esse sentimento inconsciente de culpa e que a autodestruição quando bem-sucedida terá sempre uma carga de satisfação do suicida em cometer um ato libidinoso (FREUD, 1969).

Luto e Melancolia de Freud é uma obra que aborda as questões da perda sob dois aspectos: a melancolia (tristeza profunda no maníaco-depressivo ou depressão) e o luto. Comparando um ao outro, o luto é a reação à perda de um ente querido ou algo abstrato que o represente e o mundo ao redor do enlutado torna-se pobre, vazio, enquanto que na depressão (melancolia denominada por Freud) é o próprio ego que se torna vazio e empobrecido, além disso, a baixa autoestima se torna exacerbada, pela qual o maníaco-depressivo se vê como indigno, imoral, auto recriminador, cujo complexo de inferioridade vai ao ápice, alterando o ciclo do sono e gerando falta de apetite nesta fase (KEHL; CARONE; PERES, 2013).



O fato é que o depressivo bipolar (melancólico), que antigamente era chamado de maníaco-depressivo, tem uma carência profunda de amor. Tanto o luto quanto a melancolia apresentam sintomatologia parecida, com foco no mesmo objeto: a perda. Porém, a diferença que se apresenta entre os dois é o grau de consciência, pois, na melancolia, o indivíduo não sabe o que perdeu, visto que ele sofre um vazio no ego (eu), no qual o sentimento sobre si mesmo se enfraquece, gerando um comportamento de menos-valia, achando-se incapaz para viver, sem saber o porquê sofre. Na era contemporânea, a humanidade sofre desilusões, descrenças, instabilidade, insegurança, medo, ansiedade, falta de perspectiva, vive sob o peso do luto que nega e da culpa que tenta se eximir, mas, não consegue (KEHL; CARONE; PERES, 2013).

No entanto, para François Ansermet (2003), há um paradoxo que envolve o tema e que o próprio indivíduo não compreende de qual real motivo ao ato suicida: medo da morte, salvando-se para fugir de si mesmo, procurando na morte uma alternativa para a vida (ANSERMET, 2003).

2.3 ABORDAGEM TERAPÊUTICA

Bert Hellinger, cujo nome completo é Anton “Suitbert” Hellinger é filósofo, teólogo, psicanalista, psicoterapeuta alemão (1925), foi o criador e desenvolvedor da Constelação Familiar, que consiste em um trabalho filosófico aplicado a fenomenologia sistêmica, que evoca as forças do amor, denominada por ele As Leis Universais das Ordens do Amor, reguladoras das relações e da convivência entre as pessoas, há tempos escondidas ou negligenciadas, as mesmas que são atuantes nas dinâmicas das famílias (BASSOI, 2016).

A Constelação Familiar é uma abordagem terapêutica breve, cuja principal ferramenta é a família e suas relações com os antepassados, uma árvore genealógica viva, com aportes científicos de vanguarda de vários pesquisadores, como a teoria geral dos sistemas, a concepção sistêmica da vida, os campos morfogenéticos, a física quântica, o pensamento complexo, os neurônios espelhos e a fenomenologia (STEVAM, 2017).

Esta forma terapêutica é baseada na psicanálise freudiana, psicologia jungiana, psicodrama de Moreno e terapia familiar sistêmica. Além destes aportes, há as molas propulsoras das Constelações Familiares, como a Terapia da Hipnose, de Erickson, a Terapia Primal, de Janov, a Análise Transacional, de Borne e a Terapia Provocativa, de Farrelly (BASSOI, 2016).

Toda a tragédia familiar é baseada na oposição entre as consciências, a sentida, percebida e a escondida, provocando teias sistêmicas que podem causar o desenvolvimento de transtornos mentais nos membros deste grupo, doenças físicas, graves acidentes, relacionamentos conturbados entre casais (separações e tragédias) e até mesmo ato extremo como suicídio (HELLINGER, 2003 apud BASSOI, 2016).

Há três níveis de consciência, segundo Hellinger:

As diferentes consciências são campos espirituais. A primeira delas, a consciência pessoal, é estreita e tem o seu alcance limitado. Pois, através de sua diferenciação entre o

bom e o mau, só reconhece para alguns o direito de pertencer, excluindo outros. A segunda, a consciência coletiva, é mais ampla, defendendo também os interesses daqueles que foram excluídos pela consciência pessoal. Por isso, está frequentemente em conflito com a consciência pessoal. Contudo, a consciência coletiva também tem um limite porque abrange somente os membros dos grupos que são governados por ela. A terceira, a consciência espiritual, supera as limitações das outras duas consciências, limitações estas que surgem através da diferenciação entre bom e mal e da diferenciação entre pertencimento e exclusão (HELLINGER, 2009, p.53).

Um dos pontos centrais desta terapêutica é o direito ao pertencimento, sendo vivo ou morto, independentemente da história de vida desse indivíduo familiar e seu caráter, pois, um dos pilares da Constelação, considerada uma das leis que orientam as relações humanas é enxergar os dois lados do ser humano e sua diversidade e harmonia, ou seja, o bom para existir deve coexistir com o mal, um não existe sem o outro, como uma simbiose (HELLINGER, 2005).

Assim sendo, as três Leis das Ordens do Amor, desenvolvidas por Hellinger, segundo estudos, pesquisas e apontamentos de Bassoi (2016) são:

1. A Lei do Pertencimento – que diz que todos têm direito a pertencer ao mesmo sistema familiar, sendo o indivíduo bom ou mal, justo ou injusto, imoral ou descente, etc., pois, existe uma simbiose dentro desta rede sistêmica que é a familiar que, quando há exclusão de um de seus membros, causa emaranhamento desta rede e o caos em suas relações. 4

2. Equilíbrio entre dar e receber – que diz que os pais dão aos filhos e os filhos tomam que, posteriormente, os filhos darão aos seus filhos e assim sucessivamente, havendo relação de equilíbrio passado através da hereditariedade.

3. Ordem/Hierarquia – que diz que quando existe um grau de parentesco, cada qual possui o seu lugar no sistema familiar, que deve ser respeitado. Não sendo pertinente tomar o lugar daquele que se foi, por exemplo, ser ocupado pelo filho do pai que faleceu, respeitando a precedência, inclusive referente a irmãos. Um membro morto quando sua memória não é respeitada, todo o sistema familiar ou rede passa por conflitos e perturbações, de tal forma que procura compensar a ausência deste membro, assim sendo, os seus descendentes copiam o mesmo destino, o que gera um fator de risco para o suicídio.

Contudo, as Ordens do Amor e suas leis são consideradas o ponto central das Constelações Familiares, pois o criador desta terapia acredita que os problemas começam quando uma pessoa acredita que pode superar a ordem através dos esforços pessoais, das racionalizações ou do amor, pois a ordem precede ao amor e mesmo em amor, ao invertermos a ordem, fracassamos (HELLINGER, 2007).

As relações familiares adoecidas tendem a compensar a falta de um ente que se foi, restabelecendo a ordem por meio desta compensação, cujo membro que veio depois é posto,

⁴A diferença entre tomar e receber está no fato de que este² é passivo e aquele¹ é apoderar-se do que lhe é devido, segundo a ordem sistêmica consciente da responsabilidade dos filhos por aquilo que foi dado e eles.



inconscientemente, pela família como representante da pessoa falecida ou excluída, tornado a relação parental um ciclo repetitivo e compulsivo, como forma de conformação da presença do ente vivo, seja bom ou mal, em uma relação de flagelo ou imolação dos que vieram posteriormente (STEVAM, 2017).

Outro ponto abordado nas Constelações é que os mortos continuam agindo e influenciando o sistema familiar, principalmente quando este membro que se foi teve morte trágica, a família se perturba e deixa de ser honrado. A família busca reparar a falta em comportamentos de transferência aos descendentes, cujos mesmos passam a copiar o destino deste ente ausente, tornando um grande risco ao suicídio (STEVAM, 2017).

Por isso, a força que o sistema familiar exerce sobre os membros não pode ser ignorada, pois é uma unidade social, também um organismo protetivo que impõe limites, regras e formas de socialização, com variados papéis, de suma importância para o desenvolvimento psicológico, visto que tem o poder de manter ou retirar o sintoma restabelecido em seus membros (MINUCCI, 2000).

A família é um sistema no qual interagem várias antônimas: saúde/doença; prosperidade/pobreza; força/fraqueza; liberdade/aprisionamento, etc. No entanto, cada caso é único, visto que cada ser é um universo de valores, experiências, sentimentos, relações familiares distintas, culturas, que buscam sem cessar pertencer, fazer parte e estar presente, mesmo depois da morte (KRÜGER e WERLANG, 2010).

As relações familiares de suicidas são pautadas em comportamentos de opressão ao longo dos anos, de geração a geração que ceifam a autonomia dos indivíduos com tendências ao suicídio e que estão intrinsecamente ligados ao passado familiar e sua geração anterior e que se repetem na atualidade (MARTINS, 2005).

A fidelidade dos filhos e o amor louco, bem como a lealdade destes aos pais pode se tornar tão exacerbada que, muitas vezes, pode levar à morte, como meio encontrado de sacrifício pela culpa dos antepassados, o julgo hereditário, mas, tal processo é dado de forma inconsciente, todavia, quando adultas, as pessoas percebem que o próprio sacrifício não muda o destino dos entes queridos (MARTINS, 2005).

A Constelação Familiar toca nesses pontos mais profundos e obscuros do indivíduo, para o enfrentamento e aceitação de sua hereditariedade e desapego do julgo hereditário, para que o indivíduo prossiga com um objetivo novo (STEVAM, 2017).

3 MATERIAIS E MÉTODOS

Pesquisa exploratória, levada a efeito no Departamento de Saúde e Assistência ao Pessoal (DSAP) e no Centro de Assistência Social (CASO), pesquisa bibliográfica de artigos científicos em sites de psicologia, segurança pública e saúde mental, descrevendo o fenômeno em epígrafe, com apresentação de definições acadêmicas referentes ao tema, bem como apontamentos do sociólogo Emile Durkheim quanto à taxa social de tal evento, apresentando, também, uma visão psicanalítica segundo Sigmund Freud e uma visão terapêutica (Constelação Familiar Sistêmica)



moderna desenvolvida por Bert Hellinger, propondo ações à prevenção de suicídios entre policiais militares.

Foram pesquisados entre artigos e monografias apresentados em vários cursos, dentre eles de formação, especializações e aperfeiçoamentos, e encontrados apenas 02 (dois) artigos científicos que abordasse algo sobre o tema suicídio de policiais militares do DF, destacamos aqui a escassez na abordagem de tal assunto, bem como dados em todo o Brasil e conceitos, além das visões dos autores mencionados sobre o suicídio, cujos critérios de inclusão dos artigos foram aqueles publicados em sites específicos da área de saúde mental, segurança pública e psicologia, em instituições de ensino no Brasil, em língua portuguesa.

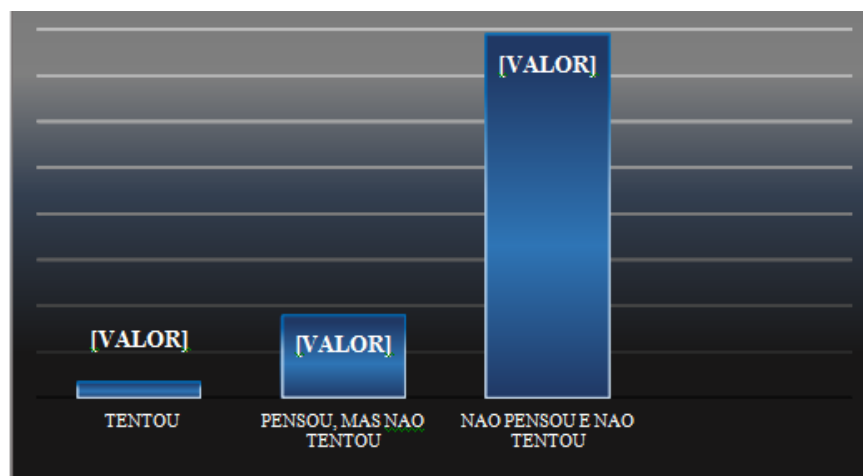
4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

4.1 DADOS ESTATÍSTICOS DO SUICÍDIO DE POLICIAIS MILITARES

No Brasil, as estatísticas sobre suicídio de policiais militares são escassas e os registros que existem não passam confiabilidade e exatidão. Isso ocorre, pois, a família mascara, por questões socioculturais, religiosas e até mesmo para preservar a “reputação” do policial (SILVA,2017). Estudos apontam que o risco de suicídio entre policiais é quatro vezes maior do que na população geral do Rio de Janeiro, entre os anos 2005 e 2006 (MIRANDA, 2016).

Estudo feito pela Secretaria Nacional de Segurança Pública e Ministério da Justiça (2014) nos Estados do Rio de Janeiro, Bahia e Rio Grande do Sul evidenciou alto índice de tentativa de suicídio nestes estados da federação. O método aplicado neste estudo foi a aplicação de questionário online. Foram preenchidos 18.007 questionários (Gráfico 1), os quais correspondem a um percentual de sucesso da ordem de 5,6%. Apesar desta amostra não ser representativa, mas apenas “indicativa” da população, o número de respondentes favorece as análises no sentido de garantir a significância dos cruzamentos entre as diferentes perguntas de interesse do estudo.

Gráfico1 - Suicídio entre PM - Número de policiais entrevistados (>18 mil)

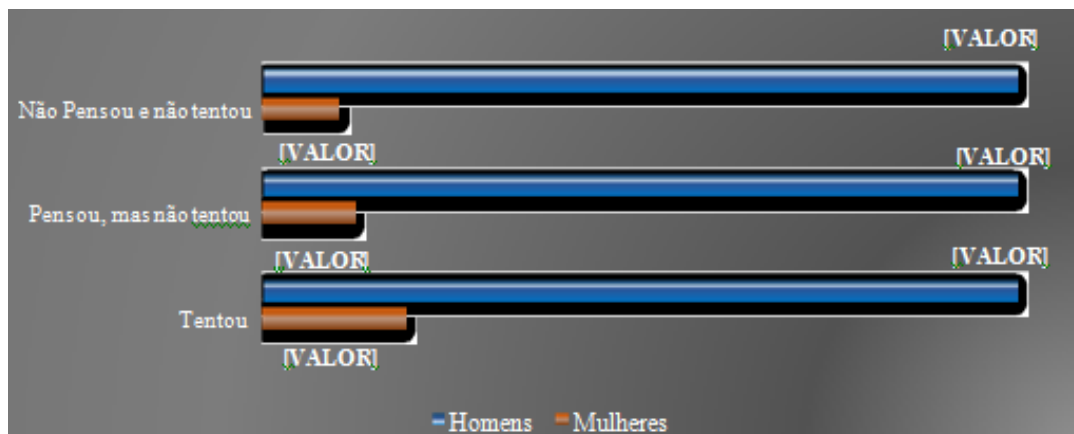


Fonte: Suicídio entre Policiais Militares no Brasil (CEPESC/SENASP, 2014).

*Um total de 864 não responderam à pesquisa.

Quanto ao perfil sociodemográfico (Gráfico 2), a distribuição percentual por sexo dos policiais militares que participaram da pesquisa de referência - Suicídio entre Profissionais Policiais Militares no Brasil – não difere muito do efetivo nacional. De acordo com a Pesquisa Perfil das Instituições de Segurança Pública, realizada pela SENASP/MJ, para o ano de 2011, o número de homens na instituição representa 85% ou mais do contingente. Porém, a distribuição por sexo na amostra é diferente entre os três grupos analíticos: o percentual de mulheres é bem menor entre as que não pensaram e não tentaram, equivalente a 8,7%, um pouco maior para as que pensaram, mas não tentaram suicídio, 10,5%, a taxa mais alta entre as policiais foi a de tentativa de suicídio, equivalente a 16,2% (CEPESC/SENASP, 2014).

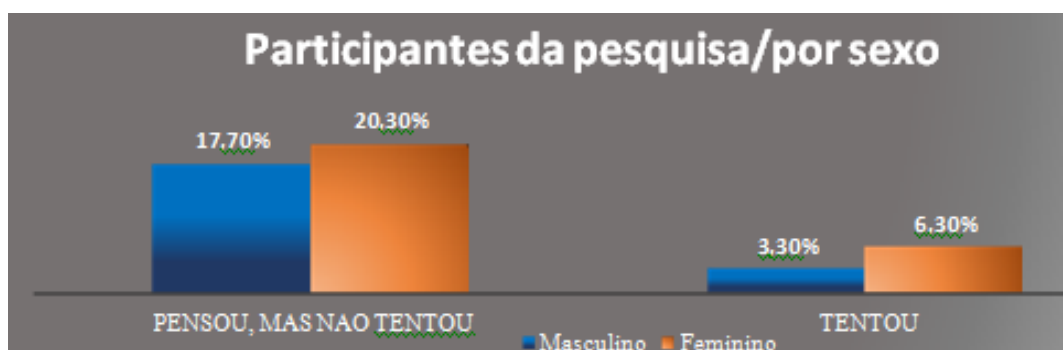
Gráfico 2 - Ideação e tentativa de suicídio entre policiais militares por gênero no total do universo predominantemente masculino.



Fonte: O comportamento suicida entre profissionais de segurança pública e prevenção no Brasil. (CEPESC/SENASP, 2014)

Um recurso muito valioso em pesquisa quantitativa é colocar os dados estatísticos de ideação e tentativa suicida por gênero (Gráfico 3), por ser uma profissão no qual a predominância é masculina, cujo índice geral de mulheres na Corporação é baixo em comparação a outras profissões e categorias policiais, dispor os dados por sexo facilita a compreensão do índice real entre mulheres e homens.

Gráfico 3 – Tentativa e ideação de suicídio por gênero, considerando universo específico, por sexo (participantes da pesquisa)



Fonte: O comportamento suicida entre profissionais de segurança pública e prevenção no Brasil (CEPESC/SENASP, 2014)

As estatísticas de ideação e tentativa de suicídio por idade apontaram que na Corporação, os policiais que pensaram, mas não tentaram suicídio, a faixa etária com maior frequência foi de 30 a 34 anos. Já os que tentaram suicídio, o intervalo de idade com mais entrevistados foi de 35 a 39 anos. Com isso, podemos inferir que o grupo que declarou tentativa de suicídio está concentrado na faixa de 35 a 49 anos, correspondendo a 61,4% (BRASIL, 2013).

Os dados da Corporação por raça/cor que pensaram em suicídio, o mais alto foi entre a cor parda, 46,3%, com a segunda maior entre a cor branca, 40,5%. Dos que tentaram suicídio, a maior taxa geral foi a cor preta, 52,0%, sendo a segunda maior entre a cor branca, 37,5%. As indígenas e a amarela foram as cores/raças com menor taxa de ideação, com 0,8% e 1,6%, respectivamente (BRASIL, 2013).

No entanto, dos policiais que participaram da pesquisa, a cor/raça cujo índice de ideação foi maior é a indígena, 27,3%, sendo a segunda maior a amarela, 23,9%, respectivamente.

O nível de escolaridade dos policiais que participaram da pesquisa que tentaram o suicídio com ensino superior incompleto é 33% e superior completo, 26%.

Já a situação conjugal é um fator que importa para compreender as diferenças entre grupos de maior “vulnerabilidade” aos pensamentos e atos suicidas, na amostra pesquisada. Os solteiros têm um percentual mais baixo entre os que não pensaram nem tentaram, 15%, quando comparados aos que pensaram, mas não tentaram, 17% e aos que tentaram suicídio, 17%. A percentagem de policiais casados ou com união estável que não pensou e não tentou é de 78,3%; pensou, mas não tentou 74,9% e tentou é de 70,2%. Diante destes dados, podemos inferir que ser casado ou união estável é um fator de proteção à ideação e tentativa de suicídio para os policiais militares que participaram da pesquisa. Por outro lado, os policiais divorciados, desquitados podem ser um fator de risco para comportamentos suicidas, com ideação e tentativa.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar da gravidade do tema e do aumento considerável de suicídios em 20 anos, no Brasil e 10 anos, no DF, a literatura referente é escassa, o que mais encontramos foram pesquisas sobre ideações e tentativas e não o ato propriamente dito, as vias de fato. Verificou-se que o comportamento suicida atinge vários níveis, a saber: organizacional, situacional, social e individual.

No nível organizacional, verificou-se nas pesquisas a insatisfação policial pela desvalorização da categoria perante a sociedade; crescimento profissional e suas dificuldades; disciplina rigorosa; treinamento específico carente e serviço de saúde mental limitados/deficitários.

No nível situacional, verificou-se que quanto maior o contato com eventos estressantes como tratamento hostil, medo, xingamento, e outros, são maiores os riscos a pensamentos, tentativas e atos suicidas.

Quanto ao convívio social, percebeu-se que relações saudáveis previnem atos suicidas, em contrapartida, o baixo capital social é um fator de risco ao suicídio. Já no nível individual, relativos à saúde física e emocional/mental, a insônia, o estresse ocupacional, que geram incômodo ao fazer as atividades laborais, sem prazer ou interesse, pressão psicológica, etc., são fatores de risco para o desenvolvimento de transtornos mentais como: bipolaridade, ansiedade, pânico, depressão e físicos como: diabetes, fadigas, exaustão, cansaço e pouca disposição, sentimento de fracasso, dentre outros, assim como também são fatores que elevam o risco ao suicídio.

Infelizmente, há muita negligência e tabu por parte dos próprios policiais militares sobre o tema, cujos dados nem sempre são fidedignos, pois são mascarados devido ao preconceito da família e falta de cuidados por parte das instituições, além disso, faltam políticas públicas de enfrentamento do problema e ações de prevenção de uma forma em geral, mesmo estando todos cientes dos fatos e de sua gravidade.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA JÚNIOR, J. V. de. **Estresse e Depressão nos policiais militares**. Polícia Militar de Goiás. Disponível em:

<https://acervodigital.ssp.go.gov.br/pmgo/bitstream/123456789/659/1/ALMEIDA%20J%20C%209ANIOR%20C%20Jos%20C%20A9%20Vargas%20De%20C%20B9.pdf>. Acesso em: 29/01/2019.

ANSERMET, F. **Clínica da Origem: a criança entre a medicina e a psicanálise**. Rio de Janeiro: Contra Capa, 1ª Ed. 2003.

BASSAI, V.L.M. **Comunicação e Pensamento Sistêmico: um estudo sobre —Constelações Familiares**. Universidade de Sorocaba – Pró - reitoria Acadêmica - Programa de PósGraduação em Comunicação e Cultura. Sorocaba, São Paulo. 2016. Disponível em:

<http://comunicacaoecultura.uniso.br/producao-discente/2016/pdf/vera-bassoi.pdf>. Acesso em: 06/02/2019.

BRASIL. **Prevenção do Suicídio: Manual dirigido a profissionais das equipes de saúde mental**. Estratégia Nacional de Prevenção ao Suicídio – Ministério da Saúde, Brasília, 2006. Disponível em: http://bvsmis.saude.gov.br/bvsmis/publicacoes/manual_editoracao.pdf. Acesso em 28/08/2018.

COSTA, Adriana. **Depressão em Policiais Militares: Uma Possível Decorrência das Atividades Laborais.** Rev. Psicólogo da/Psicologia da Saúde. Disponível em:

<https://psicologado.com.br/atuacao/psicologia-da-saude/depressao-em-policiais-militaresuma-possivel-decorrenca-das-atividades-laborais>. Acesso em: 31/01/2019.

DANTAS, M.A.; BRITO, D.V.C.; RODRIGUES, P.B.; MACIENTE, T.S. **Avaliação de estresse em policiais militares.** Psicologia: Teoria e Prática – 2010, 12(3):66-77. Disponível em: <http://pepsic.bvsalud.org/pdf/ptp/v12n3/v12n3a06.pdf>. Acesso em: 30/01/2019.

FOLLETO, Alexandre. **O Suicídio na Filosofia de Émile Durkheim.** Revista Eletrônica Universo da Filosofia, 2018. Disponível em: <https://universodafilosofia.com/2018/06/osuicidio-na-filosofia-de-emile-durkheim/>. Acesso em: 27/08/2018.

FONTES, M. **O suicídio: estudo de sociologia.** 1. ed. São Paulo, 2004.

FREUD, Sigmund, —Luto e Melancolia” (1917 [1915]) in Obras Completas, Rio de Janeiro: Imago, 1969. Acesso em: 28/08/2018.

KRÜGER, L. L.; WERLANG, B. S. G. **A dinâmica familiar no contexto da crise suicida.** Revista Psico. - USF, v. 15, n. 1, p. 59-70, jan./abr, 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/pusf/v15n1/07.pdf>. Acesso em: 25/08/2018.

LIPP, M. E. N. **O stress está em você.** 6. ed. São Paulo: Contexto, 2004.

_____. Stress and quality of life of senior Brazilian Police officers. The Spanish Journal of Psychology, Madrid, v. 12, n. 2, p. 593-603, 2009.

KEHL, M.R.; CARONE, M.; PERES, U.T. Textos interpretativos da obra freudiana Luto e Melancolia - Freud, Sigmund [1856-1939]. São Paulo: Cosac Naify, 2013.



MARTINS, G.M. **A mídia e a publicação sobre suicídio:** algumas reflexões. Intercom – Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação. XII Congresso de Ciências da Comunicação na Região Centro-Oeste – Goiânia – GO, 2010. Disponível em: <http://www.intercom.org.br/papers/regionais/centrooeste2010/resumos/R21-0618-1.pdf>. Acesso em: 28/08/2018.

MELEIRO, A. M. A. S.; BAHLS, S. C. In: Meleiro A.M.A.S; Teng, C.T.; Wang Y.P. **Suicídio:** estudos fundamentais. São Paulo. Segmento Farma, 2004: 13-36. Disponível em: www.scielo.br/scielo. Acesso em: 24/08/2018.

MINAYO, M. C. de S.; SOUZA, E. R. de; CONSTANTINO, P. **Riscos percebidos e vitimização de policiais civis e militares na (in)segurança pública.** Cadernos de Saúde Pública. Rio de Janeiro, v. 23, n. 11, p. 2767-2779, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/csp/v23n11/23.pdf>. Acesso em: 30/01/2019.

MINICUCCI, A. **Relações humanas:** psicologia das relações interpessoais. 6ª ed., 2000.

MIRANDA, Dayse. (Org.). **Por que policiais se matam?:** diagnóstico e prevenção do comportamento suicida na polícia militar do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Mórula Editorial, 2016.

_____. **Suicídio Policial:** O que sabemos? Dilemas - Revista de Estudos de Conflito e Controle Social - Vol. 9 - no 1 - 2016- pp. 13-34. Disponível em: <https://gepesp.org/wp-content/uploads/2018/05/Suicidio-Policial-Dilemas.pdf>. Acesso em: 27/01/2019.

RESMINI, E. **Tentativa de Suicídio:** um Prisma Para Compreensão da Adolescência: São Paulo: Revinter, 2004.

SILVA, M.A da. **O Suicídio entre policiais militares na Polícia Militar do Paraná:** esforços para prevenção. Revista de Ciências Policiais da APMG. São José dos Pinhais, v. 1, n. 1, p. 5-23,2017. Disponível em:

http://www.pmpr.pr.gov.br/arquivos/File/APMG/01_O_suicidio_entre_policiais_militares_na_policia_militar_do_Parana.pdf.

STEVAM, I. **Constelação Sistêmica Familiar de Bert Hellinger.** Blog disponível em: <https://ilmasistemica.com.br/2017/10/10/constelacao-sistemica-familiar-de-bert-hellinger/>. Acesso em 26/08/2018.

WHO - World Health Organization. **Saúde Pública:** ação para a prevenção de suicídio, 20002011. Publicação 2012. Disponível em:

<http://www.who.http://site.cfp.org.br/wpcontent/uploads/2013/07/documentosuic%C3%ADdio-traduzido.pdf>.

ANÁLISE DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E POLÍCIA MILITAR

Cídjan Santarém Brito
cidjan.brito@gmail.com

Mestrando em Direito Penal e Criminologia pela Universidade de Brasília (UnB)
É Capitão da PMDF

RESUMO

O gestor da Polícia Militar está sujeito à punições em várias esferas jurídicas independentes entre si. A improbidade administrativa se torna a quinta esfera de punição que possivelmente um policial militar pode estar sujeito, tendo em vista que este é passível de responsabilidade civil, penal, administrativa, além da responsabilidade penal militar e, também, a improbidade administrativa, que é totalmente independente e cumulativa com as esferas retromencionadas. O patrimonialismo antirrepublicano, expressão utilizada por Souza Neto e Sarmiento (2017), ainda persiste nas camadas de gestão da coisa pública no estado brasileiro, por isso, foi criada a Lei de Improbidade Administrativa. Este trabalho aborda o tema “improbidade administrativa no âmbito da polícia militar”. Tal abordagem se justifica devido o aumento de condenações por atos de improbidade administrativa em que são réus policiais militares. O objetivo deste estudo é alertar os gestores da Polícia Militar sobre a necessidade de se conhecer a gestão da coisa pública e também as sanções à que estão sujeitos em caso de má gestão pública. Este propósito será conseguido por meio de revisão bibliográfica dos principais doutrinadores no assunto dentre eles alguns Promotores e Procuradores da República, que desenvolveram extenso e profundo assunto sobre a disciplina, que ainda está sendo pacificado pela doutrina e pela jurisprudência, pois até bem pouco tempo não havia unanimidade sobre o assunto. Também foram analisados, no último tópico, casos de policiais militares que foram condenados por atos de improbidade administrativa. O estudo evidenciou que vários gestores foram condenados por atos de improbidade administrativa por ser a Lei 8.429/92, denominada Lei de Improbidade Administrativa, mais conhecida como LIA, uma lei relativamente nova que abarca muitas situações relativas à administração pública.

Palavras-chave: improbidade administrativa, enriquecimento ilícito, danos ao erário



ANALYSIS OF ADMINISTRATIVE MISCONDUCT AND MILITARY POLICE

ABSTRACT

Military police are subject to various spheres of independent punishment. Administrative misconduct becomes the fifth sphere of punishment that, possibly, a military police officer may be subject to, since it is liable to civil, criminal and administrative liability, in addition to military criminal responsibility and administrative misconduct, which is completely independent and cumulative with the spheres returned. Antirepublican patrimonialism, an expression used by Souza Neto and Sarmento (2017), still persists in the layers of management of the public thing in the Brazilian state, for that reason, the Law of Administrative Improbability was created. This paper addresses the issue of "administrative impropriety within the military police". Such an approach is justified by the increase in convictions for acts of administrative impropriety in which military police officers are guilty. The purpose of this study is to alert the managers of the military police about the need to know the management of the public thing and also the sanctions to which they are subject in case of poor public management. This purpose will be achieved through a bibliographical review of the main doctrinators on the subject, among them some Prosecutors, Attorneys of the Republic, who developed an extensive and deep subject about the discipline, which is still being pacified by doctrine and jurisprudence, There were no pacifications on the subject. Also analyzed in the last topic were cases of military police officers who were convicted of acts of administrative impropriety. The study evidenced that several managers were convicted of acts of administrative impropriety because Law 8.429 / 92, known as the Administrative Improbability Act, better known as LIA, is a relatively new law that covers many situations related to public administration.

Keywords: Administrative misconduct, illicit enrichment, damage to the treasury.



INTRODUÇÃO

Este trabalho aborda o tema improbidade administrativa no âmbito da gestão da Polícia Militar. Nesse sentido, buscou-se responder à seguinte pergunta: “o cometimento de improbidade administrativa na Polícia Militar se dá por falta de conhecimento da lei?”. Tem como hipótese de resposta: devido a novidade e amplitude da Lei de Improbidade Administrativa, e devido à jurisprudência ainda estar sendo pacificada, o cometimento de atos de improbidade administrativa se dá por falta de conhecimento de atos defesos ao gestor público.

Tal abordagem se faz necessária devido ao fato de que muitos atos de improbidade estão sendo decididos recentemente pelos tribunais superiores, o que faz com que os gestores tenham pouco conhecimento sobre o assunto.

O principal objetivo deste estudo é dotar o gestor policial militar de noções básicas para a prevenção da improbidade administrativa, por meio de estudos sobre a Administração, a Constituição e especificamente sobre a Lei de Improbidade administrativa, doravante denominada LIA. Além disso, também irá: demonstrar como se deu historicamente a consolidação da Administração Pública passando de um Estado patrimonialista para um Estado gestor da coisa pública, tanto no âmbito internacional quanto no âmbito nacional. Relacionar a improbidade administrativa na Convenção Contra a Corrupção e na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Analisar os principais atos de improbidade administrativa conforme a LIA. Verificar os casos de improbidade mais cometidos por policiais militares conforme a jurisprudência pátria.

Este intento será conseguido por meio da revisão bibliográfica dos principais juristas especializados no assunto, tanto constitucional quanto administrativo, além de leading case na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal.

A seguir serão discutidos: no tópico 1, a origem da administração pública internacional e nacional. No tópico 2, a improbidade administrativa no âmbito internacional e nacional. No tópico 3, a classificação e sanções do ato de improbidade administrativa previstos na LIA (Lei de Improbidade Administrativa). E no tópico 4, estudos de casos de atos de improbidade no âmbito da gestão da Polícia Militar.

1 ORIGEM DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA INTERNACIONAL E NACIONAL

Fazendo uma primeira aproximação, a origem da administração pública no âmbito internacional se deu desde a época antiga entre os gregos, hebreus e outros, passando pela Idade Média, idade moderna e chegando aos tempos atuais (JACOBSEN; MORETO NETO, 2009).

1.1 HISTÓRIA DA ADMINISTRAÇÃO

Nos povos antigos existem traços de coordenação como exemplo: os egípcios nas construções das pirâmides, código de Hamurabi com ordenamento de salários mínimos, o povo Hebreu com a liderança de Moisés, a China com relatos na obra “A Arte da Guerra”, nos exércitos, na igreja, na



Grécia antiga, na Índia, Itália, Inglaterra, Escócia, Estados Unidos e França (JACOBSEN; MORETO NETO, 2009).

1.2 REVOLUÇÕES LIBERAIS: LUTA CONTRA A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

De forma semelhante, Souza Neto e Sarmento (2017) nos afirmam que os modelos da administração contemporânea, também se deram com base nas principais revoluções liberais da idade moderna na Inglaterra, na França e nos Estados Unidos da América.

O patrimonialismo antirrepublicano predominava nas nações absolutistas onde o patrimônio público se confundia com o patrimônio do monarca.

Na administração antiga e medieval o povo se reunia para discutir a política na praça da Grécia, porém não se preocupavam com as liberdades individuais como as vemos hoje. Preocupavam-se com o social (SOUZA NETO; SARMENTO, 2017). Em Roma, houve uma maior preocupação com o individual e com a separação dos poderes. No final da Idade Média tem-se um embrião de cobrança de gestão pública por parte dos burgueses contra o Rei João Sem Terra na Magna Carta de 1215, na qual os Barões exigiam que o Rei não criasse tributos sem a autorização concedida pela Assembleia (SOUZA NETO; SARMENTO, 2017).

Na administração pública, no constitucionalismo moderno, Thomas Hobbes foi o principal defensor da criação de um Estado Soberano que criava leis e administrava os indivíduos, sendo que cada indivíduo abriria mão de sua liberdade individual para submetê-la ao Estado absoluto, por meio de um contrato social. Com a evolução da burguesia criou-se a noção de que o Estado, por meio de seus governantes, deveria se submeter a ordenamentos jurídicos providos de estabilidade e racionalidade. Percebe-se o crescimento da responsabilidade do gestor público (SOUZA NETO; SARMENTO, 2017).

No modelo inglês de gestão constitucionalista, durante a Revolução gloriosa 1688 que depôs a dinastia dos Stuarts, foram editados importantes documentos que impunham limites à coroa. A Petition Of Rights de 1628, o Habeas Corpus Act de 1679 e o Bill of Rights de 1689 são documentos que exigiam uma melhor gestão pública por parte dos agentes públicos (SOUZA NETO, SARMENTO, 2017). O constitucionalismo britânico se baseia no historicismo de tradições históricas e de princípios da common law. A mitigação desse poder ilimitado do parlamento, para editar leis, veio com o Humam of Rights de 1998, que pressiona a revogação de norma violadora de direitos humanos ali previstos. O Constitutional Reform Act de 2005 é documento que cria a Suprema Corte Inglesa em substituição à Câmara de Apelação dos Lordes, reduzindo o poder do parlamento.

No modelo francês de constitucionalismo a Revolução Francesa iniciada em 1789 teve grande influência no sistema de gestão administrativa, pois rompeu literalmente com o modelo de má gestão dos monarcas absolutistas. Esse modelo não objetivava apenas mudanças pontuais, ele objetivava formar um novo Estado com base no ideário iluminista. Nesse novo estado, se criariam Poderes de Estado (SOUZA NETO; SARMENTO, 2017). Nesse modelo de gestão pública o poder

legislativo recebia especial destaque, posto que, no pensamento de Rousseau, as leis dirigiriam a vontade do povo e a gestão dos administradores públicos (SOUZA NETO; SARMENTO, 2017).

No constitucionalismo norte-americano, os Estados Unidos tiveram uma colonização diferenciada das outras colônias inglesas e isto influenciou no modelo de gestão pública adotado desde o início de sua história.

Os imigrantes americanos fugiam do autoritarismo europeu e desde já resolveram criar a separação de poderes como freios e contrapesos constitucionais que limitassem o poder do gestor público e o obrigassem a seguir esse modelo (SOUZA NETO, SARMENTO, 2017).

O constitucionalismo americano é altamente judicial, por meio do controle difuso de constitucionalidade instituído pelo Juíz Marshal no caso *Maburyx Madison*, diferentemente do constitucionalismo português que é somente político.

O modelo mundial de administração liberal-burguês foi o de intervenção mínima do Estado, sendo que este se obrigava a garantir a segurança, porém a economia se estabeleceria sozinha sem qualquer intervenção estatal. Porém esse liberalismo era somente de cunho formal, pois na realidade o mais forte impunha poder sobre o mais fraco, como na escravidão e na exploração econômica do trabalho.

Esse constitucionalismo somente se preocupava com os direitos de primeira dimensão (individuais), porém os direitos sociais eram totalmente olvidados (SOUZA NETO; SARMENTO, 2017).

No modelo de administração social, com o medo do rompimento das estruturas liberais, os burgueses foram se abrindo gradativamente para os direitos sociais, dando abertura a pensamento socialista.

Nesta vertente, houve influência de Marx, do socialismo utópico e do socialismo da igreja católica. O absentismo do estado e o liberalismo econômico trouxeram grandes prejuízos na sociedade.

O ápice da crise liberal foi a queda da bolsa de Nova York em 1929, logo após houve abertura da democratização do voto e intervenção estatal na economia. Neste novo constitucionalismo o estado se torna fomentador de obras e serviços públicos, que aquecem a economia e geram empregos.

Foi neste cenário que se ampliou o poder do gestor público, pois a administração pública se tornava aparato estatal essencial para a prestação de serviços como saúde, educação e segurança.

Neste período a função administrativa foi a que mais se avolumou (SOUZA NETO; SARMENTO, 2017). No constitucionalismo social o estado passa a gerir demandas como educação, saúde, moradia, previdência social.

Esta necessidade de socialização das ações estatais acabou levando a alguns regimes totalitários como o nazismo e o fascismo nas décadas de 1930 e 1940, e no Brasil criou-se um regime autoritário com o Estado Novo em 1937, com mitigação das liberdades individuais, porém com grande atuação estatal nas políticas sociais (SOUZA NETO; SARMENTO, 2017).



1.3 HISTÓRIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL E SUA CONSTITUCIONALIDADE

No Brasil Império, perdurou durante anos o patrimonialismo antirrepublicano na gestão pública dos monarcas.

Esse patrimonialismo antirrepublicano se caracteriza pela situação jurídica onde o gestor público confunde seu patrimônio particular ao patrimônio público. Isso acontecia muito na época do período imperial e fazia com que os monarcas acreditassem, como próprio, todo o patrimônio nacional.

Com o advento da república, esse patrimonialismo diminuiu, mas no período republicano ainda existem essas ações patrimonialistas antirrepublicanas, porém são tratadas, atualmente, como improbidade administrativa, pois o gestor público não pode confundir o patrimônio público com o seu patrimônio particular, pois importa em enriquecimento ilícito e danos ao erário (SOUZA NETO; SARMENTO, 2017).

Como se sabe, a gestão pública brasileira sempre foi regida pela norma escrita, principalmente nas constituições que existiram ao longo da história brasileira. Todas elas regulamentaram, de alguma forma, a gestão do patrimônio público. Desta feita passa-se à análise da gestão no âmbito das oito constituições brasileiras-1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967, 1969, 1988 (SOUZA NETO; SARMENTO, 2017).

1.3.1 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA CONSTITUIÇÃO DO IMPÉRIO DE 1824.

Na Constituição do Brasil Império de 1824 percebe-se que a independência do Brasil, que ocorreu em 1822 e coordenada por Dom Pedro I, foi uma independência totalmente distinta das outras que ocorriam no mundo, essa independência não teve quebra de regime nem mudança de governo. Manteve-se o governo monarca e o mesmo modo de gestão patrimonialista no qual o patrimônio do Imperador se confundia com o patrimônio público e a gestão pública.

Apesar de haver no Brasil movimentos republicanos, que se preocupavam com o social, com a coisa pública e sua boa gestão, como a Inconfidência Mineira e a Confederação do Equador, esses ideários republicanos não tiveram grande monta, pois não foram difundidos no Brasil Império (SOUZA NETO; SARMENTO, 2017).

Em 1824 foi instituída a Assembleia Constituinte, que foi rapidamente dissolvida pelo Imperador para se formar um novo conselho constituinte que atribuiria um caráter liberal e absolutista ao Imperador com a instituição do poder moderador. Nessa Constituição de 1824 foram instituídos os quatro poderes conhecidos como: Legislativo, Judiciário, Executivo e Moderador.

A primeira previsão de administração pública no Brasil, em uma constituição, foi em 1824 onde a figura do Imperador era ao mesmo tempo o chefe do poder executivo que era auxiliado por seus ministros. Esse absolutismo foi questionado por Frei Caneca dando ensejo a Confederação do Equador (SOUZA NETO; SARMENTO, 2017).

Existiam os chamados currais eleitorais e o voto do cabresto. Foram decretados vários estados de sítio nesse período, o que mitigava ainda mais a administração pública e os direitos civis. Em 1929, com a quebra da bolsa de Nova York surgem movimentos sociais que visam a uma melhor gestão estatal.

A república velha se encerra após um desentendimento entre a oligarquia paulista e a oligarquia mineira. A oligarquia mineira, liderada pelo sulista Getúlio Vargas se opõe às eleições realizadas e assume o poder em 1930 dando início à Era Vargas (SOUZA NETO; SARMENTO, 2017).

1.3.2 A CONSTITUIÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL DE 1891

Em 1889, a Proclamação da República foi um mero decreto que exilou a família real. Após a derrubada do reinado de Pedro segundo, Marechal Deodoro da Fonseca e o jurista Rui Barbosa, antes das eleições para a constituinte, elegeram a comissão para o anteprojeto da constituição, porém Rui Barbosa o alterou significativamente colocando suas características admiradoras da constituição americana. Ele inseriu o federalismo dual (leis são rigidamente divididas entre competência federativa e a competência estadual) e as províncias foram transformadas em entes federativos. O anteprojeto passou a vigorar como constituição até a promulgação da nova constituição. Antes da Constituição de 1891 o Brasil era considerado um Estado Unitário (FERNANDES, 2012).

A Constituição de 1891 era uma réplica do liberalismo republicano moderado dos Estados Unidos. Não tinha características de constitucionalismo social, mas de constitucionalismo liberal sem qualquer intervenção do estado na gestão pública. Porém o país não tinha nada de liberal, o Estado era altamente intervencionista.

O nome da República passou a ser Estados Unidos do Brasil. Municípios não tinham status de ente federativo. Supremo Tribunal Federal foi abarcado pela Constituição de 1891, porém já havia sido criado em 1890, composto por ministros que não eram formados obrigatoriamente em direito (concepção política/ procedimentalista da constituição).

O controle de constitucionalidade previsto era o difuso (controle de constitucionalidade no qual os juízes locais decidem pela constitucionalidade da lei) e o concreto nos tribunais superiores era aplicado quando juízes entendessem haver matéria constitucional (modelo norte-americano), então o caso era apresentado à suprema corte para decisão.

A doutrina brasileira do habeas corpus foi criada sendo que ele serviria para qualquer ameaça de direito e não somente a liberdade. Era uma constituição rígida e liberal, porém na prática imperava o coronelismo, onde a gestão pública não era levada a sério (SOUZA NETO; SARMENTO, 2017).

Sob a égide da CF de 1891, na república velha, a administração da coisa pública em prática pela primeira vez, diferentemente da patrimonialista antirrepublicana, não teve qualquer aspecto social, pois prevalecia o aspecto liberal com relação aos direitos individuais. Porém no



cenário político/administrativo, prevaleceu o autoritarismo do Marechal Deodoro da Fonseca, que renunciou antes da metade do mandato, e pela Constituição de 1891, deveria haver novas eleições. Porém, Floriano Peixoto, se valendo de uma interpretação capciosa se manteve no poder (SOUZA NETO; SARMENTO, 2017).

Nas novas eleições, foi eleito Prudente de Moraes, representante da oligarquia cafeeicultora, e o governo do “café com Leite” perduraria por toda a república velha. Nesse período perdurou o coronelismo no qual os agentes da lei, gestores da segurança pública (juízes, delegados e outros) eram indicados pelos coronéis.

1.3.3 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA SOB A ÉGIDE DA CONSTITUIÇÃO DE 1934

Em 1930, por meio do decreto nº 19.398, Vargas legitimou seu governo provisória até a Constituição de 1934. Houve dissolução total do poder legislativo nacional, estadual e municipal nesse período. Porém houve algumas alterações sociais relevantes na gestão administrativa como a criação de um código eleitoral e uma justiça eleitoral, direito de voto às mulheres.

Pela primeira vez se houve falar em gestão pública ministerial com a criação dos Ministérios da Educação, Saúde, Trabalho (implementando direitos sociais do trabalhador), Indústria e Comércio, além do nacionalismo e protecionismo estatal. A crise do liberalismo, estava pondo fim ao absentismo estatal. A constituição com viés social da República Weimar de 1919 foi a inspiração social para a Constituição de 1934, porém a constituição de Weimar sucumbiu ao nazismo em 1930.

A Constituição de 1934 teve um caráter altamente socialista com respeito aos direitos sociais, trabalhistas, individuais, separação de poderes e controle de constitucionalidade e da gestão administrativa.

A nova constituição reclamava a atuação dos poderes públicos em favor da sociedade, porém a Constituição de 1934 teve curta duração (SOUZA NETO; SARMENTO, 2017). Logo após, no ano de 1935, o próprio governo dissolveu o partido comunista, e com isso houve várias insurgências comunistas denominadas intentona comunista.

O congresso emendou a constituição autorizando o presidente Vargas a decretar a “comoção intestina grave”, parecida como Estado de Guerra. Este decreto permitiu ao governo suprimir os direitos fundamentais e mais uma vez a gestão político/administrativa passava pelo autoritarismo.

Em 1937, apoiado pelo exército e pelo congresso, devido ao uma divulgação de um plano de golpe comunista (plano Cohen), a Constituição é rompida pelo governo Vargas (SOUZA NETO; SARMENTO, 2017).

1.3.4 A CONSTITUIÇÃO DO ESTADO NOVO DE 1937

Após o rompimento com a Constituição de 1934, Vargas outorgou a nova constituição,



sendo que a mesma foi considerada não vigente, como o apelido de “Polaca”, por se basear na Constituição da Polônia. Essa Constituição não previa direitos liberais individuais. Foi decretado estado de emergência permanente, pelo que a administração político/administrativa durante toda a ditadura Vargas foi realizada pelo executivo.

Tendo em vista que o Congresso Nacional não funcionou nesse período, todas as leis, inclusive as que regiam a administração eram editadas pelo Executivo. A publicidade e propaganda no Estado Novo eram totalmente censuradas pelo DIP (Departamento de Publicidade e Propaganda). O Presidente utilizava a publicidade para promover um verdadeiro culto à sua pessoa. Porém, nesse período merece destaque a Consolidação das Leis Trabalhistas, o que melhorou a condição social dos mais pobres. A gestão administrativa era caracterizada pelo nacionalismo e criação de empresas estatais (SOUZA NETO; SARMENTO, 2017). Segundo Souza Neto e Sarmento a administração pública se profissionalizou com a criação em 1938, do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP).

Souza Neto e Sarmento (2017) também asseveram: “Aumenta o tamanho do Estado e a administração pública se profissionaliza com a introdução de novas práticas voltadas à racionalidade e à eficiência do serviço público, sob a liderança do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP)”, e em 1944, de uma instituição superior privada especializada em gestão pública denominada “Fundação Getúlio Vargas”.

1.3.5 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA SOB A ÉGIDE DA CONSTITUIÇÃO DE 1946

Após a II Grande Guerra houve uma grande onda de constitucionalismo global com a outorga de constituições na Itália, na Alemanha e outros. No Brasil não foi diferente. Em 1946 foi promulgada a Constituição Federal com o objetivo de reger a nação e, principalmente os Administradores da coisa pública. Em 1945, após a deposição de Vargas, assumiu o Presidente Dutra em seu lugar. Porém ficou estabelecido por leis transitórias que ele administraria sob a égide da Constituição de 1937 até a promulgação da nova constituição de 1946, que regeria sua administração executiva (SOUZA NETO; SARMENTO, 2017).

Na Constituição de 1946 houve a volta da democracia sendo instituído um modelo administrativo de federalismo dual entre a União e Estados, porém nesse período os municípios começaram a ter autonomia administrativa tributária, eleitoral e serviços públicos.

No âmbito federal restitui-se a dignidade do legislativo e do judiciário. Porém, mais uma vez esses poderes perderam sua autonomia do Regime Militar a partir de 1964 (SOUZA NETO; SARMENTO, 2017).

1.3.6 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA CONSTITUIÇÃO DE 1967

Após a subida militar ao poder em 1964, foi estabelecida no Brasil uma nova Constituição em 1967, que teve uma vida curta, pois pertencia à linha mais moderada do militarismo. Porém,



com a assunção do Presidente Militar Costa e Silva, que era da “linha-dura”, ela foi substituída por outro texto constitucional em 1969, outorgado pelos ministros da Marinha, Exército e Aeronáutica.

O Congresso foi colocado em recesso indeterminado mais uma vez e a função legislativa ficou a cargo do Governo. Com isso a Administração Pública não era fiscalizada (SOUZA NETO; SARMENTO, 2017).

1.3.7 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DURANTE A CONSTITUIÇÃO DE 1969

Apesar de não ter sido outorgada nos moldes normais de uma Assembleia Constituinte, a Constituição de 1969 foi considerada como tal, pois o Ato Institucional nº16 modificou totalmente a estrutura constitucional existente, sendo que as normas constitucionais ficaram sendo regidas por este ato.

A Constituição de 1969 foi outorgada pelos 03 Comandantes das Forças Militares Federais por meio de uma própria emenda constitucional, com isso, foi considerada pelos juristas como uma Constituição.

Neste período a Administração se manteve nas mãos do Governo Militar, sem um regime de controle eficaz da administração pública, porém a sociedade clamava pelo retorno da democracia e esse processo de transição culminou com a entrega do poder pelos militares ao governo civil em 1985 (SOUZA NETO; SARMENTO, 2017).

1.3.8 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NOS TEMPOS ATUAIS SOB A ÉGIDE DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

A Constituição da República Federativa do Brasil de 88 foi o marco da democracia brasileira, prevendo integralidade da proteção aos direitos humanos, liberdades de expressão, pensamento e outras. Sua promulgação sucedeu à Ditadura Militar.

A Assembleia Constituinte de 87 teve seu expoente mais forte no movimento “diretas já” no ano de 83, que buscava as eleições diretas para Presidente da República.

Após a passagem do regime militar para o regime democrático começaram os preparos para a promulgação da nova Constituição Cidadã (SOUZA NETO; SARMENTO, 2017). Essa Constituição previu alto controle sobre a gestão pública, elegendo princípios administrativos e moralizando a administração pública como um todo.

Para o melhor entendimento da moralização da administração pública na CF de 88, será abordado em seguida a existência de improbidade administrativa em regulamentos internacionais e na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.



2 A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NO ÂMBITO INTERNACIONAL E NACIONAL

O problema a ser abordado a seguir é a existência de combate aos atos de improbidade administrativa no âmbito internacional, mesmo que não utilizem esta nomenclatura, tendo em vista que os atos de improbidade mais graves são revestidos de alguma forma de corrupção do agente público.

2.1 CONVENÇÃO CONTRA A CORRUPÇÃO

A Convenção Contra a Corrupção foi assinada em 09 de Dezembro de 2003 em Mérida no México. Ela é composta de 71 artigos e é o maior texto juridicamente vinculante contra a corrupção. Ela foi ratificada pelo Brasil em 2005 e promulgada pelo Decreto Presidencial 5.687/2006 (CARVALHO, 2017).

Outros diplomas que combatem a corrupção a nível internacional são: a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômicos (OCDE) e a Convenção Interamericana contra a Corrupção, da Organização dos Estados Americanos (OEA).

A convenção de Mérida, como é chamada a Convenção Contra a corrupção oferece uma estrutura legal para criminalizar a corrupção, amplia a cooperação internacional no enfrentamento contra paraísos fiscais e facilita a cooperação de ativos desviados para o exterior.

Assim como a LIA, esse Tratado visa recuperar os prejuízos sofridos em decorrência do ato ímprobo. Esse Tratado traz conceitos importantes que visam nivelar o conceito de funcionário público e confisco no âmbito internacional para facilitar a atuação do judiciário e do Ministério Público (CARVALHO, 2015).

Uma das maiores contribuições do diploma internacional anticorrupção é a restituição de ativos, que na Lei de Improbidade Administrativa está prevista nos casos de enriquecimento ilícito de agente público.

Essa Convenção prevê a comunicação interna entre os órgãos responsáveis por combater a corrupção, assim como na LIA está prevista a comunicação entre os órgãos administrativos e o Ministério Público.

O Tratado também prevê maior autonomia para o órgão responsável por realizar a tarefa de combate a corrupção, devendo ser independente do Poder Judiciário, assim como o Ministério Público é responsável pela persecução penal do ato de improbidade administrativa por meio da ação de improbidade administrativa (CARVALHO, 2015).

Será tratado em seguida o combate à improbidade no âmbito constitucional brasileiro.

2.2 IMPROBIDADE PREVISTA NA CONSTITUIÇÃO

A probidade na administração pública é tão importante para a nação brasileira que a Constituição da República reservou o capítulo VII especificamente para regular a administração pública. Diz o artigo 37 da CF:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação da EC 19/1998). (BRASIL, 2017)

Diante disto, o capítulo 37 da CF de 88 trata especificamente dos princípios que regerão a administração pública, sendo que a violação a qualquer desses princípios acarretará atos de improbidade administrativa. Neste sentido a probidade administrativa está intimamente ligada ao princípio da moralidade administrativa (SOUZA NETO; SARMENTO 2017).

A Constituição da República prevê no artigo 37, em seu parágrafo 4º que os atos que importam em improbidade administrativa estão sujeitos à suspensão dos direitos políticos, perda da função pública, indisponibilidade de bens e ressarcimento ao erário na forma e gradação prevista na lei de Improbidade Administrativa, sem prejuízo da ação penal cabível. Nesse sentido o STF decidiu que nem todo ato de improbidade administrativa deve ser seguido de uma ação penal proposta pelo Ministério Público, segundo o STF no julgamento da AP 409, os atos que decorrem de meramente de ineficiência ou incompetência gerencial não devem ser alvos de ação penal. A corte suprema entende que para o envolvimento da área criminal é necessário o dolo de prejudicar a Administração Pública, uma vontade livre e consciente de lesar o interesse público. Segue teor do acórdão:

(...) a probidade administrativa é o mais importante conteúdo do princípio da moralidade pública. Donde o modo particularmente severo como a Constituição reage à violação dela, probidade administrativa (...). É certo que esse regramento constitucional não tem a força de transformar em ilícitos penais práticas que eventualmente ofendam o cumprimento de deveres simplesmente administrativos. Daí por que a incidência da norma penal referida pelo Ministério Público está a depender da presença de um claro **elemento subjetivo – a vontade livre e consciente (dolo) – de lesar o interesse público**. Pois é assim que se garante a distinção, a meu sentir necessária, entre atos próprios do cotidiano político-administrativo (controlados, portanto, administrativa e judicialmente nas instâncias competentes) e atos que revelam o cometimento de ilícitos penais. E de outra forma não pode ser, sob pena de se transferir para a esfera penal a resolução de questões que envolvam a **ineficiência, a incompetência gerencial** e a responsabilidade político-administrativa. Questões que se resolvem no âmbito das ações de improbidade administrativa, portanto.

[AP 409, voto do rel. min. Ayres Britto, j. 13-5-2010, P, DJE de 1º-7-2010.](BRASIL, 2017)(grifo nosso)

O STF também tem jurisprudência pacificada na Reclamação 2.138, no sentido de que a Lei 1.079/50, Lei de Responsabilidade Fiscal é específica para determinados agentes políticos previstos na CF de 88, e por isso ela ab-roga a Lei de Improbidade Administrativa referente a esses

agentes. São os agentes que exercem função administrativa e que tem responsabilidade fiscal prevista na CF de 88 como o Presidente, Ministros, Comandantes, Ministros do Supremo, Membros do CNJ e CNMP, o AGU e o Procurador Geral da República, membros dos tribunais superiores, membros do Tribunal de Conta da União e Chefes de Missão Diplomática Permanente. Observe que esse entendimento somente tem validade para os agentes expressamente enumerados nos artigos 52, I e II, e 102 I “c”, da Carta Magna. (VIEIRA NETO, 2013). Esses agentes políticos terão foro por prerrogativa de função, com competência originária perante os tribunais superiores, conforme acórdão:

Os atos de improbidade administrativa são tipificados como crime de responsabilidade na Lei 1.079/1950, delito de caráter político-administrativo. Distinção entre os regimes de responsabilização político-administrativa. O sistema constitucional brasileiro distingue o regime de responsabilidade dos agentes políticos dos demais agentes públicos. A Constituição não admite a concorrência entre dois regimes de responsabilidade político-administrativa para os agentes políticos: o previsto no art. 37, § 4º (regulado pela Lei 8.429/1992) e o regime fixado no art. 102, I, c, (disciplinado pela Lei 1.079/1950). Se a competência para processar e julgar a ação de improbidade (CF, art. 37, § 4º) pudesse abranger também atos praticados pelos agentes políticos, submetidos a regime de responsabilidade especial, ter-se-ia uma interpretação ab-rogante do disposto no art. 102, I, c, da CF. (...) Os Ministros de Estado, por estarem regidos por normas especiais de responsabilidade (CF, art. 102, I, c; Lei 1.079/1950), não se submetem ao modelo de competência previsto no regime comum da Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/1992). (...) Incompetência dos juízos de primeira instância para processar e julgar ação civil de improbidade administrativa ajuizada contra agente político que possui prerrogativa de foro perante o STF, por crime de responsabilidade, conforme o art. 102, I, c, da Constituição. Reclamação julgada procedente.

[**Rcl 2.138**, rel. p/ o ac. min. **Gilmar Mendes**, j. 13-6-2007, P, DJE de 18-4-2008.]

Vide AI 809.338 AgR, rel. min. **Dias Toffoli**, j. 29-10-2013, 1ª T, DJE de 24-3-2014

Vide Rcl 4.119 AgR, rel. min. **Cármem Lúcia**, j. 6-10-2011, P, DJE de 28-10-2011] (BRASIL, 2017)

Também decidiu o STF no RMS 24.699 no sentido de que, por ser uma ação judicial, a administração não tem competência para aplicar a pena de demissão de servidor público em caso de improbidade administrativa, devendo reportar-se ao Ministério Público para que este proponha a Ação de Improbidade Administrativa e o Poder Judiciário decidirá pela pena de demissão conforme jurisprudência:

Servidor do Departamento Nacional de Estradas e Rodagem (DNER) demitido por ato de improbidade administrativa e por se valer do cargo para obter proveito pessoal de outrem, em detrimento da dignidade da função pública, com base no art. 11, caput e inciso I, da Lei 8.429/1992; e art. 117, IX, da Lei 8.112/1990. (...) Ato de improbidade: a aplicação das penalidades previstas na Lei 8.429/1992 não incumbe à administração, eis que privativa do Poder Judiciário. Verificada a prática de atos de improbidade no âmbito administrativo, caberia representação ao Ministério Público para ajuizamento da

competente ação, não a aplicação da pena de demissão. [RMS 24.699, rel. min. Eros Grau, j. 30-11-2004, 1ª T, DJ de 1º-7-2005.](BRASIL, 2017)

Em seguida iremos analisar quem são os agentes que são sujeitos ativos da improbidade administrativa.

2.3 GESTOR PÚBLICO COMO SUJEITO ATIVO DA IMPROBIDADE

Para melhor compreensão dos atos de improbidade administrativa, é importante compreender quem são considerados os gestores públicos em geral. O artigo 2º da LIA adota a definição ampla de agente público (VIEIRA NETO, 2013). Devido a esta ampla definição de agente público a LIA inclui servidores públicos em geral, agentes políticos, os agentes colaboradores (que de alguma forma colaboram com a administração pública), empregados de empresas públicas e sociedades de economia mista beneficiadas por subvenção estatal (CARVALHO FILHO, 2015).

O cargo público de Gestor Público (Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental- EPPGG) foi criado pela Lei 9.784/99, lei que regula o processo administrativo no âmbito da administração pública, designou como administrador público, tanto no âmbito do Poder Executivo, como no âmbito do Poder Judiciário e do Legislativo.

Essa lei específica em seu artigo 1º, inciso III que a autoridade é aquele servidor ou agente público dotado de poder de decisão (CARVALHO FILHO, 2015). Essa lei preceitua também, em seu artigo 2º, que a autoridade deverá obedecer aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Logo, a desobediência a estes princípios, constitui-se em ato de improbidade administrativa classificado como **violação a princípios da administração pública**, previsto no artigo 11 da Lei 8.429/92, conhecida como Lei de Improbidade Administrativa (CARVALHO FILHO, 2015).

A improbidade administrativa aplica-se também aos gestores da Polícia Militar do Distrito Federal, na medida em que são considerados autoridade pública administrativa gestora de segurança pública.

Os sujeitos passivos do ato de improbidade administrativa, ou seja, os entes que serão prejudicados com a prática de ato ímprobo podem ser a União, os Estados, os Municípios, entidades da Administração Indireta e mesmos entidades meramente fomentadas por ente político ou administrativo (entidades que recebam algum tipo de recurso público).

Não precisa ser somente o ente público vítima do ato de improbidade, mas qualquer entidade que receba algum tipo de verba pública (VIEIRA NETO, 2013).

2.4 NATUREZA JURÍDICA DAS SANÇÕES AOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

O elenco das sanções está previsto no artigo 12, incisos I,II e III da Lei 8.429/92. Cada um desses incisos contém uma relação própria com cada modalidade de improbidade descrita na LIA. O Inciso I está relacionado ao enriquecimento ilícito, o Inciso II está relacionado ao dano ao erário público e o Inciso III está relacionado aos atos que atentam contra os princípios da administração pública. As modalidades de sanção são as mesmas para todos os tipos de atos de improbidade variando algumas em função de tempo e valores. São as sanções: “perda de bens e valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, suspensão dos direitos políticos, pagamento de multa civil, proibição de contratar com o poder público, proibição de receber benefício ou incentivos fiscais ou creditícios” (CARVALHO FILHO, 2015).

As sanções de suspensão dos direitos políticos não se confundem com a “cassação”, pois a Constituição veda a cassação dos direitos políticos. Não pode haver morte cívica do cidadão. Logo, em encerrando a suspensão, o autor readquire os direitos automaticamente após o prazo (VIEIRA NETO, 2013).

A natureza jurídica da sanção de improbidade tem caráter extrapenal e por isso é considerada de natureza civil. A maioria dos especialistas concorda que deve ser evitado o título “Das Penas”, atribuído ao capítulo III da LIA, pois dá falsa impressão de penalidades referentes a crimes, não obstante algumas sanções terem realmente o caráter penal, e por isso sofrendo grandes restrições, ainda assim não retira a natureza civil que se reveste. Perceba que as sanções da LIA são consideradas constitucionais, não obstante o artigo 37, §4 da Lei Maior ter expressado que são punições para a improbidade a suspensão de direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade de bens e o ressarcimento ao erário. Essas sanções dadas pela Carta Magna constituem rol exemplificativo (*numerus apertus*), não impedindo que LIA amplie esse rol, dado que é instrumento idôneo para isso (CARVALHO FILHO,2015).

As sanções previstas na LIA são gradativas e proporcionais à gravidade do ato conforme entendeu o legislador. O enriquecimento ilícito possui as maiores sanções, pois o legislador considerou-o mais grave que o dano ao erário, que por sua vez foi considerado mais grave que a prática de atos que atentem contra os princípios da administração pública. Para a mensuração da punição deve ser observado o princípio da proporcionalidade, pois a amplitude das punições é muito grande e corre-se o risco de impor sanções leves a fatos graves e sanções graves a fatos leves, porém as instâncias superiores estão aptas a modificar os abusos tanto quantitativamente quanto qualitativamente, quando aumenta o valor da multa ou acrescenta outras sanções cabíveis ao ato ou reduz a sanção extremamente rigorosa, malgrado não haver o princípio do *non reformatio in pejus* na sanção administrativa (CARVALHO FILHO, 2015).

Diante do princípio da presunção de inocência, todas as sanções somente podem ser aplicadas após o trânsito em julgado conforme o Art. 5º, LVII. Conforme o princípio da adequação da punição a sanção de perda da função pública somente pode ser aplicada a servidores públicos e



nunca a terceiros, a sanção de perdimento de bens somente pode ser aplicada a que tiver sido incorporado patrimônio público ao privado e a sanção de multa civil de até 100 vezes o valor da remuneração somente pode ser aplicado ao agente que percebe remuneração, pois alguns agentes colaboradores honoríficos não percebem remuneração.

Será abordada em seguida a classificação de improbidade administrativa em regulamentos internacionais e na Constituição da República.

3 CLASSIFICAÇÃO E SANÇÕES DO ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA PREVISTOS NA LIA (LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA)

É de grande importância que se saiba que existem três modalidades distintas de atos de improbidade administrativa conforme a Lei 8.429/92. Os que importam enriquecimento ilícito (art. 9º), os que causam prejuízo ao erário (art. 10) e os que atentam contra os princípios da administração pública. Vale dizer que o ato que importe em enriquecimento ilícito, por si só, já configura a improbidade administrativa, não necessitando que o que ocorra dano ao patrimônio público. O mesmo acontece com o dano ao patrimônio público que já configura ato de improbidade independentemente se o agente enriquecer ilicitamente (VIEIRA NETO, 2013).

A prescrição punitiva é tratada no artigo 23 da LIA que traz duas prescrições distintas. A primeira ocorrerá se o agente ocupar cargo ou emprego efetivo sendo que a prescrição ocorrerá conforme a lei específica para faltas disciplinares puníveis com demissão, porém se o autor for ocupante de funções públicas precárias tais como mandato eletivo, cargo em comissão ou função de confiança a prescrição se dá em 5 anos, observe que será 5 anos após o término do exercício, e não do cometimento do ato (VIEIRA NETO, 2013).

As sanções da LIA têm caráter autônomo, pois são independentes da esfera penal, cível e administrativa. O autor de ato de improbidade pode ser punido pela improbidade independentemente de ter sofrido uma sanção penal, uma civil ou uma administrativa conforme sobejamente reconhecido pela doutrina e jurisprudência pátrias (VIEIRA NETO, 2013).

A medida de indisponibilidade de bens prevista no artigo 7º da LIA tem natureza cautelar conforme entendimento do STJ somente é concebido se presente o indispensável requisito da evidência ou urgência da necessidade de se determinar a reparação do dano ou a devolução dos bens ilicitamente obtidos conforme Recurso Especial 958.582/MG. Com a medida cautelar deve-se garantir a efetividade do processo e também proteger o réu que somente poderá ter os bens declarados indisponíveis se presentes os requisitos necessários ao deferimento da tutela cautelar

Com relação à competência, percebe-se que, por ser uma ação autônoma de caráter coletivo, a Justiça Militar não detém competência para julgar a ação de improbidade administrativa (CARVALHO FILHO, 2015). A Justiça Militar é especializada e detém a competência de julgar somente os crimes militares definidos em Lei e as ações disciplinares, não tendo sua competência para julgar o ato de improbidade administrativa cometido pelo gestor militar conforme CONFLITO DE COMPETÊNCIA Nº 100.682 – MG.



Por ser a ação de improbidade administrativa uma ação autônoma, civil, coletiva, quem oferecerá a denúncia será o Ministério Público Estadual ou Federal. Os Tribunais de Contas, por serem órgãos de caráter administrativo, não têm competência para julgar ação autônoma de improbidade administrativa (CARVALHO FILHO, 2015).

A improbidade é dividida em três categorias distintas, porém o Estatuto das Cidades (Lei 10.257/2001) considerou, em seu artigo 52, certos atos ou omissões relativas à ordem urbanística, determinando a aplicação das normas da Lei 8.429/92. Com isso criou uma quarta categoria. Com ao caput da LIA ele tem caráter genérico e as categorias expressas nos artigos seguintes são consideradas apenas exemplificativas (*numerus apertus*), sendo que inúmeras condutas podem se inserir no caput genérico (CARVALHO FILHO, 2015).

3.1 ENRIQUECIMENTO ILÍCITO

O Estado tutela o enriquecimento lícito e moral do agente público. Não há vedação ao enriquecimento do servidor público, porém esse enriquecimento deve ser lícito e moral. O artigo 9º da LIA tutela essa moralidade no enriquecimento do agente público dizendo que o ato gera enriquecimento ilícito quando o autor auferir “qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício do cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no Art. 1º” da LIA. Essas condutas do artigo 1º são as condutas genéricas, porém as previstas no artigo 9º, inciso I a XII são as específicas (CARVALHO FILHO, 2015). As condutas específicas mais conhecidas no artigo 9º são:

I - receber, para si ou para outrem, dinheiro [...]; II - perceber vantagem econômica [...]; III - perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a alienação [...]; IV - utilizar, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, bem como o trabalho de servidores públicos, empregados ou terceiros contratados por essas entidades [...]. Percebe-se que as condutas que caracterizam o enriquecimento ilícito são aquelas em que o agente público recebe alguma vantagem para utilizar ou permitir que alguém utilize os bens ou recursos próprios com o desvio da finalidade original para o qual foram afetados ou designados (CARVALHO FILHO, 2015).

Perceba que pressuposto imprescindível da conduta é a percepção de vantagem patrimonial ilícita obtida por meio da função pública, porém o dano ao erário é um pressuposto prescindível (dispensável), pois não é necessário o enriquecimento ilícito gere necessariamente um dano ao erário. Não é necessário um prejuízo aos cofres públicos, essa conduta ocorre, por exemplo, quando servidor recebe propina de terceiro para conferir-lhe alguma vantagem. O elemento subjetivo da conduta restringe-se ao dolo, não se pode conceber que algum servidor receba vantagem indevida por imprudência, imperícia ou negligência. Por outro lado, não se admite a tentativa, para ficar caracterizado o enriquecimento ilícito é necessária a consumação da conduta.



O Sujeito ativo da conduta de enriquecimento ilícito, além do agente público, pode em alguns casos ser o terceiro quando realiza a conduta em coautoria com agente animados no mesmo propósito como acontece com a corrupção em que o terceiro oferece a vantagem e o servidor aceita a vantagem ilícita, porém em outros casos não haverá coautoria quando o servidor, por exemplo, adquire bens desproporcionais à sua renda (CARVALHO FILHO, 2015). O artigo 12 da LIA trata das punições gradativamente. Observe que para o enriquecimento ilícito as sanções são mais graves, pois a suspensão dos direitos políticos vai de 08 a 10 anos e a proibição de contratar com o poder público será pelo prazo de 10 anos, conforme o Inciso I do artigo 12 (CARVALHO FILHO, 2015):

I - na hipótese do art. 9º, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, quando houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de **oito a dez anos**, pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial e **proibição de contratar com o Poder Público** ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, **pelo prazo de dez anos**; (grifo nosso)

A sanção de perda de bens e valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio visa inibir o enriquecimento ilícito. Tal sanção somente atinge os bens acrescidos após a prática do ato de improbidade, caso contrária incorreria em confisco (CARVALHO FILHO, 2015).

É aplicável também a sanção de perda de função pública, que na LIA tem sentido amplo, pois será considerado servidor público todos os agentes públicos, políticos, empregados públicos ou privados das empresas fomentadas por recursos públicos (CARVALHO FILHO, 2015).

3.2 DANO AO ERÁRIOO

Os atos de improbidade que causam prejuízos ao erário estão previstos no art. 10 da Lei 8.429/92. Representam eles “qualquer ação ou omissão dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação, dos bens ou haveres das entidades referidas no artigo 1º da mesma lei. Em termos sistemático, o termo erário público não foi utilizado no seu sentido estrito (recursos financeiros), mas no seu sentido amplo envolvendo as entidades públicas e o patrimônio público, não apenas o financeiro, embora o financeiro seja o maior alvo de malversação de recursos públicos (CARVALHO FILHO, 2015).

A perda patrimonial se caracteriza por qualquer lesão ao patrimônio público. O **desvio**, que significa o direcionamento indevido de bens ou haveres, a **apropriação** que significa a transferência indevida de propriedade, o **malbaratamento** que significa desperdiçar ou desvalorizar e a **dilapidação** que equivale à destruição, são todas subespécies da perda patrimonial. O objeto da LIA consiste na proteção do patrimônio público compreendendo o erário, as dotações e os recursos (CARVALHO FILHO, 2015).



Observe que o pressuposto exigível para o ato de danos ao erário é a ocorrência de dano ao patrimônio de qualquer dos entes ou pessoas previstas no artigo 1º da LIA, porém o pressuposto prescindível é o enriquecimento ilícito. O locupletamento ilícito não é requisito necessário para a caracterização do ato como danos ao erário.

O artigo 12 da Lei 8.429/92, que disciplina os atos de improbidade que causam prejuízo ao erário estipula expressamente que “qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa” é hábil para constituir a infração enunciada. Alguns doutrinadores se posicionam contra a punição da ação culposa, porém a literalidade da LIA não deixa dúvidas que relativamente ao ato de danos ao erário, o ato negligente, imprudente e imperito pode ensejar improbidade administrativa pela ingerência conforme entende o STJ no Resp 842.428/ES (VIEIRA NETO, 2013). Com toda certeza há comportamentos culposos que provocam mais prejuízo que alguns comportamentos dolosos. Como exemplo de condutas culposas, temos aquelas em que o agente arrecada negligentemente os tributos públicos.

É certo que essa conduta também prevê a coautoria com terceiros no caso de um servidor fazer doação indevida de bem público a um terceiro. Com relação à natureza dos tipos, ela admite condutas comissivas e omissivas. Por condutas omissivas tem-se o exemplo de incorporação do patrimônio público a pessoa privada e exemplo de conduta omissiva tem-se a permissão de despesas não autorizadas em orçamento. Observe que para o dano ao erário as sanções são medianas, pois a suspensão dos direitos políticos vai de 05 a 08 anos e a proibição de contratar com o poder público será pelo prazo de 05 anos, conforme o inciso II do artigo 12 (CARVALHO FILHO, 2015):

II - na hipótese do art. 10, ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, **suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos**, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano e **proibição de contratar com o Poder Público** ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, **pelo prazo de cinco anos**;(grifo nosso)

A sanção de ressarcimento integral do dano é aplicada nos casos em que houve um dano efetivo ao patrimônio público. Os juros de mora começam a correr a partir da consumação do ato ilícito. Com relação a ação de improbidade administrativa por reparação de danos ao erário, prescreve a CR de 88 que ela é imprescritível conforme prevê o artigo 37, §5º in fine. Ou seja, pode ocorrer a prescrição do ato administrativo, porém a reparação do dano ao patrimônio público é imprescritível (CARVALHO, FILHO. 2015).

É aplicável também a sanção de perda de função pública, que na LIA tem sentido amplo, pois será considerado servidor público todos os agentes públicos, políticos, empregados públicos ou privados das empresas fomentadas por recursos públicos (CARVALHO FILHO, 2015).



3.3 VIOLAÇÃO A PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Conforme o artigo 11 da LIA, se configura ato de improbidade administrativa, que atenta contra os princípios da administração pública, “qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições”. Essa classificação do artigo 11 é uma classificação genérica, porém os requisitos específicos estão previstos nos incisos de I a IX do mesmo artigo. Os atos de improbidade que atentam contra os princípios da administração pública estão inseridos em geral nos princípios norteadores da administração pública do artigo 37 da Carta Maior (CARVALHO FILHO, 2015).

Geralmente esses atos violam os princípios da legalidade, imparcialidade, moralidade, publicidade e eficiência. Perceba que o servidor pode ter sua conduta ajustada ao artigo 11 da LIA quando não tipifica ação mais grave como o enriquecimento ilícito ou prejuízo ao erário. Deve ser observado que esta terceira qualificação de improbidade administrativa tem qualidade residual, ou seja, somente se aplica quando não aplicadas às outras categorias (ROTHENBURG, 2013).

É necessário analisar que o aplicador da lei deve julgar com prudência, razoabilidade e proporcionalidade os atos de violação de princípios da administração pública, pois cada ato deve ser analisado individualmente. Porém pode haver violações consideradas gravíssimas que acarretem até mesmo a perda da função pública e dos direitos políticos (CARVALHO FILHO, 2015).

O elemento subjetivo previsto na LIA é somente o dolo, não configurando improbidade a violação a princípios por negligência, imperícia ou imprudência. Logo, se houver violação a princípios por culpa, o ato pode ser punido disciplinarmente, mas nunca como improbidade administrativa. O STJ já decidiu no Resp 939.142 que não configura ato de improbidade administrativa o atraso em prestação de contas sem que se tenha prova que se fez dolosamente (CARVALHO FILHO, 2015).

O sujeito ativo desse ato do artigo 11 da LIA será o servidor público. Porém o terceiro também poderá incorrer em coautoria se induzir o agente ao cometimento. Como exemplo tem-se aquele terceiro representante de empresa que induza o servidor a negligenciar a licitude de licitação pública (CARVALHO FILHO, 2015).

A natureza dos tipos implica condutas comissivas, como exemplo, cita-se a revelação pelo agente de fato de que tenha ciência em virtude de sua competência administrativa (art. 11, III), e condutas omissivas, como exemplo, o agente que “deixa de praticar, indevidamente, ato de ofício” (art. 11, II). Observe que para os atos que atentem contra os princípios da administração pública as sanções são mais leves, pois a suspensão dos direitos políticos vai de 03 a 05 anos e a proibição de contratar com o poder público será pelo prazo de 03 anos, conforme o inciso III do artigo 12 (CARVALHO FILHO, 2015):

III - na hipótese do art. 11, ressarcimento integral do dano, **se houver, perda da função pública**, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou

indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, **pelo prazo de três anos.** (grifo nosso)

É aplicável também a sanção de perda de função pública, que na LIA tem sentido amplo, pois será considerado servidor público todos os agentes públicos, políticos, empregados públicos ou privados das empresas fomentadas por recursos públicos (CARVALHO FILHO, 2015).

Será abordada em seguida a existência de improbidade administrativa em regulamentos internacionais e na Constituição da República.

4 ESTUDO DE CASOS DE ATOS DE IMPROBIDADE NO ÂMBITO DA GESTÃO DA POLÍCIA MILITAR

Outro aspecto a ser destacado, por fim, são os casos práticos de improbidade administrativa que afetam diretamente os gestores da polícia militar.

4.1 ATOS DE IMPROBIDADE QUE IMPORTARAM EM ENRIQUECIMENTO ILÍCITO NA GESTÃO DE RECURSOS DA POLÍCIA MILITAR

A gestão de recursos públicos deve ser ilibada na Polícia Militar, logo não é admitido que o gestor, ao gerir os recursos públicos, utilize-os como seu, para saldar dívidas particulares. O ato é considerado ímprobo e patrimonialista antirrepublicano. O STJ decidiu no Resp 1.450.113/RN que a utilização de recursos públicos para pagar compras particulares constitui ato de improbidade administrativa por enriquecimento ilícito do artigo 9º, inciso XII da Lei 8.429/92, conforme acórdão:

ADMINISTRATIVO. UTILIZAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS PARA PAGAMENTO DE DESPESAS PARTICULARES. ART. 9º, XII, LEI 8.429/1992. ILÍCITO INCONTROVERSO. DESNECESSIDADE DE DEMONSTRAÇÃO DE DOLO ESPECÍFICO. **RESSARCIMENTO AO ERÁRIO QUE NÃO AFASTA A OCORRÊNCIA DA PRÁTICA DE IMPROBIDADE.**

1. Hipótese em que o Tribunal de origem aferiu a inequívoca existência de atos de improbidade consistente na utilização, por policiais militares, de recursos públicos da instituição policial para pagar despesas particulares em restaurantes, bem como para presentear esposas de oficiais com bolsas e sapatos.

2. A prática do ato de improbidade descrito no art. 9º, XII, da Lei 8.429/1992 prescinde da demonstração de dolo específico, pois o elemento subjetivo é o dolo genérico de aderir à conduta, produzindo os resultados vedados pela norma jurídica.

3. O ressarcimento, embora deva ser considerado na dosimetria da pena, não implica anistia e/ou exclusão do ato de improbidade.

4. O reconhecimento judicial da configuração do ato de improbidade leva à imposição de sanção, entre aquelas previstas na Lei 8.429/1992, ainda que minorada no caso de ressarcimento.

5. Recurso Especial parcialmente provido.

(REsp 1450113/RN RECURSO ESPECIAL 2013/0238577-4 Relator(a) Ministro Herman Benjamin (1132) Órgão Julgador T2 - Segunda Turma/ Data do Julgamento 05/03/2015 Data da Publicação/Fonte DJe 31/03/2015)(BRASIL, 2017) (grifo nosso).

4.2 ATOS QUE IMPORTARAM EM DANO AO ERÁRIO NA GESTÃO FINANCEIRA DA POLÍCIA MILITAR

O egrégio TJDFT julgou procedente ação de improbidade administrativa contra policial militar e bombeiro militar que provocaram prejuízo ao erário ao receber indenização por transporte diretamente do departamento financeiro. Após ser comprovada a indenização indevida, pois não se comprovou a utilização do transporte para a mudança de residência, os militares foram condenados por ato de improbidade administrativa e por dano ao patrimônio público previsto no artigo 10 da Lei 8.429/92. Ao provocar prejuízo ao erário, os militares foram condenados devendo, obrigatoriamente, ressarcir o erário. Conforme os acórdãos n.991839 e n.1016636:

"ADMINISTRATIVO. POLÍCIA MILITAR DO DISTRITO FEDERAL. INDENIZAÇÃO DE TRANSPORTE. MUDANÇA DE DOMICÍLIO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. DECADÊNCIA. INOCORRÊNCIA. IMPRESCRITIBILIDADE. ART. 37, § 5º, C.F. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. DEVIDO. SENTENÇA MANTIDA.

[...] 3. O pagamento de indenização de transporte para o policial militar do Distrito Federal na passagem para a inatividade requer a efetiva comprovação da mudança de residência para outra cidade.

4. Não comprovada a transferência de domicílio para outra localidade, percebido o pagamento da indenização, a devolução dos valores é medida que se impõe.

5. Recurso conhecido e desprovido.

(Acórdão n.1006343, 20160110667036APC, Relator: MARIO-ZAM BELMIRO 8ª TURMA CÍVEL, Data de Julgamento: 23/03/2017, publicado no DJE: 29/03/2017. Pág.: 444/451). (Acórdão n.991839, 20150110780897APC, Relator: JOÃO EGMONT 2ª TURMA CÍVEL, Data de Julgamento: 01/02/2017, publicado no DJE: 08/02/2017. Pág.: 161/195) (grifo nosso).

Na constatação de irregularidades em recebimento de recursos financeiros da Polícia Militar, mediante fraude na informação para recebimento de indenização por transporte, o ato é ímprobo, porém, em havendo reposição ao erário dos valores pagos, o Ministério Público já deixou de impetrar ação de improbidade administrativa por enriquecimento ilícito conforme teor do acórdão:

JUIZADOS ESPECIAIS DA FAZENDA PÚBLICA. DIREITO ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. REPOSIÇÃO AO ERÁRIO. VERBA INDENIZATÓRIA RECEDIBA EM 2002. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL JULGADA PELO TCDF NO ANO DE 2015. NÃO CUMPRIMENTO DAS EXIGÊNCIAS PREVISTAS NA PORTARIA/PMDF Nº 133. RECURSO



CONHECIDO E NÃO PROVIDO.[...] A declaração assinada pelo recorrente (fl.40) exige, nos termos da portaria CBMDF46/2000, a comprovação de abertura de conta-corrente no município declarado, conta de água, luz ou telefone em nome do titular e transferência do veículo junto ao órgão de trânsito do município de destino, se houver. O recorrente limitou-se a fornecer contrato de aluguel (fls. 37), e conta de água, estando esta última, em nome da suposta locadora do imóvel. Tais documentos, por si só, são insuficientes para comprovar a efetiva alteração de residência. Dessa forma, não comprovada à administração, através dos documentos solicitados a fl. 40, a residência do recorrente no endereço fornecido a fl. 37, **é devida a reposição ao erário dos valores pagos a título de indenização de transporte, recebida em 2001, sob pena de enriquecimento ilícito.**

3. Deve ainda de se ressaltar, conforme sedimentado em sentença, que a decisão do TCDF não se fundamentou exclusivamente na não comprovação quanto à nova residência do recorrente, mas considerou também o resultado de outras diligências empreendidas pela comissão, as quais comprovaram que o ora recorrente não alterou seu local de residência.

(Acórdão n.1016636, 20160110789900ACJ, Relator: ARNALDO CORRÊA SILVA 2ª TURMA RECURSAL, Data de Julgamento: 10/05/2017, Publicado no DJE: 15/05/2017. Pág.: 589/599) (BRASIL, 2017)

O STJ também considerou responsabilizados por ato de improbidade administrativa os gestores de contratos da Polícia Militar do Rio de Janeiro que não fiscalizaram as entregas de viaturas, a qualidade do produto e realizam pagamentos indevidamente, gerando com suas condutas, danos ao erário. Nesse sentido o julgado:

Ementa

PROCESSUAL CIVIL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. INÉPCIA DA INICIAL. MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7/STJ. PRESENÇA DE INDÍCIOS DE COMETIMENTO DE ATO ÍMPROBO. IN DUBIO PRO SOCIETATE. OFENSA AO ART. 535 DO CPC NÃO CONFIGURADA. OMISSÃO. INEXISTÊNCIA.

[...]1. **Cuida-se, na origem, de Ação de Improbidade Administrativa proposta pelo Ministério Público Federal contra as ora agravantes, objetivando condenação pela prática de atos ímprobos, consistente no superfaturamento, ausência de detalhamento dos quantitativos e preços unitários, omissão dolosa na fiscalização dos objetos contratados, bem como realização de pagamentos sem a correspondente prova de prestação de serviços.**

[...]4. Nos termos do art. 17, § 8º, da Lei 8.429/1992, a presença de indícios de cometimento de atos previstos na referida lei autoriza o recebimento da petição inicial da Ação de Improbidade Administrativa, devendo prevalecer na fase inicial o princípio do in dubio pro.[...]7. Agravo Interno não provido.

(AgInt no AREsp 781076 / RJ)

AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL 2015/0231563-2 Relator(a) Ministro HERMAN BENJAMIN (1132) Órgão Julgador T2 - SEGUNDA TURMA Data do Julgamento 06/12/2016 Data da Publicação/Fonte DJe 13/12/2016) (BRASIL, 2017) (grifo nosso).



4.3 ATOS QUE IMPORTARAM EM VIOLAÇÃO A PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA GESTÃO DISCIPLINAR DA POLÍCIA MILITAR

O egrégio TJDFT também condenou por improbidade administrativa, prevista no artigo 11 da Lei 8.429 pela prática de atos que atentam contra princípios da administração pública, policial militar que utilizou documento falso em procedimento disciplinar. O uso de documento falso atenta contra o princípio constitucional da moralidade administrativa. No caso em apreço, o TJDFT considerou que a conduta de anexar documento falso em procedimento administrativo não é tolerável a policial militar, conforme acórdão.993402:

ADMINISTRATIVO. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. POLICIAL MILITAR. PROCEDIMENTO DE SINDICÂNCIA. DOCUMENTO FALSO. AGRAVO RETIDO IMPROVIDO. POSSIBILIDADE DE PROVA EMPRESTADA. DESCUMPRIMENTO DOS DEVERES FUNCIONAIS. MÁ-FÉ. CONFIGURADO ATO DE IMPROBIDADE. RECURSO IMPROVIDO. SENTENÇA MANTIDA.

[...]2. A ocorrência, ou não, de ato de improbidade, é passível de verificação em consonância com os elementos constantes do processo criminal que tramitou na Auditoria Militar do Distrito Federal, não se vislumbrando qualquer empecilho ao uso de provas colhidas no juízo criminal, a despeito da independência entre os juízos cível e criminal.

[...]4. Essa ação é a via adequada para a apuração e condenação pelos atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual.

5. A participação em procedimento de sindicância para apurar fatos em que o apelante esteve presente e a comprovada falsidade do documento anexado aos autos demonstram suficientemente a prática de improbidade administrativa, o que denota claramente inserir-se a conduta na disposição contida no art. 11, inc. II, da Lei nº 8.429/1992.

[...]7. Agravo retido improvido.8. Recurso desprovido.

(Acórdão n.993402, 20140111953867APC, Relator: ALVARO CIARLINI 3ª TURMA CÍVEL, Data de Julgamento: 08/02/2017, Publicado no DJE: 14/02/2017. Pág.: 241/250) (BRASIL, 2017) (grifo nosso).

Desta feita, percebe-se que uma simples falsidade de documento, implica em violação à princípios da administração pública, ensejando em condenação por improbidade administrativa, dependendo da gravidade do caso.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Encerrando o presente estudo, foi observado que muitos gestores públicos policiais militares cometem atos de improbidade administrativa por desconhecimento total do que se considera ou não um ato de improbidade. Por ser uma lei recente, a Lei de Improbidade Administrativa ainda possui muitas questões de difícil resolução, inclusive por parte do Ministério Público, como se viram nas decisões do STF limitando algumas ações exageradas do parquet.

Com isso, o estudo foi de grande valia tendo em vista que demonstrou a transição do Estado patrimonialista para o Estado republicano, obrigando os gestores públicos a cuidar da coisa pública. Também se viu que afrontas à Convenção Internacional Contra a Corrupção é combatida na mesma forma que a Constituição da República Federativa do Brasil combate a improbidade administrativa. Foram apresentadas as peculiaridades da LIA como exemplo as modalidades de improbidade enriquecimento ilícito, danos ao erário e atos que impliquem em violação a princípios da administração pública, além de suas sanções que variam das mais graves para as mais leves.

O problema enfrentado nesse estudo foi: “o cometimento de improbidade administrativa na Polícia Militar se dá por falta de conhecimento da lei?” Nesse sentido, a resposta foi a que se esperava, pois realmente o cometimento de improbidade administrativa no âmbito da gestão da Polícia Militar se dá em razão de desconhecimento da LIA, por ser uma lei recente que ainda está se amadurecendo no âmbito da jurisprudência e da sua aplicação no âmbito da administração pública.

O principal objetivo deste estudo foi dotar o gestor policial militar de noções básicas para a prevenção da improbidade administrativa, por meio de estudos sobre a administração, a Constituição da República de 1988 e, especificamente, sobre a Lei de Improbidade Administrativa sendo que esse objetivo foi atingido, sendo muito útil a aplicação de estudos sobre a LIA dentro da Polícia Militar. Este intento foi alcançado por meio de pesquisas bibliográficas e jurisprudenciais dos Tribunais Superiores, bastando apenas que se apliquem as instruções devidas aos policiais militares.

Destarte, conclui-se que, o cometimento de atos de improbidade administrativa por gestores policiais militares se deu, principalmente, porque os policiais gerenciam grandes quantidades de recursos na administração militar, porém, alguns desconhecem que esses recursos devem ser geridos da maneira mais correta possível, para que não se incorra em atos de improbidade administrativa.

Com esse estudo, haverá mais preocupação do gestor público policial militar em gerir a coisa pública de forma adequada para evitar ser punido conforme a Lei de Improbidade Administrativa, tendo em vista a gravidade das sanções e a subjetividade a que estão sujeitos os gestores no momento da aplicação das punições.

Por fim, esse trabalho poderá ser mais aprofundado ao se analisar minuciosamente, por meio de obras mais perfunctórias, o trajeto do orçamento público e a função de cada gestor na sua esfera de responsabilidade para evitar que nos atos administrativos de gestão dos recursos públicos se cometa atos de improbidade administrativa.



REFERÊNCIAS

- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 02 jun. 2017.
- _____. Supremo Tribunal Federal. Jurisprudência do Artigo 37 da Constituição Federal de 88. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/constituicao>>. Acesso em: 02 jun. 2017.
- _____. Superior Tribunal de Justiça. Resp 1.450.113/RN improbidade administrativa. Disponível em <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia>>. Acesso em: 05 jun. 2017.
- _____. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Acórdãos nº 993402, 991839, n.1016636improbidade administrativa. Disponível em <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia>>. Acesso em: 05 jun. 2017.
- CARVALHO, Fábio Rodrigues de. **Comentários à Convenção de Mérida**. Combate à Corrupção. Disponível em: <<http://sqinodireito.com/comentarios-a-convencao-de-merida-combate-a-corrupcao-parte-1/>>. Acesso em: 02 maio 2017.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 29ª. ed. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2015.
- FERNANDES, Bernardo Gonçalves. Curso de direito constitucional. 4ª ed. Salvador. Jus Podium. 2012
- JACOBSEN, Alessandra de Linhares; MORETO NETO, Luís. Teorias da Administração II. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009.
- ROTHENBURG, Claudius Walter. **Cem perguntas e respostas sobre improbidade administrativa**: incidência e aplicação da lei n.º 8.429/1992. Coordenadora: Marcia Noll Barboza; colaboradores: Antônio do Passo Cabral ... [et al.] Brasília: ESMPU, 2013. 2. ed. rev. e atual.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira et. SARMENTO, Daniel. **DIREITO CONSTITUCIONAL** Teoria, História e métodos de trabalho. 2^a ed. Belo Horizonte. Editora Fórum. 2017.

VIEIRA NETO, Francisco et al. **Carreiras Específicas** Ministério Público Federal. São Paulo. Editora Saraiva. 2013.



**A APURAÇÃO DA NOTÍCIA-CRIME DE LESÃO CORPORAL
LEVÍSSIMA EM DESFAVOR DE POLICIAL MILITAR DO DF EM SERVIÇO.**

Lidiani Moura de Sousa dos Santos
lidjuv@gmail.com

Bacharel em Direito pelo Centro Universitário de Brasília
Pós-graduada em Direito Militar pela União Educacional de Brasília
Pós-graduada em Direito Tributário pelo Instituto Processus.
É Major da PMDF

RESUMO

No cenário de demandas que exigem uma administração eficiente, não é tolerável o dispêndio de recursos humanos e financeiros na condução de inquérito que não cumprirá sua finalidade. Assim, este trabalho estudou o meio mais apropriado para apurar as alegações de lesão corporal levíssima em desfavor de policiais militares do DF em serviço, decorrentes da audiência de custódia, fato que precisa de resposta rápida. Para encontrar a resposta desta questão, a presente pesquisa será de natureza exploratória e bibliográfica, eis que baseada em previsões de ordem legal e conceitos doutrinários, acompanhada de uma quantificação de dados dos inquéritos instaurados em decorrência dos expedientes do núcleo de audiência de custódia, encaminhados à PMDF no período de outubro de 2015 a setembro de 2016. Ressalte-se que por se tratar de trabalho científico original, o método utilizado foi o de natureza dedutiva, partindo-se de premissas gerais que serviram de base para cotejo com os dados referentes aos registros de ocorrências e inquéritos sobre ações policiais oriundas das audiências de custódia, possibilitando o alcance de objeto específico: a busca de solução pela PMDF. Para tal foram consideradas as previsões contidas na legislação penal militar, normas administrativas e conceitos doutrinários, para se chegar à conclusão de o procedimento de investigação preliminar e o memorando acusatório, são as opções mais viáveis à instauração de procedimento administrativo para cumprimento do espírito da norma contida no art. 209, § 6º, do Código Penal Militar e manutenção de uma tropa disciplinada e que respeite os direitos fundamentais do preso.

Palavras-chave: Apuração. Audiência de custódia. Eficiência. Lesões corporais levíssimas. Policial militar em serviço



THE INVESTIGATION OF THE CRIME OF SLIGHT BODY INJURY IN DISADVANTAGE OF MILITARY POLICE OFFICERS IN SERVICE.

ABSTRACT

In the scenario of demands that require an efficient administration, the expenditure of human and financial resources, in administrative functions, in conducting a police investigation that will not fulfill its purpose is not tolerable. Thus, allegations of very slight bodily injury to the detriment of in-service military police officers resulting from the custody hearing need a quick response, and the most viable option is the establishment of an administrative procedure that enforces the spirit of the norm contained in art. 209, § 6, of the Military Penal Code and maintain a disciplined and respectful prisoner. In order to find the answer to this question, the present research will be exploratory and bibliographical in nature, based on legal predictions and doctrinal concepts, accompanied by a quantification of data from the investigations instituted as a result of the records of the Núcleo de Audiência de Custódia (NAC), forwarded to PMDF in the period from October 2015 to September 2016. It should be emphasized that because it is original scientific work, the method used will be of a deductive nature, based on general premises that will serve as a basis for comparison with the data concerning to records of occurrences and inquiries about police actions forwarded from custody hearings, making it possible to reach a specific object: the search for an efficient solution to the Polícia Militar do Distrito Federal. For this will be considered the predictions contained in military criminal legislation, internal legislation and doctrinal concepts.

KEYWORDS: Investigation. Custody hearing. Efficiency. Very slight bodily injury. Military police officer on duty.

INTRODUÇÃO

O tema objeto de estudo é a viabilidade na apuração por meio do Procedimento de Investigação Preliminar (PIP) ou Memorando Acusatório (Mem Ac), da notícia-crime de lesão corporal levíssima realizada pelo preso na audiência de custódia em desfavor de policial militar do Distrito Federal (DF) em serviço.

No mês de outubro do ano de 2015, a audiência de custódia foi implantada no DF e nela, dentre outras providências, deve ser questionado ao preso sobre violação a seus direitos constitucionalmente previstos, como os que envolvem respeito à integridade física e psíquica. Tal indagação é necessária por expressa previsão na Portaria Conjunta nº 101, de 07/10/2015, do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT). De acordo com esta norma, o magistrado deve adotar procedimentos para instruir a apuração do desrespeito ao custodiado e diante deste mandamento legal, o Departamento de Controle e Correição (DCC) da Polícia Militar do Distrito Federal (PMDF) tem recebido diversos expedientes provenientes dos núcleos de audiência de custódia (NAC), com tal intuito.

Não obstante as declarações do preso, há notícias de que algumas dessas afirmações dos autuados não têm aparentemente qualquer nexo de veracidade, ao passo que em outras se indica uma possível aplicação do artigo 209, § 6º do Código Penal Militar (CPM) ao estabelecer que “No caso de lesões levíssimas, o juiz pode considerar a infração como disciplinar” (BRASIL, 1969) e por este motivo questionou-se se seria viável a apuração por meio do Procedimento de Investigação Preliminar – PIP (DISTRITO FEDERAL, 2012) e/ou Memorando Acusatório - Mem Ac (DISTRITO FEDERAL, 2006) da notícia-crime de lesão corporal levíssima.

Esta percepção é relevante eis que os relatos dos custodiados têm ocasionado um aumento considerável no número de instauração de Inquéritos Policiais Militares (IPM) na PMDF, o que causa grande embaraço à corporação no atual cenário de segurança pública, que exige mais policiais nas atividades operacionais e a consequente redução de efetivo administrativo, a quem incumbe a instrução dos processos administrativos na instituição. Por esta razão, é necessária a busca de alternativa ao problema.

A solução, por excelência, deve ser uma proposta eficiente em que a PMDF, sem prejuízo de sua atividade fim, cumpra seu dever de responsabilizar o agente que desrespeitou os direitos fundamentais do preso e, neste sentido, se vislumbra a possibilidade de um levantamento preliminar do alegado na audiência, cotejando-o com outras provas e, se for o caso, na hipótese de lesões corporais levíssimas, instaurar um procedimento célere com observância à ampla defesa e ao contraditório, no caso da PMDF, o Memorando Acusatório.

Assim, para apontar a viabilidade do procedimento de investigação preliminar e do memorando acusatório para estes casos, será necessária uma pesquisa de natureza exploratória e bibliográfica, sob o método dedutivo, pois baseada em normas legais e interpretações doutrinárias, seguida de dados quantitativos dos inquéritos instaurados em decorrência das alegações de presos durante a audiência de custódia no período de outubro de 2015 a setembro de 2016.

Diante do exposto, foi construído este artigo em itens e subitens que buscam de maneira lógica e seqüenciada permitir ao leitor o entendimento de cada argumento utilizado na conclusão. Para a consecução de tal finalidade, no primeiro item do desenvolvimento é apresentado o que, segundo a doutrina, a autoridade de polícia judiciária militar poderá definir como lesão corporal levíssima, a natureza da iniciativa da ação penal e a possibilidade de aplicação do direito penal mínimo. No item seguinte é dado conhecimento dos instrumentos de que a PMDF dispõe para apurar a conduta de seus agentes públicos. No último item do desenvolvimento são apresentadas questões relativas à implantação do núcleo de audiência de custódia no DF, sua finalidade, a expressa previsão de que o magistrado que preside a audiência deve adotar procedimentos como expedir ofícios ao Departamento de Controle e Correição quando alegada violação à integridade física ou psíquica do custodiado, e os efeitos desta ação na PMDF.

1. A LESÃO CORPORAL LEVÍSSIMA NO DIREITO PENAL MILITAR

O Direito Penal Militar (DPM) como ramo jurídico do direito tem características próprias, como a natureza da ação penal militar. Para ser alcançada a questão tema deste artigo, é imprescindível uma breve explanação sobre a classificação da lesão corporal, em especial da levíssima, bem como a natureza da ação de iniciativa pública incondicionada que a envolve e a possibilidade de aplicação do direito penal mínimo frente esta natureza. E é sobre estas questões que se dedica este tópico.

1.1 A CLASSIFICAÇÃO DA LESÃO CORPORAL COMO DE NATUREZA LEVÍSSIMA

Um primeiro aspecto a ser considerado é a visão dos doutrinadores a respeito da dificuldade em se distinguir o que seriam os crimes de lesão corporal de natureza leve e o de natureza levíssima nos termos da lei penal militar, insculpidos no artigo 209, caput “Ofender a integridade corporal ou a saúde de outrem” e no § 6º do citado dispositivo “No caso de lesões levíssimas, o juiz pode considerar a infração como disciplinar”, ambos do CPM (BRASIL, 1969).

No Direito Penal Comum é ação simples a identificação da natureza da lesão corporal. Isto porque, para “saber se um crime de lesão corporal é de natureza leve, grave ou gravíssima, deve-se empregar o critério de exclusão. Há delito de lesão corporal leve sempre que o fato não se enquadra na descrição do art. 129, §§ 1º e 2º [...]” (JESUS, 2001, p. 136), eis que não está na legislação penal comum a expressa previsão de lesão corporal de natureza levíssima. O que mais se aproxima da ideia do art. 209, § 6º do CPM, está na legislação penal extravagante, como o caso da Lei nº 9.099/95 (BRASIL, 1995), que fez surgir a classificação do crime de lesão corporal dolosa de natureza leve (GRINOVER, 2002, p. 214), mas que também não o define, sendo necessário o emprego dos critérios legais do art. 129 do Código Penal Brasileiro.



No Direito Penal Militar é tarefa árdua tal diferenciação, pois a legislação apresenta as modalidades leve e levíssimas, mas não aponta elementos objetivos ou mesmo subjetivos para diferenciar uma da outra. Neste sentido afirma Jorge César de Assis (2005, p. 400) ao evidenciar que a lesão corporal levíssima não caracteriza ilícito penal pela ínfima lesão jurídica e entender que é o caso da aplicação do princípio da insignificância. Contudo, o mesmo autor (ASSIS, 2005, p. 401) não define diretamente o que é lesão corporal levíssima, discutindo apenas a questão da desclassificação do crime para transgressão.

Outra fonte para se compreender a lesão corporal levíssima é a Medicina Legal que assim como o Direito Penal Comum, somente classifica a lesão corporal como leve, grave e gravíssima. No entanto, para importante autor deste ramo da ciência, Genival França (2004, p. 150), há uma exigência jurídica em tratar da lesão insignificante ou levíssima, pois, para ele, não haverá justa causa para uma ação penal se a lesão não tiver causado um dano estrutural ou funcional com capacidade, ainda que mínima, em alterar as condições orgânicas da vítima.

Por essas e outras razões, para facilitar o entendimento nesta discussão, há dicas de doutrinadores que buscam sanar tal lacuna; e Adriano Marreiros é um destes doutrinadores afirmando que é possível identificar a lesão levíssima, seguindo seis passos:

Passo 1: não causa perigo de vida;

Passo 2: não causa qualquer debilidade de membro, sentido ou função nem por brevíssimo período de tempo;

Passo 3: não incapacita para as ocupações habituais, nem por brevíssimo período de tempo;

Passo 4: não causa nenhuma enfermidade, nenhuma incapacidade de membro, sentido ou função, nem por brevíssimo período de tempo;

Passo 5: não causa incapacidade para o trabalho nem por brevíssimo período de tempo e

Passo 6: não causa qualquer deformidade. (MARREIROS, 2015).

Ao tomar conhecimento destes passos, infere-se que dizem respeito a questões objetivas que podem ser extraídas da leitura do laudo de exame de corpo e delito de lesões corporais expedido pelo Instituto Médico Legal (IML), da Polícia Civil do DF (PCDF), assim como menciona Genival Veloso de França (2004, p. 150) ao afirmar que as lesões insignificantes do ponto de vista jurídico seriam as “representadas por pequenos danos superficiais comprometendo apenas a pele, a tela subcutânea e pequenos vasos.”

Contudo, mesmo com os passos acima e a doutrina apresentada, ainda não é possível ao comandante saber que lesões seriam essas, já que envolvidos conceitos médicos que para o leigo podem ser confusos. O laudo pericial não exhibe de forma direta a natureza da lesão, e a quesitação aos peritos poderia causar embaraços na já assoberbada polícia técnica. Assim, resta ao operador do Direito extrair tal repostada da Medicina Legal quando tal ciência define as lesões nominadas de rubefação, escoriação e equimose, as mais comuns constantes nos laudos de exame de corpo e delito recebidos na PMDF. Neste modelo de entendimento importante saber que a rubefação é “a mais humilde e transitória de todas as lesões produzidas por ação contundente”, assim como a



escoriação “não chega a ser uma lesão do ponto de vista anatomopatológico” (FRANÇA, 2004, p. 150) e as equimoses em geral também são superficiais e o estudo da tonalidade oportuniza conhecer a idade da lesão (FRANÇA, 2004, p. 150).

Desta forma, é possível concluir que ao analisar a questão da lesão corporal levíssima, cabe observar se a lesão está dentro dos quesitos apresentados pela legislação para definir se grave ou gravíssima. Na hipótese de não se enquadrar nesses grupos, e considerando que foi apenas superficial, deve-se pensar na instauração de processo adequado de apuração, conforme será apresentado nos itens adiante expostos.

1.2. A SUBSIDIARIEDADE DO DIREITO PENAL MILITAR NA PROTEÇÃO DE BENS JURIDICAMENTE TUTELADOS: NATUREZA DA AÇÃO PENAL MILITAR.

Superada a questão de se definir a classificação da lesão corporal, há que se identificar a natureza da iniciativa da ação penal militar nestes crimes de lesão corporal levíssima. A exposição de motivos do CPM esclarece sobre a natureza da ação no Direito Penal Militar e afirma que “Dentro do quadro da ação penal, foi mantido o seu caráter estritamente público, incondicionado [...]” (CHAVES JÚNIOR, 1999, p. 15). O artigo 29 do Código de Processo Penal Militar – CPPM (BRASIL, 1969) prevê que “A ação penal é pública e somente pode ser promovida por denúncia do Ministério Público Militar”, do mesmo modo que o artigo 121 do CPM estabelece que “A ação penal somente pode ser promovida por denúncia do Ministério Público da Justiça Militar”.

Neste sentido se posiciona Jorge César de Assis ao afirmar que “A ação penal militar é sempre pública” e que “somente pode ser intentada pelo Ministério Público Militar (CF, art. 129, inciso I [...]” (ASSIS, 2003, p. 35), sendo, portanto, função institucional privativa do Ministério Público (MP) promover a ação penal pública, sem prejuízo da possibilidade da ação penal de iniciativa privada subsidiária da pública em obediência ao texto constitucional (art. 5º, inciso LV), embora não exista esta previsão expressa nos códigos do soldado, como são conhecidos o CPM e o CPPM.

1.3 A APLICAÇÃO DO DIREITO PENAL MÍNIMO AO DIREITO PENAL MILITAR

De igual relevância à classificação da lesão a definição da natureza jurídica da ação penal militar, requer destaque à discussão sobre a aplicação do direito penal mínimo e a aplicação de normas complementares ao direito castrense. Isto porque, diante do reconhecimento basicamente único da ação de natureza pública incondicionada em DPM, muito se discute sobre a aplicação do direito penal mínimo no Direito Penal Militar.

É fato que para o Direito Penal Militar há regras próprias e específicas, mas isto não significa que o julgador não possa se socorrer de normas complementares. O Supremo Tribunal Federal em jugado recente definiu, por exemplo, que é aplicável ao Código Penal Militar a definição de substância entorpecente dada pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (STF, 2016).



E com este julgado de 2016, verifica-se que a tendência jurisprudencial tem mudado, eis que em 2004, de modo contrário à admissão de definições estranhas ao Direito Penal Militar, se manifestou o Ministro Carlos Velloso em julgamento de habeas corpus na 2ª Turma do Supremo Tribunal Federal:

Ademais, é crucial que, em se tratando de um processo penal militar, a Lei Adjetiva Castrense, repudia, expressamente, a recepção de fórmulas nela não previstas, tal como o instituto da representação como requisito para instalação da ‘persecutio criminis in judicio’ nos crimes de lesão corporal leve e lesões culposas. (STF, 2004, grifo do autor).

Desta forma, a tendência do Direito Penal Militar e Processual Militar já apontava para mudanças, pois conforme nota de Álvaro Mayrink da Costa (2005, p. XVII) “o Direito Penal deve limitar-se ao mínimo necessário, não podendo ser utilizado para finalidades utilitárias e simbólicas, repudiando-se um discurso autoritário, repressivo e violador das liberdades individuais”.

Neste diapasão, Rogério Grego (2008, p. 49) ao enunciar o princípio da intervenção mínima do Direito Penal, afirma que ele deve “interferir o menos possível na vida em sociedade, devendo ser solicitado somente quando os demais ramos do Direito, comprovadamente, não forem capazes de proteger aqueles bens considerados de maior importância”.

Guilherme de Souza Nucci (2013, p. 286) ao fazer sérias críticas ao legislador pela inserção do § 6º ao artigo 209 do CPM, diz que se trata de “desclassificação anômala”, desta forma sustenta que embora exista materialidade atestada em um laudo pericial e a lei diga que o fato não é penalmente relevante, portanto atípico, ainda assim o legislador mencionou a conduta como se típica fosse e apresentou o instituto da desclassificação que se faz em direito penal quando há alteração de um tipo penal para outro, o que não é o caso do art. 209, § 6º do CPM que transfere um fato em tese atípico para infração disciplinar.

Não se pode negar que toda conduta provoca resultado no mundo físico, mas o legislador teria que dizer o que é relevante, já que por exemplo, o simples ato curioso de uma criança em acender um palito de “fósforo” altera o resultado do palito que antes tinha pólvora e agora ela foi queimada (ZAFFARONI, 2004, p. 447), mas isto não tem relevância jurídica ao ser considerado isoladamente. O fato ocorreu, houve alteração, contudo não relevante ao mundo jurídico.

Assim considerando que o bem jurídico se altera de acordo com a concepção ética-política prevalecente, fica a questão sobre o que seriam bens juridicamente tutelados para o Direito Penal Militar, que por excelência são aqueles tidos por relevantes na sociedade e pelos legisladores e que por isso requereram proteção especial do Estado.

Fatos materiais que não sejam lesivos a bem algum ou atitudes somente interiores, não podem ser tipificados em Direito, uma vez que não trazem reflexos diretos à sociedade. César Roberto Bitencourt (1997, p. 227) define bem jurídico como “todo valor da vida humana protegido pelo Direito”. Há quem faça uma relação entre a natureza militar da ofensa e o julgamento como crime militar, vejamos:



Não há que se excluir, pela insuficiência de uma definição doutrinária do crime militar, o indicador de que o ilícito militar continua sempre uma ofensa a interesse militar.

Portanto, se não basta a natureza militar da ofensa para transformar um ilícito em ilícito militar, também não basta para atribuir ao ilícito militar a ocorrência de um interesse militar.

[...] a não previsão da parte de normas comuns está a indicar que o interesse tutelado da norma incriminadora é um interesse exclusivamente militar. Por outro lado, nos crimes exclusivamente militares, estão compreendidos os crimes cujos elementos materiais constitutivos são, em todo ou em parte, previstos como ilícitos na lei penal comum (objetivamente militares). (COSTA, 2005, p. 13-14)

Roberto Menna Barreto de Assumpção (1998, p. 182), com propriedade, apresenta um exemplo que demonstra os valores a que se busca proteger com as regras de DPM. Diz que um furto cometido fora do ambiente militar, não se reveste da mesma conotação daquele ocorrido a bordo do navio de guerra, contra companheiro com quem se convive diuturnamente, durante meses seguidos de viagem, em um ambiente de exigido respeito e disciplina, confiança mútua e franca camaradagem voltados, em última análise, ao necessário sucesso da missão, que não pode prescindir, assim, do exemplo e moral da tropa.

Verifica-se, por consequência, que os bens jurídicos tutelados pelo Direito Penal Militar e Direito Penal Comum, não são necessariamente os mesmos. Alguns bens coincidem, mas em sua maioria não, pois a lei penal militar visa precipuamente resguardar os interesses do Estado e das instituições militares, e, por via oblíqua, os interesses do particular, enquanto a lei penal comum tem vários bens jurídicos a serem tutelados de acordo com o tipo penal violado.

De modo diverso, José da Silva Loureiro Neto (2001, p. 23) que afirma que “a lei penal militar visa exclusivamente os interesses do Estado e das instituições militares.”. Porém, com o devido respeito, não parece razoável tal afirmativa, vez que em um crime de estupro cometido dentro de um quartel, por exemplo, com o apenamento do agressor, não há como dizer que se deixou de proteger o interesse da vítima, qual seja a honra subjetiva, a liberdade sexual somente porque a natureza da ação penal é pública incondicionada.

Célio Lobão (2006, p. 48), citando Heleno Fragoso, menciona que o DPM é especial em razão do bem jurídico tutelado e não só porque se aplica apenas a uma classe de indivíduos.

Fato incontroverso é que de acordo com o tipo penal há vários interesses a serem observados, porém, de maneira específica ao tipo descrito no art. 209, § 6º do CPM (BRASIL, 1969), é possível afirmar que estes interesses são a autoridade e a disciplina militar, bem como a integridade física da vítima.

E por conta desta falta de compreensão do que é o crime militar de lesão corporal levíssima e que bens seriam juridicamente tutelados pelo DPM, é que estão sendo instaurados muitos inquéritos policiais militares para apuração de supostas violações à integridade física dos presos na audiência de custódia que a priori, se comprovadas, configurariam transgressão disciplinar. Partindo deste pressuposto, o IPM não é o mais adequado, dispondo a PMDF de outros meios mais céleres e eficazes à apuração da conduta de seus servidores.



2. A APURAÇÃO NA POLÍCIA MILITAR DO DISTRITO FEDERAL DAS INFRAÇÕES COMETIDAS POR POLICIAL MILITAR EM SERVIÇO

A PMDF aplica vários mecanismos de controle interno e dentre os existentes, há ritos procedimentais que se destinam à apuração das infrações cometidas por policial militar em serviço aos quais denominam-se:

- Procedimento de Investigação Preliminar (PIP);
- Memorando Acusatório (Mem Ac);
- Sindicância e;
- Inquérito Policial Militar (IPM).

Adiante é feita uma breve abordagem a que servem e as características procedimentais de cada mecanismo.

2.1. PROCEDIMENTO DE INVESTIGAÇÃO PRELIMINAR (PIP)

O PIP foi inserido na PMDF por meio de Portaria do Comando Geral (DISTRITO FEDERAL, 2012). Normalmente é instaurado e solucionado na unidade policial em que o servidor acusado é lotado e passa por mecanismos de controle da instituição, como a publicação em boletim interno da UPM e o encaminhamento dos autos ao Departamento de Controle e Correição (DCC) para análise e homologação se for o caso (art. 7º e 10 da Portaria nº 784/2012). Tal procedimento preliminar é apuração destinada à complementar e/ou confirmar dados que justifiquem a instauração do remédio jurídico adequado (processo disciplinar ou IPM, por exemplo), sendo de rito célere a ser concluído em no máximo dez dias úteis (art. 6º da Portaria do PIP), não cabendo prorrogação.

Sobre o PIP, é ponto crucial a observância de que na atualidade em que o sucesso na gestão do negócio exige atenção reforçada com pessoal e logística, este mecanismo de controle do DCC é ferramenta de destaque. Considerando que na gestão de pessoas deve haver atitudes motivacionais do gerente em relação a seus colaboradores (MARRAS, 2013, p.8), se torna ponto relevante a observância de que o PIP não causa efeito desmotivador ao policial militar que se encontra nas atividades rotineiras de policiamento. No aspecto da logística, é fato que o PIP é um processo de baixo custo econômico, pois por não haver ampla defesa e contraditório, não demanda afastamentos de acusados de suas atividades rotineiras para a defesa e também reduz o dispêndio de recursos financeiros do acusado com ações de defesa para demonstrar sua versão nos autos, o que seria injusto nos casos em que o relatório do PIP conclua pela ausência de indícios mínimos de veracidade no alegado.



2.2 MEMORANDO ACUSATÓRIO (MEM AC)

O Memorando Acusatório tem por função apurar ato disciplinar que não demande complexidade probatória, conforme artigo 1º, caput, da portaria que o instituiu (DISTRITO FEDERAL, 2006), com a devida observância da ampla defesa e do contraditório. Assim como o PIP, obedece ao rito expresso em norma (DISTRITO FEDERAL, 2012) do Comando Geral da PMDF e sua celeridade é definida na norma que o regula quando, por exemplo, determina o prazo de quinze (art. 6º da portaria do Mem Ac) dias para sua conclusão.

Cumpra esclarecer que há rol taxativo de possibilidades para instauração de memorando acusatório, citando números específicos das infrações disciplinares previstas no anexo I do regulamento disciplinar (BRASIL, 2002) aplicado (DISTRITO FEDERAL, 2002) aos policiais militares do DF, dentre eles os números 19 “Trabalhar mal, intencionalmente ou por falta de atenção, em qualquer serviço ou instrução”, 40 “Portar-se de maneira inconveniente ou sem compostura” e 82 “Desrespeitar regras de trânsito, medidas gerais de ordem policial, judicial ou administrativa.” Tais dispositivos podem se amoldar diretamente às violações descritas como lesão corporal levíssima ou situações em torno delas. Portanto, aplicável ao objeto deste artigo.

2.3 SINDICÂNCIA

A sindicância na PMDF tem rito processual próprio e estabelecido em norma específica: a Portaria PMDF nº 250/99 (DISTRITO FEDERAL, 1999). Trata de ferramenta destinada a apurar casos de maior complexidade probatória em que há notícia de infração disciplinar ou envolva a PMDF e necessite ser esclarecida, não tendo rito célere como o Memorando Acusatório, eis que o prazo inicial para conclusão é de 30 dias, podendo ser prorrogado por 20 dias, de cada vez, até que se chegue à uma conclusão, obedecido todo o rito da ampla defesa e do contraditório.

O rito procedimental é lento e exige a fiel observância de fases que vão além do estabelecido art. 5º, inciso LV, do ordenamento constitucional (BRASIL, 1988), sob pena de nulidade. Na sindicância da PMDF, por exemplo, exige-se comunicação prévia de todos os atos do encarregado ao sindicato e afastamento deste das escalas de serviço para exercício da garantia constitucional, além da disponibilização de pelo menos 05 dias úteis para apresentação de defesa prévia com indicação de provas a serem produzidas e oferecimento de razões finais de defesa.

2.4. INQUÉRITO POLICIAL MILITAR (IPM)

É fato que o inquérito policial militar segue o preceituado no Código de Processo Penal Militar (CPPM) e deve ser instaurado quando houver notícia de fato típico na lei penal militar para levantar indícios de autoria e prova de materialidade para dar suporte ao oferecimento da denúncia pelo Ministério Público. E por isto, todo inquérito deve ser remetido à Auditoria Militar do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (AMDF/TJDFT) onde é autuado e encaminhado ao dominus litis para os fins de direito.



Insta salientar que o inquérito policial militar tem prazo de conclusão de 40 dias para acusado solto, prorrogáveis por 20 dias (art. 20 do CPPM) e após ser concluído e correicionado no Departamento de Controle e Correição/PMDF é encaminhado à Auditoria Militar do Distrito Federal/TJDFT para os fins de direito. Este processo é desgastante e demanda tempo para as várias remessas entre judiciário, Ministério Público e PMDF, o que retarda a instauração de processo disciplinar e aplicação da reprimenda, caso se opte por ela na solução do inquérito.

3. A DEMANDA INVESTIGATÓRIA NA PMDF DECORRENTE DA NOTÍCIA DE VIOLAÇÃO DA INTEGRIDADE FÍSICA DO PRESO REGISTRADA NA AUDIÊNCIA DE CUSTÓDIA NO DISTRITO FEDERAL

O NAC foi implantado no DF em 14 de outubro de 2015 e nele é realizada a oitiva do preso em flagrante, sem demora, por juiz, oportunidade em que há o controle da legalidade e da necessidade da prisão, bem como se observa se a integridade física e psíquica do detido foi resguardada no momento da prisão (TJDFT, 2015). E é a questão da integridade corporal do autuado que merece destaque na presente discussão acadêmica. Isto porque, a PMDF tem recebido uma grande quantidade de expedientes do NAC sobre supostas violações da integridade física do preso em flagrante.

A atuação do juiz encontra previsão legal no artigo 10 da portaria que implementa o NAC no DF ao prever que o juiz da audiência de custódia poderá encaminhar o preso ao Instituto Médico Legal (IML) para a realização de exame de corpo de delito complementar e, se for o caso, oficiar à Corregedoria da Polícia Civil ou Militar e ao Ministério Público para a apuração de eventuais abusos ocorridos no momento da prisão. E os juízes têm interpretado o verbo “poderá”, como um poder-dever. Segundo dados sistematizados e disponíveis no site do TJDFT (2016), no período de outubro de 2015 a setembro de 2016, foram encaminhados 324 ofícios às Corregedorias no DF, não fazendo distinção de quantos ofícios para a PMDF. Destes 324 documentos, 219 foram expedidos a partir de junho de 2016.

Na PMDF, os expedientes recebidos são encaminhados a setor específico, onde se lavra um boletim de ocorrência e após juntada de laudo pericial em que exista qualquer tipo de lesão corporal, é instaurado inquérito policial militar, independente da alegação do preso ter nexos com as lesões observadas na prova pericial.

Após pesquisa documental (PMDF, 2016) no Departamento de Controle e Correição, referente ao mesmo período das informações do TJDFT acima mencionadas, e que retrata números aproximados de ocorrências registradas e inquéritos instaurados na PMDF, verificou-se o registro de aproximadamente 138 ocorrências com origem NAC, das quais 108 a partir do mês de junho de 2016, data em que coincide com uma grande remessa de comunicados do NAC. Algumas ocorrências ensejaram a instauração de IPM, já que foram contabilizados pelo menos 53 inquéritos com origem direta do NAC ou requisições das Promotorias Militares do MPDFT também em decorrência da audiência de custódia. Há, ainda, registros de PIP e sindicância para casos semelhantes, mas a maioria anteriores a junho de 2016.



4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do apresentado, é possível verificar que o NAC tem cumprido seu papel de resguardo da integridade física do preso e sobre a PMDF há o reflexo desta atuação, que como demonstrado, consome esforço grande da instituição para pronta-reposta. Neste sentido, em um contexto de crise nas contas públicas, a administração militar deve desenvolver atividades eficientes, ou seja, relacionadas a “[...]produzir o máximo de resultados com o mínimo de recursos, energia e tempo, exigindo assim, o planejamento e o gerenciamento dos recursos humanos, dos materiais, dos recursos financeiros [...]” (PORTAL EDUCAÇÃO, 2013).

O caminho entre a instauração do IPM e a decisão final é algo complexo e desgastante, pois em razão da finalidade, o IPM exige um encarregado hábil e capaz de produzir provas que podem perecer e/ou serem contaminadas por má condução. Este procedimento divide a atenção dos encarregados entre a função para a qual está classificado e a dedicação aos trabalhos do IPM. Além disto, há que se recordar que os encarregados de IPM têm sido nomeados com maior frequência para o encargo diante da dicotomia entre o aumento do número de inquéritos instaurados (290 em 2015 e 320 até 30/09/2016) e a redução do efetivo na PMDF amplamente divulgada na mídia.

Oportuno lembrar que, mesmo depois de toda instrução do IPM e remessa ao judiciário, há a hipótese de conclusão do parquet pela aplicação do art. 209, § 6º do CPM (lesões corporais levíssimas e, portanto, transgressão da disciplina). Nesta hipótese, cópia do inquérito com a manifestação do MP e do juiz de direito é encaminhada ao Departamento de Controle e Correição para instauração de processo disciplinar, que via de regra é a sindicância.

Diante do exposto, é possível concluir que a melhor decisão sobre o instrumento para apurar condutas dos policiais por lesão levíssima é a que opta pelo procedimento de investigação preliminar e, se for o caso, memorando acusatório. Tal escolha se justifica por serem procedimentos céleres e efetivos, que ocasionarão uma atividade eficiente do Estado, em que a PMDF não dispenderá gastos com um IPM por lesão corporal levíssima, que com grande probabilidade, nos casos de comprovada a versão da vítima, terá por resultado a necessidade de instauração de processo disciplinar.

Ressalte-se que ao instaurar o PIP e não um IPM, o profissional que trabalhou corretamente sente-se valorizado pela administração. E, na hipótese de ter se excedido em suas ações, receberá a reprimenda adequada em tempo compatível com a função de garantir a desenvoltura normal e regular do serviço público, manter o prestígio da administração perante a sociedade que recebe os serviços, além do caráter preventivo, repressivo e reeducativo a que toda sanção disciplinar objetiva (COSTA, 2009, p. 200-201).

Por consequência, na decisão sobre a instauração do procedimento de investigação preliminar ou memorando acusatório, basta que a autoridade de polícia judiciária analise de forma objetiva os critérios legais e doutrinários para classificação da lesão corporal levíssima, pormenorizados neste trabalho, mas que podem ser resumidos em exclusão do previsto no artigo 209, §§ 1º ao 3º do CPM e análise de que se trata de rubefação, escoriação e/ou equimose, que em



tese comprometem apenas a pele, a tela subcutânea e pequenos vasos, segundo a doutrina da medicina legal.

À vista disto, a PMDF estará a otimizar seus recursos e atuando de modo efetivo no controle interno de suas atividades, propiciando a seus oficiais que exercem a função de encarregados de inquérito, uma disponibilidade de tempo maior para se dedicarem aos trabalhos que lhes são afetos, bem como concentrar atenção em outros inquéritos mais complexos e que também exigem resposta rápida.

Por questão de ordem, é devido esclarecer que este trabalho somente chamou a atenção para o mecanismo de apuração da conduta dos policiais militares nos casos do NAC, mas outras pesquisas que envolvam as razões das alegações dos presos, o resultado das ocorrências e inquéritos instaurados e até mesmo o aparente aumento nos casos de violência, podem ser objeto de excelentes pesquisas.

REFERÊNCIAS

ASSIS, Jorge César de. **Comentários ao Código Penal Militar** – parte geral. 4.ed. Curitiba: Juruá, 2003.

ASSIS, Jorge César de. **Comentários ao Código Penal Militar**: comentários, doutrina, jurisprudência dos tribunais militares e tribunais superiores. 5.ed. 2ª tiragem. Curitiba: Juruá, 2005.

ASSUMPCÃO, Roberto Menna Barreto de. **Direito Penal e Processual Penal Militar**. São Paulo: Destaque, 1998.

BITENCOURT, Cézar Roberto. **Manual de Direito Penal**. Parte Geral. 4.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.

BRASIL. Constituição (1988). Promulgada em 05 out.1998. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em 24.nov.2016, às 23h58.

_____. Decreto n.º 4.346, de 20.ago.2002. Aprova o Regulamento Disciplinar do Exército (R-4) e dá outras providências. DOU de 27.ago.2002, retificado no DOU de 03.set.2002. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4346.htm. Acesso em 24.nov.2016, à 00:01:00.

_____. Decreto-Lei n.º 1.001, de 21.out.1969. **Código Penal Militar**. DOU de 21.out.1969. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del1001.htm. Acesso em 23.nov.2016, às 23:00:00.



_____. Decreto-Lei nº 1.002, de 21.out.1969. **Código de Processo Penal Militar**. DOU de 21.out.1969. Disponível http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del1002.htm. Acesso em 23.nov.2016, às 23:02:00.

_____. Lei nº 9.099, de 26.set.1995. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. DOU de 27.set.1995. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9099.htm. Acesso em 23.nov.2016, às 23:01:00.

CHAVES JÚNIOR, Edgard de Brito. **Legislação penal militar**. 8.ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

COLUNISTA PORTAL EDUCAÇÃO. **Definições de eficiência, eficácia e efetividade para o Gestor de conteúdo**.

Disponível em <https://www.portaleducacao.com.br/educacao/artigos/44038/definicoes-de-eficiencia-eficacia>. Acesso em 13.nov.2016, às 23:30:00.

COSTA, Álvaro Mayrink da. **Crime militar**. 2.ed. Rio de Janeiro: Lumen juris, 2005.

COSTA. José Armando da. **Direito Administrativo Disciplinar**. 2.ed. São Paulo: Método, 2009, p. 200-201.

DISTRITO FEDERAL. Decreto nº 23.317, de 25.out.2002. Manda aplicar o Regulamento Disciplinar do Exército à Polícia Militar do Distrito Federal e ao Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, e dá outras providências. DODF de 28.out.2002. Disponível em http://www.tc.df.gov.br/SINJ/Arquivo.ashx?id_norma_consolidado=42214. Acesso em 24.nov.2016, à 00:04:00.

_____. Polícia Militar do Distrito Federal. Portaria nº 250, de 10.maio.1999. Dispõe o novo Manual de Sindicância na Corporação, e revoga as disposições em contrário. Publicada no Boletim do Comando Geral de 02.dez.1999.

_____. Polícia Militar do Distrito Federal. Portaria nº 496, de 23.fev.2006 e suas alterações. Estabelece e uniformiza procedimentos a serem adotados quando da apuração de transgressão disciplinar por meio de Memorando Acusatório e dá outras providências. Publicada no BCG nº 42, de 03.mar.2012.



_____. Polícia Militar do Distrito Federal. Portaria nº 784, de 22.jun.2012. Institui o Procedimento de Investigação Preliminar (PIP) no âmbito da PMDF. Publicada no Boletim do Comando Geral de 06.jul.2012.

_____. Tribunal de Justiça do DF e Territórios. Portaria Conjunta nº 101, de 07 de outubro de 2015. Institui o Núcleo de Audiência de Custódia – NAC no âmbito da Justiça do Distrito Federal. Publicada no DJe de 13.out.2015, Edição n. 193.

_____. Tribunal de Justiça do DF e Territórios. Relatório de produtividade do NAC. Disponível em <http://www.tjdft.jus.br/institucional/corregedoria/produtividade/produtividade-nucleo-de-audiencias-de-custodia>. Acesso em 13.nov.2016, às 23:20:00.

FRANÇA. Genival Veloso de. **Medicina Legal**. 7.ed. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan S.A., 2004.

GRECO. Rogério. **Curso de Direito Penal**. 10.ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2008.

GRINOVER. Ada Pellegrini [et al.]. **Juizados especiais criminais**: comentários à Lei 9.099, de 26.set.1995. 4.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

JESUS. Damásio E. **Direito Penal: Parte especial – 2º volume**. 24.ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

LOBÃO, Célio. **Direito Penal Militar**. 3.ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2006.

LOUREIRO NETO, José da Silva. **Direito Penal Militar**. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2001.

MARRAS, Jean Pierre. **Administração de recursos humanos**. 14.ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

MARREIROS, Adriano Alves. **Como identificar a lesão levíssima**: a Regra dos 6 passos e outros aspectos. 18jun.2015. Disponível em <http://genjuridico.com.br/2015/06/18/como-identificar-a-lesao-levissima-a-regra-dos-6-passos-e-outros-aspectos/>. Acesso em 26.out. 2016, 00:58:00.

NUCCI. Guilherme de Souza. **Código Penal Militar Comentado**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

POLÍCIA MILITAR DO DISTRITO FEDERAL. Departamento de Controle e Correição. Relatório de ocorrências registradas na STRO e IPM diretamente relacionados às audiências de custódia. Período 15/10/2015 à 30/09/2016. Disponibilizado em 22.nov.2016 para consulta física no Departamento.



SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. 2ª Turma. HC nº 84.027-2/RJ. Relator: Carlos Velloso. Brasília, 27. abr.2004. DJ de 21.maio.2004. Disponível http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoRTJ/anexo/209_1.pdf. Acesso em 23.nov.2016, às 23:04:00.

_____. 2ª Turma. HC nº 128.894/RS. Relator: Dias Toffoli. Brasília, 23.ago.2016. Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=11728376>. Acesso em 15.jan.2017, às 11:01:00.

ZAFFARONI. Eugênio Raúl. PIERANGELI. José Henrique. **Manual de Direito Penal Brasileiro**: parte geral. 5.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.



O FENÔMENO DO FEMINICÍDIO NO DISTRITO FEDERAL: AÇÕES PREVENTIVAS NO ENFRENTAMENTO.

Larissa Cristiane de Jesus

Bacharel em Direito pelo Instituto de Ensino Superior de Brasília - IESB

É Major da PMDF

RESUMO

Este trabalho trata o fenômeno do feminicídio no Distrito Federal: ações preventivas no enfrentamento. Tal abordagem se justifica pela atualidade e relevância da temática na prevenção e repressão à violência de gênero contra as mulheres. O objetivo deste estudo é verificar a existência de ações preventivas no enfrentamento do fenômeno do feminicídio nos âmbitos da Secretaria de Estado de Segurança Pública e da Polícia Militar, ambas do Distrito Federal. Este intento será conseguido mediante pesquisa exploratória, a qual parte de análises normativas, protocolares e doutrinárias, prosseguindo para estudo e comparação de dados estatísticos de relevância referentes à temática, concluindo com pesquisa e descrição das ações de enfrentamento. O estudo definiu o feminicídio, apontou a evolução das suas taxas no Distrito Federal e detectou ações inovadoras e boas práticas de enfrentamento realizadas pelas instituições pesquisadas, com destaque para as ações voltadas aos homens autores de violência, com sugestão de implantação na Polícia Militar do Distrito Federal.

Palavras-chave: Feminicídio.Prevenção. Distrito Federal.



THE PHENOMENON OF FEMINICIDE IN THE FEDERAL DISTRICT: THE PREVENTIVE ACTIONS THAT ARE BEING TAKEN TO FIGHT IT.

ABSTRACT

This work deals with the phenomenon of femicide in the Federal District and the preventive actions that are being taken to fight it. Such an approach is justified by the timeliness and relevance of this theme in the prevention and repression of gender violence against women. The objective of this study is to verify the existence of preventive actions to face the phenomenon of femicide within the scope of the State Secretariat of Public Security and the Military Police, both from the Federal District. This objective will be achieved through exploratory research, which starts from normative, protocol and doctrinal analyzes, proceeds to the study and the comparison of relevant statistical data regarding the theme and ends with the research and the description of the actions being taken to fight gender violence against women. The study defined femicide, pointed out the evolution of its rates in the Federal District and detected innovative actions and good practices carried out by the researched institutions, with emphasis on actions aimed at men who committed acts of violence against women. Finally, there is a suggestion of the implementation of these successful actions in the Military Police of the Federal District.

Key-words: Femicide. Prevention. Federal District



INTRODUÇÃO

A violência contra a mulher, com perspectiva de gênero e suas consequências sociais, tem adquirido maior destaque internacional desde a década de 80. No Brasil, a temática ganhou projeção, especialmente, com o advento da Lei nº 11.340, de 07 de agosto de 2006, denominada Lei Maria da Penha (LMP), e suas alterações, as quais, entre outros aspectos, reafirmam responsabilidade social e governamental no enfrentamento desse fenômeno por meio de ações de prevenção, responsabilização e proteção, avançando muito além da dimensão punitiva com simples apontamento e criminalização de condutas.

Diante da necessidade de compreensão de conteúdos relacionados aos temas de vulnerabilidades sociais, conflitualidades e violência (PMDF, 2015a), o presente estudo está inserido na linha de pesquisa “Polícia e Sociedade” da área de concentração intitulada “Estudos sobre Polícia e Segurança Pública” que organiza o Centro Interdisciplinar de Estudos sobre Polícia e Segurança Pública (CIEP), estando esse órgão vinculado ao Instituto Superior de Ciências Policiais (ISCP).

Após o advento da Lei Maria da Penha, outras conquistas de relevância envolveram a pauta, dentre as quais pode ser citada a qualificação do Crime Violento Letal Intencional (CVLI) de mulheres por razões da condição de sexo feminino (razões de gênero), o que se deu com a promulgação da Lei 13.104, de 09 de março de 2015 (Lei do Feminicídio), conferindo maior possibilidade para “[...] estimular a adoção de políticas de prevenção à violência baseada no gênero” (ONU MULHERES, 2016, p. 13).

Em meados de 2018, o infográfico constante do 12º anuário brasileiro da segurança pública, divulgado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), registrou 606 casos diários de violência doméstica praticada contra a mulher em 2017 (lesão corporal dolosa), com ênfase nos 1.133 feminicídios anuais (FBSP, 2018a). Percebe-se que, apesar de a LMP e a Lei do Feminicídio terem representado avanços significativos em termos de defesa e promoção dos direitos humanos, os dados estatísticos sugerem necessidade de fomento de ações de enfrentamento à violência e de proteção à mulher.

Nesse contexto, na busca por práticas locais, pergunta-se: existem ações preventivas no enfrentamento do fenômeno do feminicídio nos âmbitos da Secretaria de Estado de Segurança Pública do Distrito Federal (SSPDF) e da Polícia Militar do Distrito Federal (PMDF)?

Na contramão da redução anual das taxas de homicídios no Distrito Federal (DF), estatísticas locais divulgadas pelo FBSP e pela SSPDF demonstram aumento percentual no referido estado dos casos de violência doméstica e familiar contra a mulher, incluindo sua forma mais brutal e definitiva, qual seja, o feminicídio. Do universo desses dados, em 2018, 10,7% se referem aos casos de violência cometida por policiais militares em desfavor de suas parceiras íntimas (SSPDF, 2019). Hipoteticamente, há indícios de que não existam ações preventivas no enfrentamento do fenômeno do feminicídio nos âmbitos da SSPDF e da PMDF, inclusive, aquelas voltadas para os agentes da segurança pública.



Do ponto de vista prático, a justificativa para a consecução do presente estudo reside na necessidade de verificar a existência de ações preventivas para a segurança pública com foco no enfrentamento dos CVLI em que mulheres são mortas sob uma perspectiva de gênero para conhecer como atores públicos locais, particularmente, a SSPDF e a PMDF, têm atuado no enfrentamento desse fenômeno social.

Do ponto de vista social, que é o que confere maior abrangência e importância a qualquer estudo, a pesquisa se justifica pela atualidade e relevância da temática na prevenção e repressão à violência de gênero contra as mulheres, em que se destaca a sensibilização, a discussão e a reflexão como ferramentas de transformação e rompimento do ciclo da violência, elevando os indivíduos a sujeitos promotores de direitos na busca pelo equilíbrio de poder nas relações e por igualdade de gênero, sejam homens ou mulheres. No âmbito pessoal, com viés profissional, o presente estudo representa oportunidade de empoderamento pelo conhecimento e divulgação de relevante temática.

O objetivo geral deste estudo é verificar a existência de ações preventivas no enfrentamento do fenômeno do feminicídio nos âmbitos da SSPDF e da PMDF. Além disso, o estudo objetiva definir o feminicídio, apontar a evolução das suas taxas no DF, detectar ações inovadoras e boas práticas de enfrentamento realizadas pela SSPDF e PMDF, com destaque para as ações de segurança pública voltadas aos Homens Autores de Violência (HAV), com sugestão de implantação na PMDF. Trata-se o presente estudo de resumo de assunto, de cunho exploratório, cujo intento será alcançado a partir de revisão bibliográfica e documental.

Por meio do cumprimento das etapas propostas para o estudo, busca-se responder ao problema de pesquisa e atingir os objetivos pré-definidos, assim como confirmar ou refutar a hipótese envolvida, partindo de conceitos normativos e avançando até a sugestão de implantação de programa preventivo e protetivo no âmbito da PMDF. De início, conceitua-se feminicídio, nos termos do sistema jurídico nacional vigente.

1 FEMINICÍDIO

Nos termos do Artigo 5º, caput da Lei Maria da Penha (LMP), “[...] 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”, tendo como sujeitos pessoas com laço familiar (consanguíneo, por afinidade ou por vontade expressa), independentemente de coabitação, em relação íntima de afeto, vigente ou não, ou ainda no âmbito doméstico, incluindo relações de trabalho (BRASIL, 2016).

Com surgimento em 1970, na África do Sul, e difundida mundialmente após assassinatos sequenciais de jovens mulheres no México, a expressão feminicídio, em linhas gerais, é utilizada “[...] para denominar as mortes violentas de mulheres em razão de gênero, ou seja, que tenham sido motivadas por sua “condição” de mulher” (ONU MULHERES, 2016, p. 19). Desde sua origem, essa nomenclatura visou retirar da invisibilidade dos homicídios esse crime de ódio tão específico e de impactos sociais relevantes.

No Brasil, o Requerimento nº 983/2013 da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal deu início à alteração legislativa que ensejou, em 2015, a inclusão do feminicídio como circunstância qualificadora do crime de homicídio, via acréscimo de dispositivo ao Artigo 121 do Código Penal Brasileiro. Tal alteração ocorreu pelo sancionamento da Lei do Feminicídio, que também promoveu a sua inclusão no rol dos crimes hediondos constante da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990.

Assim, nos termos da lei brasileira, consideram-se razões dessa condição de gênero as mortes que envolvem violência doméstica e familiar, ou ainda menosprezo ou discriminação à condição de mulher (BRASIL, 2015). Na última década, diversos países fizeram alterações sistêmicas e normativas significativas para o enfrentamento e investigação dos feminicídios com vistas a promover os direitos das mulheres, estimular políticas de prevenção e combater a impunidade (ONU MULHERES, 2016).

Apesar desse novo contexto jurídico, é possível afirmar que:

[...] existem muitos exemplos de países que avançam em direção a igualdade de gênero, todavia é frequente que às mulheres se negue o controle sobre seu corpo, a participação na tomada de decisão e a devida proteção contra a violência (ONU MUJERES, 2012, p. 2) (tradução da autora).

Por não se tratar o feminicídio de assunto pontual ou isolado, mas, sim, resultado de uma sequência de violência anterior e progressiva, muitas vezes, justificada e enraizada nas relações sociais pelo desequilíbrio de poder entre homens e mulheres, bem como por compreender um número expressivo de casos no universo dos Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI) de mulheres, o feminicídio é considerado fenômeno social e cultural, “resultado anunciado”, morte evitável.

Esse cenário de violência doméstica, por vezes, invisível ou visto socialmente como uma questão de foro íntimo e passional, pode desencadear um ciclo de violência que, invariavelmente, somente termina com a prática do feminicídio, que é a parte visível e extrema dessa violência. Nos dizeres de Luxemburgo (2017, p. 52):

[...] esses crimes continuam sendo tratados pela população, pela mídia e até por instituições de segurança e justiça como “crimes passionais”, em que o sentimento de posse e a violação da autonomia da mulher são ocultados por expressões como “ciúmes” ou “inconformismo com o fim do relacionamento”.

No contexto mexicano citado no início do item, a discussão da “[...] responsabilidade do Estado na continuidade dessas mortes, principalmente por sua omissão na investigação, identificação e responsabilização dos criminosos” (LUXEMBURGO, 2017, p. 59), chamou a atenção do mundo para a dimensão política do fenômeno.

A Lei Maria da Penha (LMP), conforme dito anteriormente, segue essa abordagem integral de responsabilização ao passo que:



[...] reafirma que as mortes violentas são a expressão mais grave da violência baseada no gênero e enfatiza que sua prevenção deve ser o objetivo da boa aplicação da Lei Maria da Penha e de toda a política de enfrentamento à violência contra as mulheres cuja implementação é responsabilidade dos governos federal, do Distrito Federal, dos estados e municípios (ONU MULHERES, 2016, p. 14).

No Brasil, sob o enfoque investigativo, uma conduta inovadora por parte da polícia judiciária brasileira tem sido determinante para conferir visibilidade e impactos qualitativo e quantitativo no tipo penal. Trata-se da alteração da perspectiva da investigação nos CVLI de mulheres, a qual inicia com a possibilidade da motivação de gênero para sua exclusão, ou seja, considera-se o tipo mais gravoso para eventual desqualificação posterior. A padronização desses procedimentos encontra-se consolidada nas Diretrizes Nacionais para investigar, processar e julgar com perspectiva de gênero as mortes violentas de mulheres - feminicídios (ONU MULHERES, 2016).

As citadas diretrizes foram construídas conjuntamente por integrantes do sistema de justiça criminal e adaptado à realidade brasileira. Um dos mais importantes objetivos desse documento é valorizar e preservar indícios e provas que apontam questões de gênero desde o cerne da investigação, colaborando essencialmente com a fase seguinte da persecução penal.

A Lei do Feminicídio, mesmo 3 anos após sua edição, ainda enfrenta resistências. A culpabilização da vítima, a ausência de empoderamento feminino, além da abordagem de outros fatores estruturais da violência, como normas sociais e patriarcais, promovem uma aceitação da violência com relevantes impactos.

O próximo item irá abordar a evolução das taxas de feminicídio no DF.

2 EVOLUÇÃO DAS TAXAS DE FEMINICÍDIO NO DISTRITO FEDERAL

O fato de o feminicídio ser tema contemporâneo, sob o enfoque normativo brasileiro, é possível explicar porque o monitoramento das taxas é algo atual e inovador e, sob ajustes, os anos de 2015 e 2016 são considerados como de implantação da lei. Desde então, as taxas anuais são passíveis de atualizações estatísticas, em especial, pelo fato de o tipo penal inicial poder evoluir para feminicídio ao longo da investigação.

Assim, desde a sanção da Lei do Feminicídio, o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP) vem registrando os números absolutos e as consequentes proporções dos crimes praticados contra pessoas do sexo feminino em situação de violência doméstica e familiar no universo dos Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI) de mulheres, indicando aumento quantitativo desde o advento penal. Apesar das peculiaridades desses registros, conforme descrito anteriormente, aferiu-se crescimento nacional de 2,9% na proporção de feminicídios em relação aos CVLI de mulheres, comparando-se o ano de 2017 ao ano anterior. Em números absolutos, foram 929 feminicídios em 2016 e 1133, em 2017 (FBSP, 2018b).

Documentos técnicos divulgados pela Coordenação de Análise de Fenômenos de





Segurança Pública (COOAFESP), da Subsecretaria de Gestão da Informação (SGI) da SSPDF (2018), revelam que, em 2017, foram praticados 18 feminicídios nas diversas Regiões Administrativas (RAs) do DF, o que representou 3,5% do total de homicídios de homens e mulheres. Em 2018, esse fenômeno se revelou ainda mais marcante, tendo em vista os 28 casos registrados, sendo a maioria cometida por parceiro ou ex-parceiro íntimo, o que, comparado ao ano anterior, representou aumento de 3,5% para 6,2% do total citado (SSPDF, 2019).

Utilizando-se da mesma análise comparativa feita pelo FBSP, o qual apresenta proporção de feminicídios em relação aos CVLI de mulheres e não em face da quantidade absoluta de homicídios locais, os registros da SSPDF indicam aumento das taxas de feminicídio em proporção ainda maior que a nacional. Em 2017, os feminicídios no DF representaram 44% do total de mortes de mulheres e, em 2018, 60% (SSPDF, 2019). Traduzindo, mais da metade das mortes violentas de mulheres no DF se deu em decorrência de violência doméstica e familiar, marcada pelo menosprezo ou discriminação à condição da mulher. Oportunamente, destaca-se que a proporção de feminicídios no universo dos CVLI de mulheres em 2017 elevou o DF ao patamar de terceira maior proporção nacional, sendo superado apenas pelos estados do Mato Grosso e Rondônia (FBSP, 2018b).

Diante da redução progressiva das taxas anuais absolutas de homicídios no DF, de 508 casos em 2017 para 453 em 2018 (SSPDF, 2019), o aumento da quantidade de feminicídios é algo relevante, em que pese o Brasil deter altas taxas de violência cometidas contra as mulheres, além do elevado índice de subnotificação, nos termos do Relatório Regional sobre Respostas à Violência Baseada em Gênero do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes para o Brasil e o Cone Sul – UNODC (2011).

Outro aspecto que chama a atenção no âmbito nacional, com reflexos locais, é a interseccionalidade da violência contra a mulher e a variável cor/raça da vítima, pois, de acordo com o Mapa da Violência 2015, o número de mortes violentas de mulheres negras aumentou 54% em 10 anos (comparativo dos anos de 2003 e 2013), tendo, no mesmo período, o de mulheres brancas diminuído em 9,8% (WAISELFISZ, 2015).

O alinhamento de estratégias entre atores governamentais e privados, que resulte em políticas públicas de enfrentamento são medidas urgentes e necessárias. O próximo item a ser desenvolvido trará um cardápio de ações inovadoras e boas práticas, as quais atuam sob a perspectiva de rede de enfrentamento do fenômeno, que tem se destacado no universo de ações desenvolvidas pela SSPDF e pela PMDF.

3 AÇÕES INOVADORAS E BOAS PRÁTICAS PARA O ENFRENTAMENTO DA VIOLÊNCIA NO ÂMBITO DA SSPDF E DA PMDF

O preceito constitucional eleva a família, base da sociedade, ao pilar de proteção especial do Estado, conforme preceitua o § 8º do Artigo 226 da Carta Magna (BRASIL, 1998): “O Estado assegurará a assistência à família na pessoa de cada um dos que a integram, criando mecanismos

para coibir a violência no âmbito de suas relações”. Tal responsabilidade do Estado é um dos pilares da proteção infraconstitucional à mulher, o que é conferido pela Lei Maria da Penha (LMP) e legislações correlatas.

De acordo com a doutrina, há pelo menos 3 conjuntos de intervenções a serem consideradas na prevenção à violência doméstica e familiar, dando-se destaque, na presente pesquisa, às ações de prevenção terciária, as quais visam evitar que a violência se repita (VIZA; SARTORI; ZANELLO, 2017).

No contexto de alargamento da rede de proteção integral à mulher vítima de violência, em que ações integradas se mostram efetivas no enfrentamento da violência de gênero, verifica-se a crescente necessidade de implementação de ações preventivas e protetivas no enfrentamento do feminicídio no âmbito do DF, com destaque oportuno à área de segurança pública por meio das instituições SSPDF e PMDF.

3.1 NO ÂMBITO DA SECRETARIA DE ESTADO DE SEGURANÇA PÚBLICA DO DISTRITO FEDERAL

Diante das ações de prevenção da violência contra a mulher, serão consideradas as principais ações de enfrentamento geridas pela SSPDF com enfoque no gênero, de modo independente ou via parceria/cooperação com outros órgãos, agências e/ou instituições. Para isso, nos termos dos itens e tópicos seguintes, serão destacadas as práticas que envolvam governança, visibilidade e/ou reconhecimento extra-corporis.

3.1.1 VIVAFLOR

Nos moldes de outros estados brasileiros, o DF, via Acordo de Cooperação Técnica (ACT) firmado em 2017 entre a Secretaria de Estado do Trabalho, Desenvolvimento Social, Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos do Distrito Federal (SEDESTMIDH-DF), Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT), Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios (MPDFT), SSPDF, PMDF, entre outros, implantou programa que disponibiliza dispositivo de segurança digital para mulheres vítimas(DISTRITO FEDERAL, 2017).

Trata-se do “VivaFlor”, que é um aplicativo instalado em celulares disponibilizados para as vítimas pela SSPDF que permite acionamento direto e imediato da força policial, via Centro de Operações da Polícia Militar (COPOM), em caso de situação de violência iminente ou grave ameaça. A edição piloto começou a ser executada em 2017, sendo atualmente monitorada na SSPDF pela Subsecretaria de Segurança Cidadã (SUSEC) e disponibilizada para grupo de mulheres selecionadas pelo TJDFT, especificamente, das regiões de Taguatinga, Guará, Núcleo Bandeirante e Estrutural, a partir da análise de instrumento de avaliação de risco de alta e grave probabilidade de revitimização de violência doméstica e familiar com risco de morte.

Os despachantes do COPOM/PMDF foram capacitados, sendo possuidores de qualificação



técnica para receberem e direcionarem, em poucos segundos, para as viaturas da PMDF, o alerta, a localização e a situação em que se encontra a mulher acionadora do dispositivo.

Assim, o “VivaFlor” é um esforço conjunto entre atores governamentais e institucionais por meio do qual se almeja a redução da probabilidade de reincidência de violência contra a mulher, em especial, tratando-se das lesões corporais de natureza grave e feminicídios.

3.1.2 MARIA DA PENHA VAI À ESCOLA (MPVE): EDUCAR PARA PREVENIR E COIBIR A VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER.

Esse programa foi implantado em 2016 via Acordo de Cooperação Técnica (ACT), que tem como partícipes a SEDESTMIDH-DF, Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal (SEE-DF), TJDF, SSPDF, PMDF, Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal (CBMDF), entre outros, sob a baliza do Inciso I do Artigo 8º da LMP, o qual estabelece que a política pública para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher far-se-á via conjunto articulado de ações e integração operacional que envolve as áreas de direitos humanos, justiça criminal, segurança pública e educação (DISTRITO FEDERAL, 2016).

Denominado “Maria da Penha Vai à Escola (MPVE)”, o programa destinou-se, inicialmente, aos profissionais da educação e estudantes das escolas públicas locais do DF por meio de formação continuada e sensibilização sobre as temáticas de gênero e violência contra a mulher, LMP e temas transversais, sistema de garantia de direitos, rede de proteção no DF, entre outras.

Em 2018, com parceria da SSPDF, TJDF e PMDF, o programa foi estendido aos integrantes da PMDF, sendo a disciplina “Intervenção Policial Militar em Ocorrências de Violência Doméstica (INPOVID)” incluída nos currículos dos cursos de formação, aperfeiçoamento e especialização, tanto de praças como de oficiais da corporação. Em seu primeiro ano de implementação, o programa alcançou 1250 policiais militares. A capacitação desses profissionais abordou, entre outros, conceitos relacionados à temática, abordagem histórica, masculinidades, LMP, Lei do Feminicídio, normativas internas afetas ao atendimento e aos Homens Autores de Violência (HAV) integrantes da corporação, trauma e revitimização, redes de atendimento e proteção e outros.

A necessidade da capacitação específica dos policiais militares na temática respaldou-se em pesquisa apresentada no Curso de Altos Estudos da PMDF, ocorrido em 2016, em que se verificou que 75% dos questionados declararam nunca terem participado em sua jornada profissional de curso sobre atendimento a mulheres vítimas de violência (CARDOSO, 2016).

Para capacitação dos policiais militares, os componentes curriculares e conteúdos didáticos dos cursos foram desenvolvidos por equipe multidisciplinar composta pela SSPDF e TJDF, sendo o quadro docente, atualmente, composto por integrantes desse Tribunal, PMDF e Universidade de Brasília (UnB). Está previsto, para o ano de 2019, por parte do TJDF, o lançamento de livro digital específico para essa demanda, agregando as temáticas utilizadas nas diferentes capacitações dos policiais militares nos moldes do material destinado à rede de ensino do DF.

Sendo o objeto do MPVE, independentemente do público a que se destina, a divulgação da LMP e a promoção dos direitos das mulheres vítimas de violência doméstica e familiar (DISTRITO FEDERAL, 2016), perpassando o viés profissional, oferta-se aos integrantes da PMDF a possibilidade de exercício de relevante papel na conscientização e sensibilização das relações e comunidades que abarcam.

A despeito de esses agentes serem frutos de uma sociedade patriarcal marcada pelo machismo, sexismo e desigualdades nas relações entre homens e mulheres, por vezes, inconscientes disso, almeja-se com o MPVE que o esforço institucional, aliado à oferta de conhecimento, gerem nos servidores disposição para revisão dos valores individuais, firmando os capacitados como agentes transformadores, resultando em reflexos positivos no exercício de suas atividades profissionais.

Nos moldes do Movimento ElesPorElas (HeForShe) de Solidariedade da ONU Mulheres pela Igualdade de Gênero, espera-se elevar os homens (maioria do efetivo da PMDF) ao papel protagonista de parceiros na busca pelos direitos das mulheres (ONU MULHERES, 2019).

Já no âmbito da segurança pública do DF, com o apoio do TJDF, estão previstas etapas seguintes de implantação do MPVE de modo a atender à totalidade das forças de segurança pública e o sistema penitenciário do DF.

3.1.3 BABY: ESPETÁCULO DE CENA FÓRUM

A SSPDF conta, em seus quadros de pessoal, com grupo de policiais idealizadores de peça de teatro voltada ao enfrentamento da violência contra a mulher, pensada e desenvolvida “[...] a partir da técnica do Teatro do Oprimido, elaborada por Augusto Boal, como um espetáculo de cena fórum, que alia teatro à ação social” (FBSP, 2017, p. 57). Nesse sentido, a contextualização da realidade de opressão e violência física vivida por uma mulher em seu ambiente domiciliar leva o espectador a refletir e reagir diante da temática.

Além disso, cenas marcadas por violência visível e invisível sofrida pela mulher/esposa e o filho do casal, aliadas à busca conjunta por soluções alternativas de resolução dos conflitos (ato final após as cenas mediado por integrante do grupo), levam o público a perceber o contexto da desigualdade e a relação de poder imposta, bem como conhecer os mecanismos de proteção e enfrentamento disponíveis. A técnica utilizada une os atores ao público e favorece a troca de informações e experiências, bem como aproxima as instituições policiais (representadas pelos atores) da comunidade.

O espetáculo tem como público-alvo profissionais da segurança pública e sociedade em geral, especialmente, “[...] em locais nos quais a prevenção da violência contra a mulher possa ter mais impacto: escolas, universidades, igrejas [...] fóruns, eventos e até mesmo movimentos sociais [...]” (FBSP, 2017, p. 59). Vale destacar que a Fundação Dulcina de Moraes (Faculdade de Teatro), a Secretaria de Cultura do Distrito Federal e a Delegacia de Atendimento à Mulher (DEAM) são parceiras da SSPDF nessa ação.



A excelência do trabalho realizado pela equipe do Baby permitiu sua seleção como finalista ao prêmio oferecido pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), em 2017, no que tange às práticas inovadoras desenvolvidas pelos profissionais da segurança pública no enfrentamento à violência contra as mulheres. Seu trabalho foi registrado em Casoteca específica.

Destacadas as ações de enfrentamento geridas pela SSPDF, o próximo contexto tratará da PMDF. Oportuno esclarecer que o Maria da Penha Vai à Escola (MPVE), já descrito, poderia ser lançado em ambos os subitens, tanto no que trata da SSPDF como da PMDF, pois trata-se de caso de gestão e operacionalização conjuntas em que a atuação de ambos tem se mostrado bastante relevante.

3.2 NO ÂMBITO DA POLÍCIA MILITAR DO DISTRITO FEDERAL

Os dados referentes aos antecedentes criminais dos autores de feminicídio no DF apontam que dos 30 autores dos 28 casos registrados em 2018, 11 já haviam praticado violência doméstica e familiar contra a mulher, à luz da Lei Maria da Penha (LMP), contabilizando uma reincidência de 36% (SSPDF, 2019). Dados como esses fomentam as ações de proteção às mulheres vítimas, como o Policiamento de Prevenção Orientado à Violência Doméstica (PROVID), coordenado pelo Centro de Políticas Públicas (CPP) da PMDF.

Regulamentado na PMDF em 2015, via assinatura da Portaria nº 985, o PROVID foi pensado a partir de ação comunitária do 8º Batalhão de Polícia Militar de Ceilândia-DF, em que os policiais militares participantes perceberam diversas demandas relacionadas à temática da violência doméstica e familiar contra a mulher, por meio de relatos da comunidade (CONTAIFER, 2019). Com isso, o então Programa de Educação para a Cidadania e Segurança (EDUCS) foi substituído pelo PROVID. Desde sua regulamentação, o PROVID estendeu sua área geográfica de atuação, tendo em 2019 alcançado a maioria das regiões administrativas do DF, por meio das coordenações setoriais do programa implantadas nas unidades policiais militares.

O PROVID segue a filosofia de policiamento comunitário, ostensivo, cuja atribuição de maior demanda é acompanhar o cumprimento das medidas protetivas expedidas às mulheres vítimas pelos Juizados de Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT), com vistas à prevenção da reincidência da violência e do feminicídio. As crianças e os idosos em situação de vulnerabilidade nesse contexto também são alcançadas pelo PROVID (CONTAIFER, 2019). Tal atribuição integra um dos eixos orientadores do programa, o da prevenção secundária, promovida por meio de visitas solidárias às famílias e rondas ostensivas de policiamento na área de domicílio da vítima, com vistas a proporcionar a sensação de segurança, cessar a vulnerabilidade e monitorar o autor (CONTAIFER, 2019).

Paralelamente, o PROVID atua em outros 2 eixos, o da prevenção primária (palestras preventivas) e o da articulação em rede de enfrentamento, que envolve governo e sociedade em apoio às eventuais demandas transversais surgidas no decorrer dos acompanhamentos (PMDF, 2015b).



Para o cumprimento de suas atividades, e nos termos de protocolo de atuação, o PROVID recebe encaminhamentos da Rede de Enfrentamento da Violência Doméstica e Familiar no Distrito Federal, das unidades de policiamento de área, do Departamento de Controle e Correição (DCC) da PMDF, quando envolve autor policial militar, além do TJDFT já citado. Denúncias anônimas também integram ações do PROVID (CONTAIFER, 2019).

O PROVID possui 88 policiais militares em atuação e o período de acompanhamento das famílias é avaliado caso a caso, levando em consideração a segurança e a vulnerabilidade da vítima. De igual modo, mede-se eventual alteração na frequência das visitas, encerramento ou retomada dessas. Em 2018, o PROVID acompanhou 2.363 pessoas (autores inclusos), sem registro de feminicídio desde sua regulamentação em 2015 (CONTAIFER, 2019).

De modo a diferenciar a natureza das práticas de enfrentamento, o tópico seguinte indicará ação voltada aos Homens Autores de Violência (HAV) que são integrantes da segurança pública do DF, desenvolvida atualmente pela SSPDF, com sugestão de implantação na PMDF. Tal medida objetiva coibir a reincidência das práticas de violência doméstica e de feminicídio por meio do rompimento do ciclo da violência contra a mulher, o que resultará em benefícios para a família, instituição e sociedade.

3.3 AÇÃO VOLTADA AOS HOMENS AUTORES DE VIOLÊNCIA (HAV), COM SUGESTÃO DE IMPLANTAÇÃO NA PMDF

As ações de enfrentamento à violência doméstica, no contexto constitucional e da Lei Maria da Penha (LMP), não se restringem às medidas de proteção às vítimas, tampouco às consequências criminais experimentadas pelos agressores, mas somam-se a um esforço conjunto entre sociedade e poderes públicos no intuito de evitar a revitimização e também minimizar as consequências experimentadas por outros personagens envolvidos nesse contexto, como os filhos e demais familiares.

O agressor pode e deve ser sujeito de ações que objetivem “[...] a reflexão e a flexibilização das suas concepções” (AGUIAR, 2009, p. 159), sejam essas de natureza machista, sexista ou outras. Busca-se, por meio de ambientação e dinâmica adequadas, a compreensão por parte dos parceiros íntimos agressores dos mecanismos internos e externos de suas ações, com foco na autorresponsabilização e na capacidade de transformação da realidade em que estão inseridos, compreendendo e promovendo a igualdade de gênero.

Experiências nacionais e locais, dentre as quais, cita-se o Núcleo de Atendimento à Família e aos Autores de Violência Doméstica (NAFAVD), têm sugerido serem as medidas de prevenção voltadas aos HAV ferramentas eficazes no enfrentamento da violência de gênero com vistas à prevenção da reincidência e proteção contra o feminicídio. Trata-se o NAFAVD de resposta não punitiva à violência doméstica e/ou familiar contra a mulher, o qual é promovido, desde 2003, pelo Governo do DF, o qual tem como uma de suas atribuições o acompanhamento interdisciplinar dos agressores com vistas à reflexão e autorresponsabilização, nos termos da LMP.

Estudo censitário realizado no Departamento de Controle e Correição (DCC) da PMDF,



referente ao período de 2012 a 2014, demonstrou ser o tipo “violência doméstica” a segunda maior demanda de apuração de conduta dos policiais militares da corporação (CARDOSO, 2016). Dados referentes ao primeiro trimestre de 2018, informados pela PMDF ao Núcleo Permanente Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania da Mulher em Situação de Violência Doméstica e Familiar (NJM), indicaram 58 apurações ético-disciplinares relacionadas à violência em desfavor de policiais militares da corporação (2018).

Outro índice de destaque já citado refere-se aos feminicídios de 2018 no DF. Nesse sentido, os feminicídios cometidos por policiais militares da PMDF somaram 3 dos 28 casos, correspondendo a 10,7% do total, tendo ocorrido, em 2 dos 3 casos, suicídio do autor. Pesquisa anterior realizada no DF evidenciou índice preocupante relacionado a essa população específica, em que 50% dos casos de feminicídios com suicídio do autor, ocorridos no período de 2006 a 2011, tiveram como suicida policial civil, militar ou bombeiro militar do DF (MPDFT, 2015).

Os policiais militares, em especial, na qualidade de agentes da segurança pública e promotores dos direitos humanos, assumem papel de destaque nas ações com vistas à igualdade de gênero e eliminação das formas de violência contra a mulher, sobretudo, pela função social que exercem na medida em que têm autoridade e legitimidade. Em face desse papel social inerente à profissão, quando se tornam agentes perpetradores da violência, em qualquer âmbito, necessitam de atenção diferenciada por parte dos governos e instituições na busca por soluções não violentas para resolução de seus conflitos.

Voltada especificamente para atendimento de agentes da segurança pública do DF por envolvimento em situações judicializadas de violência contra a mulher, foi desenvolvida, em maio de 2018, a primeira ação de fase piloto de programa preventivo pela SSPDF em parceria com o NJM/TJDFT, denominado “Programa Lei Maria da Penha (PLMP): grupo reflexivo com intervenções terapêuticas”. Os agentes encaminhados são requisitados à participação pelo TJDFT ou Corregedoria da instituição de origem, sendo tal medida de separação dos grupos comunitários mistos como meio de proteção da imagem profissional e institucional.

Destaca-se que a presente ação possui respaldo legal, o qual autoriza que o DF, nos termos do Artigo 35, Inciso V da LMP (BRASIL, 2006), “crie e promova centros de educação e reabilitação para agressores”. Dessa forma, a solicitação dos HAV para participação nos citados grupos de homens não configura penalização, nem adicional de pena, sendo indicada, inclusive, em ações judiciais arquivadas por desinteresse da vítima.

Segundo relatório de atividades produzido pelo NJM (2018), o programa desdobrou-se em 6 (seis) encontros periódicos e semanais de 2 horas/aulas cada, sendo esses encontros dirigidos por equipe multidisciplinar dos parceiros. Por ser comum aos agressores, na maioria dos casos, não se reconhecerem responsáveis pela violência e não compreenderem o contexto individual e anterior que os elevou a tal condição, as sessões trabalham os seguintes temas: 1. Acolhimento; 2. Gênero e violência contra a mulher; 3. Sistemas de crenças e mitos; 4. Comunicação não violenta; 5. Lei Maria da Penha e atendimento policial; 6. Autorresponsabilização.

Apesar de a apresentação dos servidores para participação no PLMP ter sido compulsória, com resistência inicial e com negativas pontuais de colaboração com as atividades, entre outras



adversidades vivenciadas e registradas pela direção do programa, foram verificados avanços terapêuticos ao longo dos encontros, dentre os quais podem ser citados (NJM, 2018): evolução da atenção nas discussões grupais, conscientização coletiva da importância da ação, preocupação com a opinião e sentimentos alheios, entre outros. Ao final das atividades, os participantes do PLMP se mostraram capazes, inclusive, de opinar sobre o desenrolar das edições futuras do programa.

Para medição do alcance dos propósitos terapêuticos, foram aplicados instrumentos de aferição do bem-estar dos participantes no primeiro e no último encontros do PLMP, sendo observados diversos aspectos com reflexos no âmbito social, como elevação dos níveis de autoaceitação, propósito de vida, relação positiva, autonomia, domínio sobre o ambiente e crescimento pessoal (NJM, 2018).

Em 2018, foram realizados 4 grupos com 40 militares concludentes, sendo eles integrantes da PMDF e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal (CBMDF). A fase piloto do programa elevou-o à condição de finalista no Prêmio “Selo de práticas inovadoras” oferecido pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP) às ações de enfrentamento à violência contra as mulheres desenvolvidas por profissionais de segurança pública. Para 2019, está prevista a publicação da ação em Casoteca no que diz respeito ao prêmio.

No corrente ano, estão previstas mais 4 formações dos grupos de homens, com média de 10 profissionais em cada um. Esses eventos devem ocorrer na Escola de Governo do Distrito Federal (EGOV-DF) e em caráter sigiloso para preservação da identidade dos servidores da segurança pública, nos moldes da fase piloto.

É importante frisar que o objetivo é compor as novas turmas com integrantes das forças de segurança ainda não contempladas, como a Polícia Civil do Distrito Federal (PCDF), o Departamento de Trânsito do Distrito Federal (DETRAN-DF) e a Subsecretaria do Sistema Penitenciário (SESIPE-SSPDF), além da PMDF e do CBMDF, nos termos das requisições e demais encaminhamentos. Cabe esclarecer que já ocorreram reuniões pontuais com esse propósito, sendo almejada ainda em 2019, construção e assinatura de Acordo de Cooperação Técnica (ACT) entre as instituições partícipes, específico para esse fim.

Nesse contexto de relevância das taxas de envolvimento de policiais militares como agentes de violência doméstica e familiar contra a mulher, tendo em vista os panoramas locais e nacionais em que acontecem o feminicídio, bem como os fatores sociais correlatos, sugere-se a implantação de programa, nos moldes do Programa Lei Maria da Penha (PLMP), para atendimento dos Homens Autores de Violência (HAV) da PMDF no âmbito da corporação e do Departamento de Saúde (DSAP), via parceria com atores da Rede de Enfrentamento da Violência Doméstica e Familiar no Distrito Federal.

4 METODOLOGIA

Quanto à natureza, classifica-se a presente pesquisa como resumo de assunto e, em termos dos objetivos do estudo, a pesquisa tem caráter exploratório, pois parte de análises normativas,



protocolares e doutrinárias com vistas à obtenção de maiores informações sobre a temática, prosseguindo para estudo e comparação de dados estatísticos de relevância referentes ao feminicídio e outras formas de violência contra a mulher motivadas por questões de gênero nos níveis nacional, local e institucional, e, por fim, pesquisa e descrição das ações de enfrentamento existentes nos âmbitos propostos.

Trata-se este estudo de um trabalho independente, tendo sido construído para fins de proposta de implantação de programa institucional de atendimento, dando visibilidade às ações de enfrentamento à violência doméstica e familiar. Quanto aos procedimentos técnicos, a pesquisa é bibliográfica e documental, pois analisa diretrizes internacionais adaptadas ao caso brasileiro no intuito de se estabelecer um ponto de partida, definindo e delimitando a temática do feminicídio e das violências no contexto que se deseja explorar, a saber, dos seus perpetradores. Além disso, o presente estudo complementa as referências, anuários, dissertações, artigos científicos, relatórios técnicos, normativas constitucionais e infraconstitucionais, resumos executivos e informações estatísticas que tratam do feminicídio.

Destaca-se que, para a construção do referencial de uma das ações de enfrentamento “Baby: Espetáculo de Cena Fórum”, a pesquisadora utilizou a observação como ferramenta metodológica, tendo sido espectadora do evento em 23/08/2018, às 17h, no auditório do Departamento de Trânsito do Distrito Federal (DETRAN-DF).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do contexto apresentado, o enfrentamento à violência contra mulheres deve ser pauta de destaque nas agendas social, institucional e governamental, inclusive da segurança pública, demandando ações efetivas de prevenção, proteção e repressão.

Em relação ao primeiro objetivo da pesquisa, no que se refere à definição do feminicídio, foi exposto arcabouço normativo de construção do tipo penal no Brasil, como evolução do contexto de proteção criado pela Lei Maria da Penha (LMP), bem como as alterações investigativas da polícia judiciária dos estados diante da complexidade relacionada ao tema. Ao definir feminicídio e suas razões, verificou-se não se tratar de fato isolado, mas de fenômeno social e cultural, fruto de realidade violenta marcada pela desigualdade de poder entre homens e mulheres. Apesar de caracterizar avanço normativo brasileiro, a Lei do Feminicídio ainda enfrenta resistências por fatores como a culpabilização da vítima e a aceitação social da violência.

No que tange ao segundo objetivo, apontar a evolução das taxas de feminicídio no DF, iniciou-se pela abordagem dos dados nacionais, extraídos dos anuários do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), prosseguindo para os dados comparativos do DF em relação a outros estados brasileiros. Em seguida, foram descritas estatísticas locais constantes dos relatórios técnicos anuais produzidos pela SSPDF.

Dessa análise comparativa, verificou-se a expressiva proporção de feminicídios no universo de homicídios de mulheres, o que elevou o DF, em 2017, ao terceiro estado de maior proporção no Brasil. Além disso, aferiu-se a evolução gradativa e anual do quantitativo de



feminicídios na contramão dos valores absolutos de homicídios (homens e mulheres), elevada reincidência de prática de violência doméstica e familiar entre os autores de feminicídio e o expressivo percentual de policiais militares autores em 2018, totalizando 10,7% dos feminicídios.

Em relação ao terceiro objetivo, detectar ações inovadoras e boas práticas de enfrentamento realizadas pela SSPDF e PMDF, com destaque para as ações de segurança pública voltadas aos Homens Autores de Violência (HAV), com sugestão de implantação na PMDF, foram pesquisadas e descritas diversas ações desenvolvidas pelos citados atores, via parceria com atores da Rede de Enfrentamento da Violência Doméstica e Familiar no Distrito Federal.

No geral, essas ações descritas objetivam a proteção e o apoio à mulher vítima, a prevenção da violência doméstica e familiar, da reincidência e do feminicídio, o aperfeiçoamento do atendimento policial nas ocorrências envolvendo a temática, além da reflexão e autorresponsabilização por parte dos HAV integrantes da segurança pública do DF.

Em relação ao “Programa Lei Maria da Penha (PLMP): grupo reflexivo com intervenções terapêuticas”, atualmente coordenado pela SSPDF, sugeriu-se sua implantação na PMDF, em especial pelo contexto de relevância das taxas de envolvimento de policiais militares como agentes de violência doméstica e familiar contra a mulher, inclusive feminicídio.

A existência das referidas ações como práticas institucionais no enfrentamento da violência contra a mulher, no âmbito da segurança pública do DF, responde ao problema de pesquisa e refuta a hipótese suscitada.

O presente estudo não pretende esgotar o tema, que é dinâmico e congrega diversas variáveis em sua contextualização e análise. A renovação estatística constante, a especificidade da área de pesquisa, a evolução das práticas institucionais, as agendas prioritárias e políticas de gestão das instituições, entre outros, são fatores que impactam no mapeamento, alcance e perenidade das práticas.

Espera-se que a presente pesquisa fomente a complementação e atualização futura dos dados ora evidenciados, bem como atraia os olhos institucionais para a existência, a suficiência ou eventual necessidade de ampliação e regulamentação das ações realizadas, conforme o caso, buscando impactos relevantes na prevenção ao fenômeno do feminicídio no DF.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Luiz Henrique Machado de. **Gênero e Masculinidades**: follow-up de uma intervenção com homens autores de violência conjugal. 2009. 175 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Psicologia Clínica e Cultura, Psicologia Clínica, Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 24 ago. 2018.

_____. Lei nº 11.340, de 07 de agosto de 2006. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111340.htm>. Acesso em: 21 ago. 2018.

_____. Lei nº 13.104, de 09 de março de 2015. 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13104.htm>. Acesso em: 21 ago. 2018.

CARDOSO, Renata Braz das Neves. A Percepção do policial militar sobre o atendimento a mulheres vítimas na instituição policial. 2016. 24 f. TCC (Especialização) - Curso de Altos Estudos, Instituto Superior de Ciências Policiais, Polícia Militar do Distrito Federal, Brasília, 2016.

_____. **Homens Autores de Violência contra parceiros íntimos:** estudo com policiais militares do Distrito Federal. 2016. 113 f. Dissertação (Mestrado) - Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional, Estudos Avançados e Multidisciplinares, Universidade de Brasília, 2016.

CONTAIFER, Juliana. **Elas por elas:** conheça a patrulha que protege mulheres em perigo. 2019. Disponível em: <<https://www.metropoles.com/violencia-contra-a-mulher/elas-por-elas-conheca-a-patrulha-que-protege-mulheres-em-perigo>>. Acesso em: 11 mar. 2019.



DISTRITO FEDERAL. Acordo de Cooperação Técnica s/nº, de 2016. Programa Maria da Penha Vai à Escola: educar para prevenir e coibir a violência contra a mulher. Brasília, DF.

_____. Termo de Cooperação Técnica nº 001, de 2017. Criação e implantação do Programa de Segurança Preventiva para Ofendidas em Medida Protetiva de Urgência (Viva Flor). Brasília, DF.

FBSP. 12º Anuário Brasileiro de Segurança Pública. 2018. **Infográfico**. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2018/08/FBSP_Anuario_Brasileiro_Seguranca_Publica_Infografico_2018.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2018.

_____. 12º Anuário Brasileiro de Segurança Pública. 2018. **Tabela estatística de extensão .xls nº 20**. Disponível em: <<http://www.forumseguranca.org.br/atividades/anuario/>>. Acesso em: 20 ago. 2018.

_____ (Org.). **Práticas Inovadoras de enfrentamento à violência contra as mulheres: experiências desenvolvidas pelos profissionais de segurança pública**. São Paulo: Ogra Oficina Gráfica, 2017. 143 p. (Casoteca FBSP 2017).

LUXEMBURGO, Fundação Rosa (Ed.). **FEMINICÍDIO: #INVISIBILIDADE MATA**. Brasil: Instituto Patrícia Galvão, 2017. 183 p.

MPDFT (Brasília) (Ed.). Pesquisa sobre feminicídio é apresentada no MPDFT. 2015. Disponível em: <<http://www.mpdft.mp.br/portal/index.php/comunicacao-menu/sala-de-imprensa/noticias/noticias-2015/noticias-2015-lista/7468-pesquisa-sobre-feminicidio-e-apresentada-no-mpdft>>. Acesso em: 25 mar. 2019.

NJM. TJDFT. Grupo Reflexivo com Intervenções Terapêuticas. Brasília, 2018. 22 p. Programa Lei Maria da Penha.



ONU MUJERES. El progreso de las mujeres en el mundo 2011-2012: em busca de la justicia. Resumen Ejecutivo. Disponível em: <<http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2016/04/ProgressOfTheWorldsWomen-2011-ExecutiveSummary-es.pdf>>. Acesso em: 21 ago. 2018.

_____. Diretrizes Nacionais Femicídio: Investigar, processar e julgar com perspectiva de gênero as mortes violentas de mulheres. Brasília: Imprensa Nacional, 2016. 127 p.

_____. ElesPorElas: Movimento ElesPorElas (HeForShe) de Solidariedade da ONU Mulheres pela Igualdade de Gênero. Disponível em: <<http://www.onumulheres.org.br/elesporelas/>>. Acesso em: 16 fev. 2019.

PMDF. Portaria PMDF nº 981, de 30 de outubro de 2015. Criar o Centro Interdisciplinar de Estudos sobre Polícia e Segurança Pública (CIEP) no âmbito do Instituto Superior de Ciências Policiais (ISCP)/Departamento de Educação e Cultura (DEC). Brasília, DF, 2015.

_____. Portaria PMDF nº 985, de 17 de novembro de 2015. Regulamenta no âmbito da Corporação o Programa de Policiamento de Prevenção Orientado à Violência Doméstica e Familiar (PROVID). Brasília, DF, 2015.

SSPDF. Coordenação de Análise de Fenômenos de Segurança Pública/SGI. Informações Estatísticas nº. 012/2018: Crimes de Femicídio tentado e consumado no DF. Brasília, 2018. 4 p.

_____. Coordenação de Análise de Fenômenos de Segurança Pública/SGI. Relatório de Análise de Fenômenos de Segurança Pública nº. 001/2019: Crimes de Femicídio tentado e consumado no DF. Brasília, 2019. 8 p.

UNODC. Respostas à Violência Baseada em Gênero no Cone Sul: Avanços, desafios e experiências regionais. 2011. Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_crime/Publicacoes/Respostas_Violencia_Genero_Cone_Sul_Port.pdf>. Acesso em: 23 ago. 2018.



VIZA, Ben-hur; SARTORI, Myrian Caldeira; ZANELLO, Valeska (Org.). Maria da Penha Vai à Escola: Educar para prevenir e coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher. Brasília: Tjdft, 2017. 211 p

WASELFISZ, Julio Jacobo. Mapa da Violência 2015: Homicídio de mulheres no Brasil. Brasília: Onu Mulheres, 2015. 83 p. Disponível em: <https://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2015/MapaViolencia_2015_mulheres.pdf>. Acesso em: 05 mar. 2019.



REDE DE COOPERAÇÃO INTERORGANIZACIONAL NA SEGURANÇA PÚBLICA: UM FOCO NA INTERAÇÃO POLICIAL.

Fagner de Oliveira Dias
fagner.pmdf@gmail.com

Doutorando em Administração com ênfase em Estratégia no Setor Público - UNB
Mestre em Administração com ênfase em Comportamento Organizacional - UnB
É Capitão da Polícia Militar do Distrito Federal

RESUMO

Este artigo realiza uma análise bibliográfica dos estudos em redes de cooperação interorganizacional na segurança pública com foco na interação policial em uma análise feita no Brasil, uma vez que polícias de outros países, de forma geral, são únicas e não separadas por atribuições como no Brasil. A finalidade do artigo é destacar os recursos necessários para uma futura avaliação empírica do Distrito Federal. Este artigo conclui que, para uma integração satisfatória, é necessário verificar dentre as dimensões de análise, além das políticas de integração, a integração: estratégica, operacional, de sistema de informação, correcional e do ensino. Tal abordagem se justifica tendo em vista que a cooperação entre organizações melhora a efetividade no campo organizacional. O propósito desse estudo é subsidiar com arcabouço teórico uma futura análise e aplicação no Distrito Federal (DF). Este propósito inicial foi alcançado mediante revisão da bibliográfica de artigos publicados no Brasil nos últimos dezesseis anos, do período de 2000 a 2016, e do ano em curso. A pesquisa evidenciou que as publicações encontradas sobre o assunto só dizem respeito à interações policiais e nenhuma pesquisa relacionou todos os órgãos de segurança pública. Os artigos abordam a cooperação como correlata à eficiência e efetividade para alcançar os objetivos organizacionais, porém com grandes problemas para a efetivação dessa cooperação.

Palavras-chave: Redes Interorganizacionais. Cooperação. Interação Policial.



INTERORGANIZATIONAL NETWORKS OF COOPERATION IN PUBLIC SECURITY: A FOCUS ON POLICE INTERACTION

ABSTRACT

This article makes a bibliographic analysis of the studies in networks of interorganizational cooperation in the public security focus on the police interaction, in order to know the resources necessary for a future empirical evaluation of the Federal District. Such an approach is justified considering that the cooperation between organizations improves the effectiveness in the organizational field. The purpose of this study is to subsidize with a theoretical framework a future analysis and application in the Federal District (DF). This purpose will be achieved by reviewing the bibliography of articles published in Brazil during the last sixteen years, from the period 2000 to 2016, and the current year. The research evidenced that the publications found on the subject only concern the police interactions and no research related all the public security organs. The articles deal with cooperation as related to effectiveness in order to achieve organizational objectives, but it is necessary to integrate in five aspects for a more effective return: strategic, operational, information systems, correctional and education.

Keywords: Interorganizational Networks, Cooperation, Police Interaction



INTRODUÇÃO

Em nenhum outro momento a cooperação e as redes receberam tanto interesse quanto atualmente. O poder da inovação colaborativa tem sido tema central de encontros acadêmicos nos últimos anos. Entende-se por redes interorganizacionais, as relações entre organizações interligadas e inter-relacionadas em objetivos e conceitos.

A cooperação dessa rede tem a capacidade de facilitar a realização dessa ação conjunta e a transação de recursos para alcançar objetivos organizacionais.

Na composição das organizações pertencentes à segurança pública de um Estado ou país, as organizações têm em comum o objetivo de agir em situações de contingência social para promover à sociedade a paz social.

Dentro desse conceito, as organizações policiais tem objetivo específico de prevenir e inibir as infrações e delitos que afrontam a tranquilidade social, provendo a estabilidade e tranquilidade da segurança pública.

A integração policial no Brasil tem tomado destaque há alguns anos e tornou-se mais forte quando políticas públicas tentaram normatizar tal processo por volta de 1998 e 2000. No tocante à integração policial, o assunto torna-se ainda mais importante quando comparado a outros países, pois o Brasil é um dos únicos no mundo a ter polícias que não fazem o ciclo policial completo, desde à identificação do delito à formalização do auto de prisão em flagrante ou termo circunstanciado em casos de menor potencial ofensivo, sendo de grande importância a análise da integração entre essas duas polícias para compreender o desempenho das mesmas.

Esse artigo analisa a rede de cooperação interorganizacional na segurança pública com foco na interação policial. Nesse sentido buscou-se responder à seguinte pergunta: como funciona a rede de interação entre as organizações envolvidas na segurança pública do DF, mais especificamente entre as polícias.

Tem como hipótese: a rede de cooperação na segurança pública tem um nível de cooperação baixo e poderiam ser adotadas novas medidas para extrair o máximo em efetividade.

O principal objetivo desse estudo é fazer uma revisão bibliográfica dos últimos dezesseis anos de publicações referentes à rede de cooperação interorganizacional na segurança pública e principalmente das polícias com a finalidade de verificar os principais constructos, metodologia, análise e mensuração da rede de cooperação da segurança pública.

Tal delimitação temporal foi escolhida, considerando que publicações do Governo Federal referente à interação da segurança pública surge formalmente a partir dessa data. Além disso, também irá: propor uma futura pesquisa empírica para analisar a cooperação na rede de segurança pública formal e informal do DF. Nesse sentido foi descrito uma proposta de pesquisa empírica alinhada aos principais estudos recentes em redes de cooperação interorganizacional.

A seguir serão explanados e discutidos: campo organizacional, redes interorganizacionais e a interação das polícias na rede de segurança pública.

1 CAMPO ORGANIZACIONAL E A HABILIDADE SOCIAL

Flingstein (2007) diz que a vida social gira em torno de obter uma ação coletiva, e isso requer que seja induzida a cooperação dos participantes dessa ação. Existem dois grupos relevantes no trabalho de cooperação: o grupo dos que fazem parte de um grupo (membro) e um grupo entre organizações (campo) (FLINGSTEIN, 2007). Neste estudo foram analisadas a cooperação e interação entre organizações e por esse motivo o nível de análise foca na análise de campo.

De acordo com DiMaggio e Powell (2005), entende-se por campo organizacional o conjunto de organizações que constituem uma área reconhecida da vida institucional. No caso da segurança pública: governo, corpo de bombeiros, polícia militar, polícia civil, Detran e demais órgãos conforme cada localidade. Dentro do campo de segurança pública, este artigo tem por interesse analisar entre as bibliografias o reflexo da institucionalização da cooperação nesse campo organizacional. Conforme DiMaggio e Powell:

O campos existem somente na medida em que puderem ser definidos institucionalmente. O processo de definição ou “estruturação” institucional consiste em quatro elementos: um aumento na amplitude da interação entre as organizações no campo; o surgimento de estruturas de dominação e padrões de coalizões interorganizacionais claramente definidos; um aumento na carga de informação com a qual as organizações dentro de um campo devem lidar; e o desenvolvimento de uma conscientização mútua entre os participantes de um grupo de organizações de que estão envolvidos em um negócio comum (DIMAGGIO; POWELL, 2005, p.76)

Logo, acredita-se que para a mudança nas interações entre os órgãos de segurança pública e principalmente das polícias no campo organizacional é de alterar sua estrutura institucionalizando tal interação interorganizacional. “Quando se observa o surgimento ou a transformação de um campo existente, a teoria dos campos implica que é necessário identificar quem são os principais atores coletivos, quais são seus recursos e as regras que orientam a possibilidade de ação.” (FLINGSTEIN, 2007, p.75)

Conforme analisamos o campo organizacional e identificamos os atores, para que ocorra a cooperação entre essas organizações é necessário que exista a habilidade dos atores em induzir uma cooperação, esta habilidade é chamada por Flingstein (2007) de habilidade social. A idéia de habilidade social é que os membros precisam induzir a cooperação dos outros. “A habilidade de motivar os outros a tomar parte em uma ação coletiva é uma habilidade social que se prova crucial para a construção e reprodução de ordens sociais locais.” (FLINGSTEIN, 2007, p.62).

Dessa forma entende-se como crucial, não somente a institucionalização formal da rede de cooperação, como também o estímulo dos membros em motivar a ação coletiva. Não sendo suficiente a formalização sem a devida participação de seus membros chave na intensificação das relações.

Será abordado a seguir a definição do que são exatamente essas redes interorganizacionais de cooperação e posteriormente como são na segurança pública e entre as polícias.



2 REDES INTERORGANIZACIONAIS DE COOPERAÇÃO

Conforme o que postulam DiMaggio e Powell (2005), a formação de campos organizacionais inicia-se com aumento do grau de interação entre as organizações do campo, seguido do surgimento de estruturas interorganizacionais de dominação e padrões de coalizão claramente definidos.

Conforme Alves e Pereira (2013) os relacionamentos interorganizacionais surgem quando duas ou mais organizações colaboram umas com as outras em resposta a uma ameaça ou uma oportunidade do ambiente. As redes interorganizacionais são, cada vez mais, necessárias à vida em sociedade. Essas redes podem ser definidas como um conjunto de transações sustentadas por configurações relacionais e estruturais dotadas de fronteiras dinâmicas e elementos interconectados (BALESTRIN; VERSCHOORE; REYES JR, 2010).

As redes entre organizações estão presentes nas estruturas das mais diversas esferas da administração privada e pública e, inclusive, na segurança pública. Por esse motivo é de grande importância o estudo sobre essas redes de organizações na segurança pública.

A cooperação entre as organizações pode ser mais ou menos intensa, e acredita-se que essa intensidade da cooperação tem relação direta com a efetividade da rede. Balestrin, Verschoore e Reyes Jr (2010) citam como propósito central das redes de cooperação no campo organizacional é reunir atributos para se adequar ao ambiente competitivo em uma estrutura dinâmica, sustentada por ações uniformizadas, porém descentralizadas.

Mesmo que informalmente, o nível de cooperação tem se mostrado fator de grande correlação com o desempenho das redes interorganizacionais. Essas relações, apesar de pouco estudadas no Brasil, contribuem para uma maior troca de informações, diminuem o custo de transação e aumentam a aprendizagem e inovação organizacional (Alves e Pereira, 2013).

A seguir veremos como se relacionam as polícias na rede de segurança pública, com base em pesquisas dessa natureza e como essa necessidade de cooperação se mostra latente no âmbito da segurança pública.

3 INTERAÇÃO DAS POLÍCIAS NA REDE DE SEGURANÇA PÚBLICA

Entende-se por rede de segurança pública, o conjunto de organizações, com atribuições e esferas de competências diferentes, porém com objetivos em comum no tocante à manutenção da ordem pública. Existem redes formais e informais dentro da segurança pública. As redes formais são aquelas institucionalizadas e com mediador definido pelo Estado, essa organização mediadora é conhecida como Secretaria de Segurança Pública, podendo ser subsecretaria ou outra denominação conforme organograma estadual. Porém alguns órgãos tem relações de cooperação mesmo não estando sob a ótica de um mesmo mediador. É o caso de órgãos federais que se relacionam com estaduais, a exemplo da Polícia Militar do Distrito Federal (PMDF) e a Polícia Rodoviária Federal (PRF). Apesar desses diferentes tipos de interação, o foco da análise é a interação da polícia militar e polícia civil.





Um dos principais pontos de divergência e conflitos na rede de segurança pública é a interação entre as polícias: militar e civil. Soares (2007) afirma que os custos (financeiros e sociais) dessa separação de funções policiais para os estados e a sociedade devem ser considerados, pois se perde com a sobreposição e concorrência.

Uma das consequências pode ser encontrada na dificuldade de redução dos índices de criminalidade, bem como na gestão deficiente dos dados necessários para a identificação e prisão de infratores.

O formato da polícia brasileira é considerado moderadamente descentralizado e multiplamente descoordenado, onde a moderada descentralização se refere à submissão das polícias estaduais às respectivas autoridades estaduais, enquanto as polícias da União têm como autoridade o Ministro da Justiça.

A múltipla descoordenação significa que existe mais de uma polícia com a mesma jurisdição (CORREA, 2014). Assim, observamos uma sobreposição das polícias e possível uso de recursos além do necessário para determinado objetivo.

Desde a década de 2000, o Governo Federal e dos estados tem proposto ações para aproximar as polícias militar e civil com o objetivo de oferecer a segurança como direito à população e, ao mesmo tempo, promover alterações no sistema de segurança, tornando-o mais moderno e eficiente (SOARES, 2007).

Uma dessas tentativas foi a criação do Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP), que teve como antecedente a criação da SENASP, em 1997, vinculada ao Ministério da Justiça. O PNSP previa a cooperação entre as diversas organizações policiais federais e estaduais através do compartilhamento de informações informatizadas, investimento na formação policial e prevenção à criminalidade, por meio da mediação institucional da SENASP e Secretarias Estaduais de Segurança Pública. Além disso, o PNSP previa a criação do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNPS) com o importante papel de repasse de recursos específicos para a segurança nos estados (SOARES, 2007).

Em 2003, o lançamento do 2º plano nacional chamado Segurança Pública para o Brasil definiu ainda mais as prioridades de integração das organizações policiais, com enfoque no nível estadual, para a eficácia das ações de segurança.

Há o reconhecimento de que a estruturação bipartida de polícia nos estados tem resultado em conflitos institucionais acerca das competências de cada polícia, bem como a duplicidade de gerenciamento, equipamentos e ações de policiamento (BRASIL, 2003; SANTOS FILHO, 2009). De acordo com o 2º Plano, a integração policial não pode ser resolvida com medidas abruptas e simplistas. Ela deve ocorrer progressivamente como:

[...] uma modalidade de reestruturação gradualista das organizações policiais estaduais, que viabiliza a mudança institucional reduzindo traumas e evitando interromper a continuidade operacional, que seria muito grave na área da segurança pública. Parte-se da integração entre ambas as polícias, de suas estruturas, rotinas e procedimentos para, de uma forma paulatina e em médio prazo, criar-se uma ou mais instituições de ciclo completo (BRASIL, 2003, p. 30).

A noção de integração policial está relacionada às diversas ações previstas para o funcionamento do SUSP que faz parte do Segurança Pública no Brasil. Previa-se que o SUSP deveria, além da promoção da integração das polícias estaduais, articular as diversas ações a serem desenvolvidas nos níveis federal, estadual e municipal em segurança pública, incluindo as polícias da União, secretarias de segurança nos três níveis de governo, órgãos do sistema de justiça criminal e a sociedade civil (CORREA, 2014).

Nesse artigo procurou-se analisar os fatores que podem corroborar com o aumento da cooperação e integração policial e conseqüentemente melhoria dos resultados obtidos na segurança pública, mais especificamente no âmbito policial, alcançando de forma eficiente os seus objetivos.

4 METODOLOGIA

Foi utilizada uma pesquisa bibliográfica para analisar publicações referentes à integração policial e de segurança pública no Brasil. Para tal coleta de dados foi realizado uma pesquisa em base de dados bem consolidadas no ambiente acadêmico: SciELO, SPELL, Portal de Periódicos da CAPES, ProQuest e Google Acadêmico. Destas foram utilizados os seguintes parâmetros de pesquisa, de forma alternada e posteriormente refinada: interação, redes interorganizacionais, segurança pública, cooperação, polícia, polícia militar e administração pública.

O teste também foi feito em língua inglesa, acrescentando a palavra “interagency”, por ser bastante utilizada para representar relações interorganizacionais, principalmente em segurança pública.

Foi utilizada a delimitação temporal do ano 2000 aos dias atuais, uma vez que essa data foi um marco na tentativa do Governo Federal em atuar na integração da segurança pública, e em específico da integração policial, com a criação do Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP).

Não foi encontrado artigo no exterior que tivesse relação de cooperação interorganizational permanente, digo, relações de cooperação rotineiras no que se refere à segurança pública muito menos referente às polícias, uma vez que na grande maioria dos países que pesquisam sobre segurança pública a polícia não é subdividida.

Em sua grande maioria, os artigos de redes interorganizacionais de cooperação do exterior, tinha relação com o sistema PSN (Public Safety Network), ou, Rede de Segurança Pública. O PSN é um sistema de cooperação dos órgãos de segurança pública, que analisa o desempenho da rede em situações extraordinárias e é utilizado quando existe algum evento tal qual uma catástrofe ou atentado terrorista em alguns países Europeus (Inglaterra, Suécia, entre outros) e Estados Unidos, sendo de caráter excepcional.

Era esperado não encontrar resultados, principalmente, no que diz respeito à interação policial, uma vez que, diferentemente do Brasil, a polícia na maioria dos países é única em competências judiciais e ostensivas. Logo, não tem o que se falar em integração de algo que já é único. Assim a principal base de análise foram as relações nacionais após publicação do PNSP.

Referente às interações organizacionais de segurança pública no Brasil, foram encontradas, principalmente, pesquisas de interação policial. Oliveira Neto (2004) faz uma análise



de integração de segurança pública no estado do Pará, Santos Filho (2009) restringe-se à análise de integração policial no estado da Bahia, mais especificamente na cidade de Salvador, e Andrade (2006), Saporì e Andrade (2008 e 2013), Sousa (2009) e Correa (2014) fazem análises variadas da integração policial em Minas Gerais e principalmente na cidade de Belo Horizonte.

A maior quantidade de publicações em Minas Gerais tem como assunto principal a implementação do plano nacional conhecido como Segurança Pública do Brasil e mais especificamente o Sistema Unificado de Segurança Pública (SUSP).

Com essa aplicação do programa no Estado de Minas Gerais teve-se a possibilidade de coleta de dados do antes e depois do SUSP, esse fato foi alvo de uma quantidade maior de artigos que analisaram seus efeitos da formalização e institucionalização das relações de integração policial.

4.1 RESULTADOS

Oliveira Neto (2004) descreve o movimento crítico que foi pilar da reforma do sistema de segurança pública tradicional e a crítica decorrente do processo de mudança.

Sua dissertação reflete sobre o desdobramento da política de integração em um setor e no processo gerencial da oferta de policiamento à sociedade, especificamente nas áreas de policiamento da Região Metropolitana de Belém, e aponta que os atuais indicadores policiais estão em desacordo com a integração, comprometendo a formação de um novo espírito democrático na segurança pública. A análise na segurança pública do Estado do Pará é delimitada e comparativa entre antes de 1999 e de 1999 até 2002.

Na análise da dissertação de Oliveira Neto, foi usado como objeto de comparação os registros de ocorrências policiais e os seguintes indicadores: (1) o Indicador de Produtividade do Departamento de Informática, Telecomunicações e Estatística Policial - DITEP, da Polícia Civil; (2) o Boletim Estatístico de Operações do Comando de Policiamento Metropolitano - CPM, da Polícia Militar; e (3) os Indicadores de Desempenho Operacionais CIOp, do Sistema de Segurança Pública do Pará.

Desta análise restou a conclusão que a falha primária da integração decorre da falta de alinhamento entre três dimensões do processo: (1) a construção da democratização da segurança pública, no pensamento da alta cúpula gestora do Estado do Pará; (2) a repetição vigorosa do discurso da integração, prevalecente nas instituições, coerente com os princípios idealizados; e (3) o exercício de ações institucionais efetivas de transformação da realidade, sintonizadas com a retórica do processo. (OLIVEIRA NETO, 2004)

Em uma análise hipotético-dedutiva, Santos Filho (2009) utilizou da falseabilidade para oferecer previsões que, submetidas a teste, possam determinar a sua veracidade.

Na Figura 1 a seguir ele apresenta um resumo dos achados nas polícias estaduais, de acordo com as dimensões analisadas para integração.



Figura 1 – Dimensões Da Análise De Integração Policial.

DIMENSÕES DE ANÁLISE	MINAS GERAIS	BAHIA	RIO DE JANEIRO
Política de integração	Integração claramente definida na política de segurança pública estadual.	Integração definida de forma difusa na política de segurança pública estadual.	Integração definida de forma difusa na política de segurança pública estadual.
Integração estratégica	Reuniões constantes da cúpula estratégica. Decisões conjuntas também são frequentes.	Reuniões esparsas da cúpula estratégica. Decisões independentes são mais frequentes.	Reuniões esparsas da cúpula estratégica. Decisões independentes são mais frequentes.
Integração operacional	Integração geográfica bem definida e implantada na Capital e parte do Interior. Modelo de gestão da integração bem definido, através do IGESP.	Integração geográfica definida, mas não-implantada na Capital, e não-definida e não-implantada no Interior. Inexistência de modelo de gestão da integração nesse nível.	Integração geográfica definida, mas não-implantada, na Capital, e não-definida e não-implantada no Interior. Modelo de gestão da integração nesse nível.
Integração dos sistemas de informação.	Existência de sistema integrado de informações, implantado, com compartilhamento de dados e registro único de ocorrências.	Existência de sistema de informações não-integrado plenamente, não-implantado, sem compartilhamento de dados e sem registro único de ocorrências.	Inexistência de sistema de informações integrado, ocorrendo consolidação posterior dos dados.
Integração correccional.	Corregedorias independentes, ocupando um mesmo espaço físico.	Corregedorias independentes, ocupando espaços físicos diferentes.	Corregedorias independentes, ocupando espaços físicos diferentes.
Integração do ensino.	Academias independentes, com cursos de formação independentes. Dificuldade de realização de cursos integrados.	Academias independentes, com cursos de formação independentes. Dificuldade de realização de cursos integrados.	Academias independentes, com cursos de formação independentes. Dificuldade de realização de cursos integrados.

Fonte: Santos Filho, 2009, p.136

Na Figura 1 tem-se uma análise resumida do que foi encontrado, no que se refere à integração das polícias dos Estados usados na amostra. Conforme esperado, o fato de Minas Gerais ser o Estado Brasileiro que mais se aproximou de uma tentativa de integração mais completa, foram obtidos os melhores resultados neste Estado. Também por esse motivo, a maioria dos artigos científicos encontrados referentes à integração policial usam Minas Gerais como objeto de pesquisa.

Em síntese de seus resultados, Santos Filho (2009) conclui que os dados apresentados na pesquisa realizada evidenciaram problemas tanto no âmbito federal quanto no estadual. No âmbito federal, os problemas concentram-se na ausência de um gestor específico para a integração e o distanciamento entre as ações efetivas e as diretrizes do PNSP quanto à integração das polícias.

No âmbito estadual, também se observou os mesmos distanciamentos, não se tratando de forma adequada a integração das polícias. Ainda no âmbito estadual, os resultados da integração não mostraram grande avanço, mesmo no Estado considerado como “alta implantação”, como Minas Gerais.

Além disso, foi concluído também que o modelo português de polícia, dividindo em polícia civil e outra militar, e a interferência do governo militar em chamar pra si as policias militares e denominando-as como força auxiliar do Exército e a Policia Civil como judiciária, sedimenta mais ainda as polícias e institucionaliza esse modelo, o que interfere, atualmente, em uma interação. Confirmam assim, na tese de Santos Filho (2009), a aplicação da institucionalização sociológica das polícias e que para integração se faz necessária uma mudança na visão institucional de polícia.

Nos artigos referentes a Minas Gerais, temos estudos mais aprofundados, uma vez que houve por parte do poder público uma maior intervenção e interesse conjunto na tentativa de integrar as polícias de Minas Gerais.

Nas análises mais atuais na integração em Minas Gerais, foi verificado que as organizações policiais e seus agentes, além do processo convencional de interação, têm desenvolvido outras formas de interação por meio dos arranjos estruturais da integração policial e dos arranjos informais baseados na aproximação pessoal e na confiança.

Por outro lado, as resistências aos novos formatos de interação e os conflitos acerca das competências das organizações policiais atestam à complexidade da questão e a importância de se considerar a história e as características peculiares de cada organização quando se reflete sobre a mudança institucional (CORREA, 2014).

Desse modo, a regulamentação e a criação de estruturas de integração, não são suficientes para a integração das polícias. Deve-se considerar ainda a dinâmica interna das organizações que leva à adesão ou à resistência, às parcerias e realizações conjuntas entre as organizações no âmbito regional e à aproximação entre os agentes na implementação da política de integração.

Em sua pesquisa no Estado de Minas Gerais, Sapori e Andrade (2013, p.119) mostraram que polícias civis e militares têm 57,6% de percepção de melhora no relacionamento pessoal, 39,3% que não alterou, 2,0% dizem que diminuiu e 1,1% não souberam opinar. Ainda 63% dos entrevistados disseram que a integração entre as polícias contribuiu para a redução dos conflitos de competência enquanto 11% dizem ter aumentado.

Em outra análise, 58% dizem que o relacionamento entre os policiais melhorou e somente 2% dizem que piorou. 91% dos policiais acham necessária ou muito necessária à integração entre as polícias. Inferindo que, para esse caso em Minas Gerais, a percepção dos policiais, em sua maioria, foi de um aspecto positivo na interação entre polícia militar e polícia civil, após aplicação do plano de integração no Estado.

Podemos extrair, de tudo que já foi estudado nesse período, que a integração entre as polícias deve ser tratada não somente como um processo em que atividades serão exercidas em conjunto, mas investir também em uma mudança na estrutura institucionalizada de polícia, uma extensão para a formação policial integrada e um efetivo gestor de integração.



5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após as análises dos textos referentes à cooperação interorganizacional na segurança pública com ênfase na integração policial, foi verificado que não há publicações nesse sentido que não sejam com enfoque na integração das polícias civil e militar. Desta forma os expostos nas publicações demonstram que as relações interorganizacionais na segurança públicas são ainda pouco exploradas no Brasil e que elas apresentam nos resultados encontrados uma dificuldade na implementação satisfatória da integração policial.

Os resultados no Estado de Minas Gerais se mostraram os mais próximos do satisfatório, pois as legislações pertinentes à integração da segurança pública vinda do governo federal foram recepcionada de forma positiva e houve de fato uma mudança no sentido de institucionalizar tal relação, bem como integrar a área estratégica, operacional e de sistema de informações. Em Minas Gerais as atividades correcionais ocuparam o mesmo espaço, ajudando a intensificar as relações sociais, diferente dos outros Estados. O ensino em todos os casos teve insatisfatória integração, não havendo exemplo positivo. Porém, mesmo com os problemas na integração completa das polícias, observa-se em Minas Gerais um retorno positivo das polícias civis e militares quanto à integração, confirmando a teoria de que a cooperação e integração organizacional têm efeitos positivos e efetivos na segurança pública.

Considerando os resultados encontrados, acredita-se que de acordo com a hipótese apresentada, o Distrito Federal também se beneficiaria com tais implementações de integração policial. Tal integração, para ser efetiva, deverá ser feita de forma a institucionalizar formalmente a cooperação e integração, obedecendo à integração em 5 aspectos: o planejamento estratégico, operacional, sistemas de informação, correcional e ensino.

Com a formalização dos cinco aspectos de integração, acredita-se que o campo da segurança pública do DF produzirá resultados mais efetivos com um menor custo operacional.

Nesse artigo é proposto como política pública do DF, implementar a integração policial na segurança pública, no qual os aspectos com foco de mudança e unificação seriam: estratégico, operacional, sistemas de informação, correcional e ensino.

Por fim ressalta-se que os objetivos da presente pesquisa foram atingidos satisfatoriamente no tocante de obter os aspectos norteadores da integração e para futuras agendas de pesquisa, propõe-se realizar uma análise empírica, baseada nessa pesquisa bibliográfica, analisando se os aspectos explicitados como influenciadores da integração policial satisfatória, foram devidamente executados e normatizados e aplicação de pesquisa exploratória da implementação.



REFERÊNCIAS

ALVES, J. N.; PEREIRA, B. A. D. Análise das publicações nacionais sobre estudos em relacionamentos interorganizacionais 2004-2009. **Revista de Administração e Inovação**, São Paulo, v. 10, n. 2, p. 169-198, abr./jun. 2013.

ANDRADE, S. C. P. **Polícia bipartida**: uma reflexão sobre o sistema policial mineiro. 2006. 156 p. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2006.

BALESTRIN, A.; VERSCHOORE, J. R.; REYES JR, E. O campo de estudos sobre redes de cooperação interorganizacional no Brasil. **Revista de Administração de Contemporânea**, Curitiba, v.14, n.3, p. 458-477, mai./jun., 2010

BRASIL. **Segurança pública para o Brasil**. Brasília: Ministério da Justiça, 2003.

CORREA, R. D. S. **A integração das organizações policiais em uma região integrada de segurança pública: análise pela ótica do institucionalismo sociológico**. 2014. 186f. Dissertação (Mestrado em Administração) – programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal de Lavras , Minas Gerais. 2014

DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. A gaiola de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 45, n. 2, p. 74-89, abr./jun. 2005.

FLIGSTEIN, N. Habilidade social e a teoria dos campos. **Revista de Administração de Empresas**, v. 47, n. 2, p. 61-80, Abr./ Jun. 2007.



OLIVEIRA NETO, S. B. **Vinho velho em odres novos: uma análise da experiência de integração da segurança pública no Pará (1995 – 2004).** 2004. 142 p. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2004.

SANTOS FILHO, N. G. **Integração das polícias estaduais no Brasil: uma análise da política de integração das polícias estaduais brasileiras sob a ótica do institucionalismo sociológico.** 2009. 194 p. Tese (Doutorado em Administração) - Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2009.

SAPORI, L. F.; ANDRADE, S. C. P. Integração policial em Minas Gerais: desafios da governança da política de segurança pública. **Civitas**, Porto Alegre, v. 8, n. 3, p. 428-453, set./dez. 2008.

_____. Desafios da governança do sistema policial no Brasil: o caso da política de integração das polícias em Minas Gerais. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, v. 7, n. 1, p. 102-130, fev./mar. 2013.

SOARES, L. E. A política nacional de segurança pública: histórico, dilemas e perspectivas. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 21, n. 61, p. 77-97, 2007.

SOUSA, R. R. **Análise do perfil cultural das organizações policiais e a integração da gestão em segurança pública em Belo Horizonte.** 2009. 201 p. Tese (Doutorado em Psicologia Social, do Trabalho e das Organizações) - Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

