

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

DEPARTAMENTO DE DIREITO PÚBLICO

CAMILA FERREIRA KFOURI CAMARGO

**A MANUTENÇÃO DA ORDEM PÚBLICA DECORRENTE DA ADOÇÃO DO
VIDEOMONITORAMENTO NA ATIVIDADE OSTENSIVA DESEMPENHADA
PELA POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Orientador: Prof.^a Dr. Luis Manuel Fonseca Pires

São Paulo

2022

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO

CAMILA FERREIRA KFOURI CAMARGO

**A MANUTENÇÃO DA ORDEM PÚBLICA DECORRENTE DA ADOÇÃO DO
VIDEOMONITORAMENTO NA ATIVIDADE OSTENSIVA DESEMPENHADA
PELA POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado à Faculdade de Direito da
Pontifícia Universidade Católica de São
Paulo, como requisito parcial para
obtenção do título de Bacharel em Direito

Orientador: Professor Doutor Luis Manuel Fonseca Pires

São Paulo

2022

CAMILA FERREIRA KFOURI CAMARGO

**A MANUTENÇÃO DA ORDEM PÚBLICA DECORRENTE DA ADOÇÃO DO
VIDEOMONITORAMENTO NA ATIVIDADE OSTENSIVA DESEMPENHADA
PELA POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado à Faculdade de Direito da
Pontifícia Universidade Católica de São
Paulo, como requisito parcial para
obtenção do título de Bacharel em Direito

Aprovada em ____ de _____ de 2022

BANCA EXAMINADORA

(nome)

(nome)

AGRADECIMENTOS

Começo esta secção agradecendo as duas pessoas mais importantes da minha vida: meus pais, Iolanda e Roberto. Dedico a vocês todas as minhas conquistas, em especial a conclusão desta graduação, reconhecendo todo o esforço, carinho e dedicação que vocês sempre tiveram comigo, cada um de sua forma, na sua particularidade. Nesse momento, a filha que sempre foi argumentadora, torna-se a advogada, que estará sempre à disposição de vocês.

Agradeço também aos quatro anjos que me acompanharam ao longo dessa caminhada: minhas queridas avós Nilza e Tereza, meu amado avô Roberto e minha tia-avó Elice. Em todos os instantes senti a presença de vocês, me motivando e dando forças, sempre com o propósito de entregar ao mundo o que de melhor há em mim.

Dedico aos meus familiares, meus tios, tias e primos que, cada um de sua forma especial, sempre acreditaram em mim e na minha vontade de mudar o mundo e as injustiças tão incômodas do dia após dia. Aproveito o ensejo para agradecer à minha avó emprestada, que esteve comigo desde meu primeiro dia de vida, Dona Odete.

Ao meu grande exemplo profissional, Professor Dr. Luis Manuel Fonseca Pires, meus agradecimentos por todo apoio, confiança e incentivo ao longo da elaboração deste e de outros trabalhos que realizamos juntos ao longo da graduação. Foi um enorme prazer ter sido sua aluna e orientanda, ter aprendido os encantos relacionados ao Direito Público e as formas de lutar por um mundo mais justo.

À Equipe do ASBZ Advogados que, no início da minha graduação, me deu a oportunidade de adentrar na carreira jurídica. Agradeço, especialmente, aos chefes e amigos que hoje tenho o prazer de ter na minha vida: Carolina Fonseca, por ter sido meu exemplo de feminismo na advocacia, à Gabriela Ferolla, por ter me ensinado sobre resiliência, à Thaiz Manfredini, por ter sido minha companheira de trincheira, ao Lucas Lagonegro, por ser um exemplo de pai e advogado e, não menos importante, ao André Spinardi, por ter se tornado um dos meus melhores amigos.

Ao Moysés & Pires Advogados, local onde passo a maior parte dos meus dias, aprendendo com profissionais que me inspiro e cultivo amigos ao longo da caminhada. Um obrigada especial para minhas companheiras, Doutora Keyla e Bárbara.

À minha amiga de infância, Giovanna Abadessa. Obrigada por ter crescido ao meu lado e feito parte de toda essa caminhada, ainda vamos muito além!

Aos meus amigos do Colégio São Luis que, mesmo após cinco anos de formados, continuaram fazendo parte dos meus dias e compondo os momentos mais especiais que tenho em minha memória: Raphael Pellegrino, Rodrigo Yamashita, Lucas Ramos, Vitor Dantas, Heloísa Marques, Isabella Bianchini e Ana Carolina Ferreira.

Agradeço as amizades que a Pontifícia me proporcionou, sobretudo, àquelas sem as quais eu não teria conseguido me formar: Bruna Maffei, Maria Mendes, Valentina Jalbut, Maria Carolina de Azevedo e Julia Leite. Meninas, obrigada por terem sido minha família, me dado apoio, confiança, incentivo e carinho, sei que nosso caminho continuará sempre entrelaçado.

Aos meus queridos amigos que acompanharam toda a minha vida universitária e estiveram ao meu lado nos melhores e nos piores momentos: Marcella Saleta, Gabriela Campos, Gabrielle Wey, Manuela Inati, Carolina Ferraz, Maria Alice de Andrade, Giulia Valente, Henrique Chuster, Heitor Penteado, Henrique Molina, Igor Uenohara, João Pedro Amaral, João Victor Inkis, Matheus Vieira, Pedro Caracante e Pedro Rezende.

Ao Lucas e ao Renato que, embora sempre tenham duvidado das minhas habilidades automobilísticas pelas ruas de Perdizes, se tornaram grandes amigos. Obrigada por sempre me privilegiarem na fila dos carros, terem feito uma festa de aniversário surpresa e serem pessoas tão amáveis.

Não menos importante, agradeço à Pontifícia Universidade Católica de São Paulo pela agradável surpresa que foi ter me apaixonado pela PUC-SP. Sua história, energia e princípios inconfundíveis, bem como os alunos, professores e funcionários que tornam aquele ambiente único, fizeram eu me transformar. Aos 22 anos, saio muito diferente, mais engajada e apaixonada pelas cores azul e amarelo que aquela menina assustada aos 17 anos, entrando pelos portões da Ministro Rocha de Azevedo, nunca imaginaria.

A grande conclusão dessa graduação é que o destino escreve o certo por linhas tortas. Os últimos cinco anos foram avassaladores em todos os âmbitos, mas tenho certeza de que os próximos capítulos, agora como Bacharel em Direito, também serão e muitas surpresas boas estão por vir. A Pontifícia será eternamente minha casa e eu serei sempre uma Filha da PUC.

Com muito amor, gratidão e saudades antecipadas,

Camila Ferreira Kfoury Camargo.

RESUMO

CAMARGO, Camila Ferreira Kfourir. A Manutenção da Ordem Pública decorrente da adoção do videomonitoramento na atividade ostensiva desempenhada pela Polícia Militar do Estado de São Paulo

O presente Trabalho de Conclusão de Curso fundamenta-se em três principais pilares. O primeiro deles reside na temática relativa ao Poder de Polícia, sendo seguido por conceituações que irão abordar temas relativos à segurança pública e ordem pública. De forma subsequente, será feita uma breve digressão histórica, perpassando pelos tempos ditatoriais, abordando os contornos assumidos pela Polícia Militar no Estado de São Paulo e, sendo assim, desaguando, então, nos dilemas atuais advindos do uso das *Body-Worn Cameras* (BWC). Em maiores detalhes, para restringir o escopo do estudo, será feita uma análise técnica da Corporação, versando sobre os benefícios e malefícios da introdução das novas tecnologias de videomonitoramento na atividade de policiamento ostensivo. Posto isso, serão enfrentados temas como a ausência de regulamentação federal e estadual em relação as BWC. Em vias de conclusão, o trabalho reiterará a importância do videomonitoramento como forma de viabilização da segurança pública e promoção da ordem constitucionalmente garantida. Serão abordados alguns casos práticos, em âmbito nacional e internacional, perpassando por fatídicos acontecimentos como o incidente que vitimou George Floyd em Mineápolis, nos Estados Unidos, no ano de 2020.

Palavras-Chave: Poder de Polícia. Segurança Pública. Ordem Pública. Polícia Militar. Policiamento Ostensivo. Videomonitoramento. Body-Worn Camera. Câmeras Operacionais Portáteis.

ABSTRACT

CAMARGO, Camila Ferreira Kfourir. A Manutenção da Ordem Pública decorrente da adoção do videomonitoramento na atividade ostensiva desempenhada pela Polícia Militar do Estado de São Paulo

The main goal of this paper runs through three main pillars. The first of them resides in the theme related to the Police Power, being followed by public security and public order. Furthermore, a brief historical digression will be made, passing through dictatorial times and the way Military Police of the state of São Paulo behaved, being followed by the current dilemmas from the use of Body-Worn Cameras (BWC). In addition, to talk about the scope of the study, a technical analysis of the Corporation will be made, dealing with the pros and cons of the introduction of new video surveillance technologies in the ostensible policing activity. Besides that, the study will face the absence of federal and state regulation in relation to BWC. In conclusion, the paper will reiterate the importance of video surveillance as a way of making public security and promoting the constitutionally guaranteed order. Some practical cases will be addressed, passing through fateful events such as the incident that killed George Floyd, in Minneapolis, United States, in 2020.

Keywords: Police Power. Public Security. Public Order. Military Police. Ostensible Policing Activity. Video Surveillance. Body-Worn Camera.

SUMÁRIO

1.	CONCEITUAÇÕES	9
1.1.	O Poder de Polícia	9
1.1.1.	A Coercibilidade	11
1.1.2.	A Competência Discricionária	12
1.1.3.	A Autoexecutoriedade	13
1.2.	Segurança Pública e Ordem Pública	14
1.3	O Poder de Polícia nas Forças Policiais	19
2.	A ATUAÇÃO DA POLÍCIA MILITAR	
	DO ESTADO DE SÃO PAULO	23
2.1.	Formação histórica da Polícia Militar	
	do Estado de São Paulo (PMESP)	23
2.2.	Regulamentação Federal e Estadual	27
3.	A ADOÇÃO DAS CÂMERAS OPERACIONAIS PORTÁTEIS ...	30
3.1.	Noções introdutórias	30
3.2.	Precedentes à introdução da tecnologia	31
3.3.	Panorama Geral de Uso	36
3.4	As desvantagens advindas da tecnologia de videomonitoramento ..	38
3.5.	As vantagens envolvidas no uso das câmeras	40
4.	CONCLUSÃO	45
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	49

1. Conceituações:

1.1 O Poder de Polícia

Para melhor compreensão do tema Poder de Polícia, matéria intimamente relacionada aos ramos administrativistas da ciência jurídica, é necessário fazer breves considerações.

Inicialmente, cumpre esclarecer que a matéria possui vertentes no Direito Penal e no Direito Público. Na primeira área, o conceito está relacionado há condutas tipificadas como sendo crimes; enquanto no âmbito do Direito Público, o instituto está relacionado à atividade regulatória do ente estatal em relação à sociedade.

Para os fins pretendidos por meio da elaboração deste trabalho, as atenções serão voltadas ao Poder de Polícia tutelado na seara do Direito Público.

Estabelecida essa premissa, pode se dizer que o Poder de Polícia incide na esfera judiciária e administrativa. Na primeira delas, sua forma é mais repressiva, enquanto na segunda, a denominada administrativa, possui atuação voltada ao campo preventivo. Dessa forma, enquanto a polícia administrativa visa prevenir as ações que estejam em desacordo com a conduta social esperada, a polícia judiciária é aquela que objetiva punir os cidadãos que infringem a lei e, por assim ser, praticam ilícito penais.

Contudo, é importante dizer que a polícia administrativa também pode agir de forma repressiva e desde que as circunstâncias evidenciem que o comportamento individual pode causar prejuízo à coletividade. É por conta disso que, nas palavras da doutrinadora Maria Sylvia Zanella Di Pietro, a polícia administrativa, regida pelos ditames do Direito Administrativo, incide sobre bens, direitos ou atividades, enquanto a polícia judiciária, regida pelas normativas postas no Direito Penal, incide sobre as pessoas¹.

No âmbito do Ordenamento Jurídico Pátrio, o instituto encontra regramento estabelecido no artigo 78, do Código Tributário Nacional, veja-se:

Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômica

¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. 2019, Pg. 873

dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

Parágrafo Único: Considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder².

Nesse sentido, o Professor Luis Manuel Fonseca Pires, ao elaborar a obra “Estados de Exceção: A Usurpação da Soberania Popular”³, apresenta diferentes conceitos que foram desenvolvidos acerca do que seria o mencionado Poder de Polícia.

Assim, seguindo ao raciocínio contemplado na obra, cumpre mencionar que a primeira reflexão foi elaborada pelo jurista italiano Renato Alessi. Para ele, a questão deveria ser compreendida como sendo a intervenção, coação e restrição do Estado, de modo que, trata-se da “(...) *atividade administrativa que se desenvolve limitando ou regulando a atividade dos administrados (pessoas físicas ou jurídicas), usando eventualmente a coação, se for necessária* (...)”⁴.

Em segundo momento, é trazido à baila o conceito do jurista francês Jean Rivero que aborda a temática como “(...) *o conjunto das intervenções da Administração que tendem a impor à livre ação dos particulares a disciplina exigida na vida em sociedade* (...)”⁵. Logo após, para o jurista alemão Otto Mayer, a matéria “(...) *consiste na ação da autoridade para fazer cumprir um dever, que supõe geral, de não perturbar de modo algum a boa ordem da coisa pública* (...)”⁶.

Em território nacional, a definição segue à linha estabelecida pelos juristas supramencionados e, para a doutrinadora Maria Sylvia Zanella Di Pietro, a matéria consiste na atividade do Estado de limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público.

² BRASIL, Código Tributário Nacional (1996), Capítulo V, Seção II, Título IV, Taxas, Art. 78. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172compilado.htm. Acesso em 10 de setembro de 2022

³ PIRES, Luis Manuel Fonseca. 2021, Pg. 162 a 166

⁴ ALESSI, Renato. 1966, Pg. 569

⁵ RIVERO, Jean. 1981. Pg. 478

⁶ MAYER, Otto. 1951, Pg. 19

Assim, de acordo com os conceitos apresentados, em principal aquele desenvolvido pela doutrina administrativa, pode-se dizer que o Poder de Polícia funciona como a faculdade que a Administração possui para limitar determinados direitos em função do interesse público.

À vista disso, há de se dizer que a atuação, por vezes repressiva do Poder de Polícia, se fundamenta em três principais pilares: (a) coercibilidade, (b) a competência discricionária; e (c) a autoexecutoriedade, tal como será pormenorizado a seguir.

1.1.1. A Coercibilidade

Em linhas gerais, alguns doutrinadores estabelecem que o elemento da coercibilidade está intimamente relacionado à imposição de medidas adotadas pela Administração.

Assim, ressalva Celso Antônio Bandeira de Mello:

“A utilização de meios coativos por parte da Administração (...) é uma necessidade imposta em nome da defesa dos interesses públicos. Tem, portanto, na área da polícia, como em qualquer outro setor da atuação da Administração, um limite conatural ao seu exercício. Este limite é o atingimento da finalidade legal em vista da qual foi instituída a medida de polícia⁷”.

Nesse sentido, pode-se dizer que, para o doutrinador, é preciso que a Administração se comporte com extrema cautela. Ao fazer referida afirmação, Bandeira de Mello entende que a aplicação do Poder de Polícia nunca deve utilizar de meios mais enérgicos que os necessários à obtenção daquele resultado pretendido pela lei. Caso contrário, existirá um vício jurídico que acarretará na responsabilidade da Administração.

É justamente nesse sentido, tratando das vezes em que o Poder Público excedeu a proporcionalidade esperada à vista da medida adotada e a finalidade legal a ser atingida, que incide a responsabilidade estatal, conforme já pacificado doutrinariamente e na jurisprudência.

A seguir, ainda tratando do posicionamento assumido pelo administrativo, é pontuado que a exigibilidade de cumprimento da norma jamais poderá justificar ações que violem a necessária proporcionalidade entre a medida adotada e a finalidade a ser atingida, sob pena de

⁷ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. 2019, Pg. 894

responsabilização dos agentes que agiram de forma transgressora e violaram as premissas normativas.

A história brasileira recente comprovou a importância da positivação de regulamentos que submetam o Estado ao princípio da legalidade. Foi apenas com o estabelecimento da referida submissão que se tornou possível promover a responsabilização de agentes causadores de brutalidades enquanto no uso de suas atribuições.

Exemplificando, mencionada responsabilização pôde ser constatada na culpabilização, transitada em julgado⁸, do Estado de São Paulo pelos excessos que foram cometidos pela Polícia Militar ao repelir as Manifestações de 2013. Na oportunidade, ao serem lançadas bombas de gás e balas de borracha contra a população, foram cometidos abusos desenfreados contra cidadãos, gerando, assim, uma condenação indenizatória de R\$ 8.000.000,00, além da determinação de que fosse formulado novo plano de ações para as atuações policiais em protestos.

À vista disso e na dianteira do quanto exposto, pode se dizer que o referido pilar constitutivo do Poder de Polícia jamais deve ser utilizado de maneira desarrazoada, sob pena de enfraquecimento das bases democráticas do Estado.

1.1.2. A Competência Discricionária

Tratando de competência discricionária, a doutrinadora Maria Sylvia Zanella Di Pietro⁹ determina que, em sentido geral, o conceito pode ser compreendido como a margem de apreciação que possui aquele que vai emitir o ato em relação ao momento e ao meio de atuação a ser estipulado no mesmo.

Nesse sentido, considerando o Poder de Polícia exercido pelo Estado, pode se dizer que a discricionariedade é um dos mais importantes traços envoltos à temática.

Ocorre que, em termos críticos àquilo que classicamente lecionado na doutrina, é necessário trazer o contraponto estabelecido pelo Professor Luis Manuel Fonseca Pires em sua obra “Controle Judicial da Discricionariedade Administrativa – dos conceitos jurídicos

⁸ (TJSP; Sentença 1016019-17.2014.8.26.0053; Juiz de Direito: Valentino Aparecido de Andrade; 10.^a Vara de Fazenda Pública do Foro Central – Fazenda Pública/Acidentes; 19/10/2016)

⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. 2019, Pg. 155

indeterminados às políticas públicas”¹⁰. O administrativista estabelece que, a partir do momento em que a noção de discricionariedade passa a gravitar em torno de um suposto “poder” do Estado – o poder discricionário –, trazendo a ideia de uma espécie de potência ou autoridade, pode-se inferir que este está imune à fiscalização, o que, entretanto, é extremamente perigoso e não deve ser sustentado.

Nessa toada, o Professor estabelece que deveria existir uma alteração no uso do termo “poder discricionário”, sendo adotado, então, “competência discricionária” como forma de substituição. A aparente pequena mudança terminológica é fundamental para que se entenda que “competência” é um conceito relacionado à separação de poder e, portanto, matéria delineada pelas normas constitucionais e pelas demais leis infraconstitucionais, não existindo uma superioridade, ou imunidade legislativa nas ações tomadas pelo ente estatal, retomando, então, o quanto estabelecido pelo princípio da legalidade.

Tem-se, portanto, estabelecida a segunda característica do Poder de Polícia, em uma análise promovida através do Direito Público.

1.1.3. A Autoexecutoriedade

Ao delinear sobre a terceira característica do Poder de Polícia, isto é, a autoexecutoriedade, a doutrinadora Maria Sylvia Zanella Di Pietro¹¹, leciona que este ponto trata da possibilidade que a Administração tem de, com os próprios meios, executar suas decisões, sem precisar de chancela do Poder Judiciário, o que, como desde já pode parecer, é perigoso e evidencia os riscos para atos cometidos de forma desarrazoada e arbitrária.

Assim, visando dirimir o aparente campo vazio que existiria e autorizaria a ação discricionária da Administração, foi estabelecida a premissa de que a sua aplicação apenas pode ocorrer nos casos em que a lei autorize a mencionada faculdade (sendo necessário estar em consonância com o que determina o artigo 5.º, inciso LV, da Constituição Federal¹²), ou quando se tratar de situação urgente com potencial e inquestionável lesividade ao interesse público.

¹⁰ PIRES, Luis Manuel Fonseca. 2017, Pg. 129

¹¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. 2019, Pg. 156

¹² BRASIL, Constituição Federal (1988), Título II, Capítulo I, Dos Direitos Individuais e Coletivos, Art. 5.º, LV “aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes”. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 10 de setembro de 2022

Nesse segundo caso, como bem pontuado pela doutrinadora, a urgência não isenta a Administração da observância ao procedimento especial, de modo que, caso atue de forma arbitrária, ou que se comprove que ocorreu excesso no uso da força, existirá a responsabilização do Estado e, dependendo do caso, constatado o dolo ou a culpa, será igualmente atribuída responsabilidade ao agente público que agiu de forma incongruente às determinações, assegurado, então, o direito de regresso.

1.2. Segurança Pública e Ordem Pública

Preliminarmente, importante mencionar que a temática relativa à segurança pública possui capítulo próprio na Constituição Federal. Por meio do artigo 144 o conceito, que é definido como sendo um dever do Estado, é considerado também um direito e responsabilidade de todos, sendo exercido para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. Para viabilizar a garantia, o legislador constituinte elencou as forças relacionadas à polícia federal, polícia rodoviária federal, polícia ferroviária federal, polícias civis, polícias militares e corpos de bombeiro militares, bem como as polícias penais federais, estaduais e distritais.

Estabelecida essa premissa, pode se dizer que, tratando da origem da palavra, etimologicamente¹³, segurança quer dizer o ato ou efeito de segurar, ou seja, reflete o efeito de tornar livre de perigo, ser protegido ou livre do risco. Assim, há aqueles que digam que o termo está associado a ideia de previsibilidade, a certeza do futuro.

Ao escrever sobre segurança pública, na obra “Direito Policial Moderno: polícia de segurança pública no Direito Administrativo Brasileiro”¹⁴, o doutrinador Lincoln Filocre D’Aquino estabeleceu que a temática pode ser estudada por meio de quatro perspectivas.

A primeira delas é a segurança pública sob o ponto de vista dos órgãos estatais; a segunda se dedica as atividades ou o exercício de segurança pública; por sua vez, a conceituação subsequente se volta ao direito e grau de sentimento individual e coletivo de segurança, sendo que; por fim, a quarta perspectiva estabelece que se trata do estado ou situação de segurança no sentido de controle do poder público.

¹³ FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. 1975. Pg. 1.282

¹⁴ FILOCRE, Lincoln D’Aquino. 2017. Pg. 50

Com maior destaque, seguindo ao que lecionado na mencionada obra, cumpre trazer aos holofotes o conceito de segurança pública sob o ângulo material, isto é, o exame dos princípios jurídicos que regem a atividade estatal de segurança pública, independentemente da ordem temática que a aproveite.

Posto isso, pode se dizer que o conceito está, genericamente, relacionado à ideia de ausência de riscos aos interesses da sociedade, sendo, assim, privilegiada a visão de coletividade em detrimento àquela individualista.

Nesse sentido, nas palavras de Lincoln Filocre D'Aquino¹⁵:

“Segurança pública é o conjunto de princípios, normas e valores jurídicos que orientam ações preventivas e reativas, de natureza pública, voltadas ao alcance ou à manutenção da ordem pública e que tem como fim último proporcionar aos indivíduos, na convivência social, a fruição de relações pautadas no direito básico de liberdade, garantidas a segurança jurídica – proteção contra repressão autoritária do Estado – e a segurança material – proteção contra agressões de todo tipo. A liberdade está contemplada entre os direitos fundamentais e é tida como direito de defesa frente ao Estado e ao indivíduo infrator. As seguranças jurídica e material de liberdade implicam na obrigação do Estado e dos indivíduos deixarem de fazer algo que possa atentar contra a integridade física das pessoas, não privarem o indivíduo de sua liberdade, bem como não expropriem, sem motivos, a propriedade privada”. (grifado)

Por assim ser, pode se dizer que as ações estatais, quando voltadas à segurança pública, visando prover segurança jurídica e segurança material, se traduzem em duas categorias.

Na primeira delas, é feito um desenvolvimento de políticas de segurança, enquanto na segunda, o foco recai sobre os atos de execução das referidas políticas, tal como na operacionalização da ação policial, sendo essa uma das ramificações do Poder de Polícia, voltada à restrição do uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade¹⁶, conforme mencionado no capítulo anterior.

Ocorre que, nesse contexto, é fundamental a manutenção de um equilíbrio ao promover a segurança pública.

¹⁵ *Ibidem*. Pg. 52.

¹⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. 2002. Pg. 127

Esse referido equilíbrio, para alguns doutrinadores, é denominado como a ordem pública, buscada através da segurança pública e voltada a reduzir as formas de insegurança.

Vale dizer que, o dever do Estado ao promover a segurança pública é, justamente, garantir o cumprimento, a defesa e a garantia dos direitos e liberdades individuais e coletivos que estão constitucionalmente positivados, de modo que, seja assegurado um ambiente saudável para que a sociedade desempenhe normalmente suas funções.

Foi possível constatar que, com o agravamento da violência urbana nas últimas décadas, os temas relacionados à ordem e segurança pública tomaram a cena dos debates midiáticos e das discussões políticas.

Posto isso, antes de aclarar a diferença entre ordem pública e segurança pública, é necessário mencionar que uma das maiores dificuldades para promover o entendimento do primeiro tópico, ordem pública, reside no fato de que a matéria, ainda que retratada na letra constitucional, não foi sequer definida na Constituição Federal.

Dito isso, na tentativa de promover maiores esclarecimentos, é necessário efetuar uma breve volta aos tempos de evolução e aprimoração do conceito.

Com raízes no Direito Francês, mais em específico na tríade estabelecida na Revolução Francesa, relacionada à segurança pública, tranquilidade pública e salubridade¹⁷, o Direito Brasileiro adotou a ideia de ordem pública como sendo uma noção central para a estruturação do direito policial.

Assim, embora o conceito tenha se remodelado – *o que, inclusive, faz diariamente e por observância às rápidas mudanças da sociedade* – sempre foi assegurado que, na essência, a ordem pública fosse capaz de autorizar e legitimar a atuação das autoridades titulares de poderes de polícia, com base em regulamentos e atos administrativos individuais, para restringirem liberdades públicas e fundamentais, quando necessário.

Nesse sentido, a terminologia jurídica de ordem pública, para o doutrinador Lincoln Filocre D'Aquino¹⁸, estudando os termos postos pela jurista Cynthia Ract de Almeida¹⁹, é designativa de parâmetros basilares de comportamento social, abarcando, em sentido amplo, quaisquer

¹⁷ NOGUEIRA DE BRITO, Miguel. 2009. Volume I, Pg. 283

¹⁸ FILOCRE, Lincoln D'Aquino. 2017. Pg. 56

¹⁹ ALMEIDA, Cynthia Ract de. 1991. Pg. 284 a 287

relações que envolvam a moral, família e no que diz respeito à estrutura e relações internas, assim como à economia quando genericamente considerada.

Sendo assim, a compreensão de ordem pública reside na ideia de uma ordem interna genericamente conhecida como um conjunto de normas que regem a sociedade visando o bem-estar social, a manutenção da ordem e os costumes no âmbito interno.

Complementarmente, como estabelecido pelo criminalista Jorge da Silva²⁰, a noção de ordem pública alcança também o significado de clima de equilíbrio e paz, sendo ambas as premissas necessárias à conveniência coletiva do dia a dia.

Ainda, há aqueles²¹ que entendem que a ordem pública é um conjunto de valores, princípios e normas.

Para estes, seus elementos são de observância obrigatória e voltados até mesmo a permitir o funcionamento regular e estável da sociedade. Não apenas isso, os referidos elementos possuem um caráter assecuratório da liberdade de cada um.

Ocorre que, se a ordem pública fosse entendida como um mero conjunto de normas não positivadas de comportamento, traduzindo-se como aquelas que são esperados na esfera pública e coerentes àquilo que estabelecido na Constituição Federal e bons costumes sociais, existiria uma considerável e perigosa margem de indeterminação em relação ao tema e suas terminações quando permeados em casos práticos da sociedade.

Diante disso, a primeira crítica à indeterminação conceitual supramencionada residiria em objeção de constitucionalidade.

Partindo do pressuposto de que as normas não jurídicas, integrantes do conceito de moral social, não se prestam, no bojo dos Estados de Direito Democráticos, a servir como forma de restrição de direitos fundamentais, em especial no que toca à liberdade, existiria uma vedação de aplicabilidade do conceito.

Em segundo momento, a crítica subsequente residiria na objeção de impossibilidade, ou seja, não é viável o estabelecimento de um único conjunto uniforme de costumes relacionados à ordem pública para ser aplicado de modo geral, o que, inevitavelmente, desconsideraria a pluralidade social.

²⁰ SILVA, Jorge da. 2003. Pg. 224

²¹ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. 1988. Pg. 133

Assim, visões mais clássicas de ordem pública, pautadas em relações políticas e valores ético-sociais, religiosos, estéticos e estáticos, usualmente não positivados, não se sustenta na seara das prerrogativas que são asseguradas pelos Estados Democráticos de Direito, uma vez que prega pela desconsideração da pluralidade democrática.

Noutro giro, quando o tema é analisado sob a visão administrativista moderna do Direito de Polícia de Segurança Pública, as perturbações da ordem pública passam a ser entendidas como as situações de perigo, isto é, quando, de alguma forma, há a exposição de direitos fundamentais ou interesses públicos protegidos pelo ordenamento jurídico.

Nesses casos, é chancelada a intervenção policial, como forma de promover a segurança pública e preservar a ordem e, por assim ser, os interesses da sociedade.

É nesta toada que, tal como asseverado por Lincoln Filocre D'Aquino²², pode se dizer que a compreensão de segurança pública, como forma de manutenção da ordem pública, emprega a atuação policial no controle dos perigos relacionados à criminalidade e as ameaças à boa ordem social. Porém, essa mencionada atuação deve se dar, necessariamente, com rigoroso respeito aos princípios que regem a função policial específica e os limites dela decorrentes.

Considerando os argumentos que foram tecidos acerca das conceituações, entende-se pela necessidade de que o conceito de segurança pública e ordem pública sejam analisados de forma conjunta e pela seara moderna do Direito Administrativo.

Não apenas isso, levando em conta os termos supramencionados, pode se dizer que um é necessário à viabilização do outro, sendo inquestionável que os atos praticados pelo Estado, através da segurança pública e para promoção da ordem pública, sejam pautados na legalidade, com ações regradas e nos limites positivados, de modo que, eventuais excessos sejam veementemente reprimidos.

Concatena-se, portanto, que, sem a segurança pública, por vezes, materializada na ação policial, não há o que se falar em ordem pública e, por assim ser, garantia dos direitos e garantias fundamentais elencados na Carta Constitucional.

1.3. O Poder de Polícia nas Forças Policiais

²² FILOCRE, Lincoln D'Aquino. 2017. Pg. 62

Considerando as ponderações que foram feitas envolvendo Poder de Polícia, Segurança Pública e Ordem Pública, cumpre, agora, adentrar no elo que envolve as três temáticas e as forças policiais.

O referido Poder de Polícia, consubstanciado nas atuações de segurança pública, pode ser considerado um pressuposto lógico da polícia de segurança pública. Em outras palavras, o que se pretende dizer é que a concretização do mencionado poder está na atuação policial que visa, justamente, não permitir a afetação da boa ordem da coisa pública.

Nesse sentido, Antonio Francisco de Sousa, ao lecionar em “A Polícia no Estado de Direito”²³, estabelece que o Poder de Polícia de segurança pública ocorre em dois momentos. O primeiro deles em âmbito legislativo estatal, sendo responsável por ditar normas gerais e abstratas limitadoras; enquanto o segundo, relativo ao exercício da função executiva estatal, é desempenhado pela polícia de segurança pública.

É a partir dessa premissa que pode se dizer que a polícia de segurança pública, abordando a questão em sentido amplo, atua quando presente o elemento *perigo*, podendo e devendo limitar a liberdade individual com o objetivo de proteger os direitos fundamentais e interesses públicos que estão previstos em lei.

Nesse sentido, Nogueira Brito²⁴ estabelece que *perigo*, no que diz respeito ao direito policial, é o quadro decorrente de situação ou conduta que possa vir a lesar, em um período de tempo determinado, pelo decurso normal dos acontecimentos e com probabilidade suficiente, bens jurídicos protegidos e cuja defesa é autorizada pela ordem jurídica. Sendo assim, para ele, o perigo é uma lesão futura determinável.

Por outro lado, é trazido à baila o conceito de *perigo*, interpretado pelo doutrinador Filocre²⁵, como aquele que decorre de condutas humanas, em tese criminosas, que possam gerar danos a direitos fundamentais e interesses públicos legalmente resguardados. Sendo assim, para o direito de polícia de segurança pública, *perigo* funcionaria como a lesão futura determinável e decorrente de condutas tipificadas legalmente como crimes e decorrente de práticas individuais ou coletivas.

Por assim ser, a lesão envolvida não pode ser apenas aquela que iminente, mas também a atual, ou mesmo a já consumada, sendo que, quando a lesão aos bens jurídicos protegidos pelo

²³ SOUSA, António Francisco. 2009. Pg. 13

²⁴ NOGUEIRA DE BRITO, Miguel. 2009. Pg. 358

²⁵ FILOCRE, Lincoln D’Aquino. 2017. Pg. 71

Ordenamento Jurídico é persistente, torna-se fundamental rechaçar a forma de perigo que está sendo empregada.

Indo adiante, no que toca à prevenção de perigo, é fundamental que reste constatada a referida forma de perigo. É justamente esse o elemento que justifica a atuação policial de segurança pública para que, através da lei ou de cláusula geral, se caracterizado o estado de necessidade, seja cancelada sua atuação, desde que proporcional.

Sendo assim, se não comprovada a configuração de perigo – o que afasta a prerrogativa do estado de necessidade –, mas estando presente o risco de lesão a um bem jurídico protegido, a atuação policial de segurança pública dependerá da expressa previsão legal que a autorize de agir.

Posto isso, é fundamental a clara identificação de como ou quando um determinado risco ultrapassa a precaução de perigo e alcança a condição de prevenção de perigo. É por meio de tal identificação que a autoridade policial de segurança pública define a intensidade ou o conteúdo que será empregado na atuação policial.

Nesse sentido, seguindo àquilo que ponderado por Nogueira de Brito²⁶, a avaliação feita pela autoridade policial de segurança pública baseia-se nos dados disponíveis no momento da decisão de ação, de modo que, se naquele momento, a avaliação foi corretamente realizada, não há o que se falar em ilegalidade, mesmo que os fatos não tenham se desenvolvido tal como inicialmente previstos.

Em outras palavras, a ocorrência de fatos distintos daqueles primeiramente imaginados não deve colocar em dúvida se havia, com efeito, uma situação de perigo, justamente porque o conceito de probabilidade de perigo fundamenta-se na subjetividade e não na verificação de uma relação de causalidade.

Além dessa importante diferenciação entre perigo e probabilidade de perigo, é igualmente necessário que sejam pontuadas as diferenças entre o perigo objetivo e subjetivo. O primeiro deles, *perigo objetivo*, ocorre quando há a correspondência de uma conduta com uma proposição que se comprova com base em teorias sociais, daí decorrendo a probabilidade de lesão decorrente de uma prática, em tese, criminosa e que gerará uma lesão.

²⁶ NOGUEIRA DE BRITO, Miguel. 2009. Pg. 361

Ocorre que, o conceito de perigo objetivo, como pressuposto da atuação policial, é passível de críticas.

A primeira contestação feita parte do pressuposto de que o juízo de probabilidade não é apto a definir as situações objetivas de perigo, até mesmo porque isso dependeria de conhecimentos técnicos e científicos, o que, contudo, não é viável à atuação cotidiana. Sendo assim, a avaliação conferida seria subjetiva e não objetiva como, em tese, apregoadado.

Uma segunda crítica reside no fato de que, condutas inicialmente perigosas, na sequência de seu desenvolvimento, podem não se caracterizar como sendo condutas de ação criminosa, até mesmo considerando a provisoriedade e a incerteza envolvidas.

Por fim, a terceira crítica é feita partindo da ideia de que não se pode atrelar a atividade policial a situações de certeza, até mesmo porque a atividade policial de segurança pública requer reações rápidas e de acordo com as exigências da circunstância que demonstre uma ameaça razoável de perigo.

Diante disso, considerando os apontamentos, uma segunda noção reside no *perigo subjetivo* que engloba os casos em que a atividade policial precisa agir e ir além das restrições postas ao perigo tipicamente identificado e objetivo.

Sendo assim, nesse segundo conceito, trabalha-se mais com a ideia de suspeita de perigo. Ocorre que, como pode se imaginar, a interpretação de *suspeita* é amplíssima e, por isso, pode abrir espaço a arbitrariedades. Nesse sentido, apenas tem a chancela de atuação, aquelas ações que agem fundadas em fatos e não apenas no perigo putativo, ou seja, imaginário.

São, portanto, ilegais quaisquer medidas policiais de segurança pública voltadas a prevenir perigos imaginários e que não se apoiam em suficientes situações fáticas.

Exemplificando os pontos acima, cumpre rememorar que as manifestações, tal como aquelas que reclamam pela ausência de políticas públicas, são asseguradas pelos ditames da Constituição Federal (artigo 5.º, incisos IV, XVI e XII; artigo 220), sendo, inclusive, expressamente vedada quaisquer formas de censura. Nesse sentido, partindo da premissa de que historicamente já ocorreram embates com manifestantes, não pode a atuação policial, considerando um perigo putativo, agir contra os cidadãos que estão exercendo um direito constitucional. Sendo assim, eventual atuação das forças policiais apenas estaria autorizada se expressamente fosse verificado o perigo ou as ameaças concretas de sua consumação, tal como manifestantes portando objetos ilícitos.

À vista dos termos expostos, entende-se que, embora seja autorizado a ação das forças policiais em casos que ainda não constatado, de forma objetiva, o perigo à sociedade, é necessário que a atuação, para a promoção da ordem pública, seja feita com parcimônia e afastando quaisquer excessos que decorram de uma previsão de perigo putativo, sob pena de responsabilidade do Estado.

Dito isso, passa-se ao próximo ponto enfrentado por este trabalho e voltado ao entendimento da forma pela qual, historicamente, foi construída a Polícia Militar do Estado de São Paulo, bem como os regramentos adotados para sua organização.

2. A atuação da Polícia Militar do Estado de São Paulo:

2.1. Formação histórica da Polícia Militar do Estado de São Paulo (PMESP)

Na Europa do século XIX, berço do desenvolvimento do conceito atribuído ao Estado Moderno, começou a ser trabalhada a concepção contemporânea de polícia, mas, até aquele momento, sempre com a conotação de órgão auxiliar da Justiça Criminal.

Utilizando da obra de Marcelo Cortez de Ramos Paula²⁷, pode se dizer que, em cenário nacional, as primeiras formas de organização militar permanente e organizada foram as *tropas de linha* e de *milícia*.

O primeiro grupo, as tropas de linha, guardavam relação com o Exército Nacional, com postos oficiais compostos por portugueses e os inferiores por colonos. Por sua vez, as milícias eram formadas pelos colonos e voltadas ao auxílio do primeiro grupo, sendo, inclusive, um serviço obrigatório e sem remuneração.

A reestruturação desse modelo ocorreu em 1831, ainda no Período Imperial. Na oportunidade, o Ministro da Justiça, Padre Diogo Antônio Feijó, criou as Guardas Municipais que, posteriormente, foram substituídas pela Guarda Nacional que tinha como lema a defesa da Constituição, Liberdade, Independência e a Integridade do Império.

Nesse mesmo momento, Feijó propôs a criação de uma Guarda Municipal Permanente, sendo o projeto aprovado no mesmo ano pelo Governo Central. À vista disso, foi autorizado que tais formas de organização militar, ainda que incipientes, fossem implementadas nas Províncias.

Diante disso, Rafael Tobias de Aguiar, presidente da Província de São Paulo, propôs a instauração da aludida Guarda Municipal, sendo o projeto então implementado, após aval do Conselho do Governo da Província, em 15 de dezembro de 1831. À época, o efetivo inicial era composto por 100 homens a pé e 30 a cavalo²⁸.

A separação entre o Corpo de Bombeiros e as forças de polícia apenas ocorreu no ano de 1880. Sendo assim, com 21 homens, foi criada a Seção de Bombeiros, de modo que,

²⁷ PAULA, Marcelo Cortez Ramos de. 2007, Pg. 38 a 46

²⁸ <https://www.policiamilitar.sp.gov.br/institucional/historia-da-pm#:~:text=Inicialmente%2C%20recebeu%20o%20nome%20de,sem%20o%20car%C3%A1ter%20militar%20desta>. Acesso em: 15 de setembro de 2022

constatada a importância da instituição, em pouco tempo, o número de efetivos dobrou, embora os meios de comunicação de incêndio ainda fossem arcaicos, considerando que era necessário avisar pessoalmente no Quartel sobre eventuais incidentes²⁹.

Assim, em 1888 se iniciou a construção do Primeiro Batalhão de Polícia de Choque – ROTA.

Não apenas isso, com a abolição da escravatura, decorrente da assinatura da Lei Áurea pela Princesa Isabel, o corpo da Polícia Militar foi triplicado, chegando a 1.480 homens que, segundo dados da PMESP “*representam a miscigenação paulista, alistando lado a lado todas as etnias. Nos próximos trinta anos a composição do efetivo iria refletir também a intensa presença do imigrante em São Paulo, chegando a compor 25% do efetivo total da Força*”³⁰.



Imagem disponível em: <https://www.policiamilitar.sp.gov.br/institucional/historia-da-pm#:~:text=Inicialmente%2C%20recebeu%20o%20nome%20de,sem%20o%20car%C3%A1ter%20militar%20desta>. Acesso em: 15/09/2022

Com um considerável salto histórico, no ano de 1932, operacionalizou-se no Estado de São Paulo a Revolução Constitucionalista, com os mártires M.M.D.C (Miragaia, Martins, Dráusio e Camargo), que morreram na Praça da República, por elementos a serviço da Ditadura Vargas. O episódio representou um novo capítulo na história da Polícia Militar Paulista,

²⁹ *Ibidem.*

³⁰ *Ibidem.*

considerando o apoio que foi concedido pelas Tropas Federais da 2.^a Região Militar e da Força Pública³¹.

Tempos depois, em 1945, durante a Segunda Guerra Mundial, os policiais do Estado de São Paulo foram mobilizados para agir nas frentes do confronto. Aqueles que ficaram responsáveis pela frente interna promoviam a vigilância do Parque Industrial de São Paulo e demais polos econômicos e significativos ao Estado, além de realizarem a fiscalização dos presos de guerra estrangeiros. Por outro lado, uma parte do efetivo foi deslocado à frente externa, se dirigindo à Itália, integrando a Força Expedicionária Brasileira, dando início ao que viria a ser a Polícia do Exército³².

Em 1955, foi criado o Corpo de Policiamento Feminino, pioneiro na América Latina por introduzir mulheres nas forças policiais. Dentre as funções, inicialmente desempenhadas por 13 policiais, eram atribuídas missões sociais voltadas à proteção de mulheres e jovens vulneráveis. Em razão disso, foram denominadas como “*as 13 mais corajosas de 1955*”³³.

Foi no ano de 1964, início da Ditadura Militar, fase conturbada à democracia brasileira, especialmente em aspectos políticos e sociais, que a Força Pública Estadual atuou de forma mais ostensiva com o propósito de garantir a ordem pública e a estabilidade da nação, obedecendo aos regramentos que eram dados pelo Governador Adhemar de Barros.

Em breve recapitulação, rememora-se que, naquele fatídico ano, com a tomada do poder político pelo golpe civil-militar, a democracia brasileira e as bases do Estado Democrático de Direito foram alanceadas por longos 21 anos de chumbo, voltados ao combate ao inimigo comunista como forma de defesa da ordem e da unidade estatal, tal como lecionado na obra do Professor Pedro Estevam Serrano, que trata sobre os Golpes autoritários delineados na América Latina³⁴.

Nesse período, em 13 de dezembro de 1968, sob o governo linha dura do General Costa e Silva e na égide do “ano que não acabou”³⁵, foi inaugurado o período ditatorial mais cinzento

³¹ <https://www.al.sp.gov.br/noticia/?id=358013>. Acesso em: 15 de setembro de 2022

³² <https://www.policiamilitar.sp.gov.br/institucional/historia-da-pm#:~:text=Inicialmente%2C%20recebeu%20o%20nome%20de,sem%20o%20car%C3%A1ter%20militar%20desta>. Acesso em: 15 de setembro de 2022

³³ *Ibidem*.

³⁴ SERRANO, Pedro Estevam Aves Pinto. 2016. Pg. 99

³⁵ <https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/FatosImagens/AI5>. Acesso em: 16 de setembro de 2022

sendo, então, instituído o Ato Institucional n.º 05 que marcou a revogação de direitos políticos e sociais dos cidadãos.

Continuando os horrores, usando dos meios já empregados na Ditadura Vargas, foi instituído o Departamento de Ordem Política e Social (DOPS), que funcionava como um braço da Ditadura Militar, compondo uma rede integrada de repressão contra os denominados inimigos do regime. Isto é, o DOPS funcionava como a entidade responsável por fichar àqueles que fossem suspeitos de conspirarem contra a Ditadura³⁶.

Outro importante elemento na implementação do medo foi o Destacamento de Operações e Informações – Centro de Operações de Defesa Interna (DOI-CODI), criado em meados de 1970, por ordem de Orlando Geisel e voltado à defesa interna e contra ameaças em território nacional³⁷.

Aliado ao DOI-CODI e ao DOPS, eram encontradas outras ferramentas de controle que obstinavam informações e aumento do controle ostensivo dos membros da sociedade.

Paralelamente, voltando ao foco pretendido na retrospectiva histórica policial no Estado de São Paulo, em 09 de abril de 1970, após a unificação da Força Pública com a Guarda Civil, a polícia paulistana recebeu o nome que é até a atualidade utilizado: Polícia Militar do Estado de São Paulo³⁸.

Tempos depois, em 1975, foram instalados alguns comandos especializados como o Policiamento de Choque, Policiamento Rodoviário, Policiamento Florestal, Policiamento de Trânsito e Policiamento Feminino, sendo os dois últimos extintos, respectivamente, em 2002 e 1999³⁹.

Após o reestabelecimento da democracia e promulgação da Constituição Federal de 1988, foi instituído o Grupo de Ações Táticas Especiais (GATE) voltado à atuação como uma tropa especial destinada ao resgate de reféns e outras ocorrências críticas. De acordo com a

³⁶ <http://www.jornal.uem.br/2011/index.php/edicoes-2004/39-jornal-06-mar-de-2004/215-pesquisa-revela-atualidade-dops-na-ditadura#:~:text=O%20Dops%20foi%20um%20bra%C3%A7o.de%20conspirarem%20contra%20a%20ditadura>. Acesso em: 16 de setembro de 2022

³⁷ <http://www.fgv.br/cpd/doc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/destacamento-de-operacoes-e-informacoes-centro-de-operacoes-e-defesa-interna-doi-codi>. Acesso em: 16 de setembro de 2022

³⁸ <https://www.policiamilitar.sp.gov.br/institucional/historia-da-pm#:~:text=Inicialmente%2C%20recebeu%20o%20nome%20de,sem%20o%20car%C3%A1ter%20militar%20desta>. Acesso em: 16 de setembro de 2022

³⁹ *Ibidem*.

PMESP, o Grupo foi e ainda é essencial para combater a criminalidade e a sofisticação do crime organizado⁴⁰.

Sendo assim, perpassados os principais fatos históricos mencionados, cumpre dizer que, nos últimos 34 anos, a Polícia Militar do Estado de São Paulo continuou inovando para garantir a segurança pública e manter a ordem pública estadual, de modo que, a legislação estadual, em observância à federal, foi igualmente tentando se reinventar.

Nessa toada, conforme será demonstrado a seguir, a PMESP, atualmente, lida com as nuances envolvidas na implementação e regulamentação de tecnologias que auxiliam na atividade policial, com destaque ao uso das body-worn cameras (BWC).

2.2. *Regulamentação Federal e Estadual*

Estabelecidas as premissas históricas anteriores e considerando a atual conjuntura da Polícia Militar, cumpre adentrar à temática da regulamentação.

Conforme mencionado, pode se dizer que compete a União, Estados e Distrito Federal estabelecer as diretrizes de matérias relacionadas à preservação da segurança pública.

Dito isso, no artigo 22, inciso XXI, da Constituição Federal, consta a competência privativa da União para, em assuntos concernentes as polícias militares e corpo de bombeiros militares, tratar sobre temas relacionados à organização, efetivos, material bélico, garantias, convocações, mobilizações, inatividades e pensões.

Não menos importante, o artigo 144, da Carta Magna, estabelece que cumpre as polícias militares, como um dos órgãos por meio dos quais o Estado cumpre seu dever de exercer a segurança pública, promover a preservação da ordem pública, bem como da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

De forma mais específica, no que toca ao regramento da matéria no Estado de São Paulo, cumpre dizer que a Constituição Estadual⁴¹, por sua vez e fazendo coro ao que lecionado nos termos constitucionais, determina:

⁴⁰ *Ibidem*.

⁴¹ SÃO PAULO, Constituição Estadual (1989), Capítulo III, Seção I, Art. 139, Da Segurança Pública. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/constituicao/1989/compilacao-constituicao-0-05.10.1989.html>. Acesso em 01 de outubro de 2022

Art. 139 A Segurança Pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e incolumidade das pessoas e do patrimônio.

§1º - O Estado manterá a Segurança Pública por meio de sua polícia, subordinada ao Governador do Estado.

§ 2º - A polícia do Estado será integrada pela Polícia Civil, Polícia Penal, Polícia Militar e Corpo de Bombeiros.

§3º - A Polícia Militar, integrada pelo Corpo de Bombeiros é força auxiliar, reserva do Exército.

Dessa forma, a Lei Maior Estadual prevê que a Corporação da Polícia Militar integra, ao lado da Polícia Civil e do Corpo de Bombeiros, a chamada Polícia do Estado, por meio da qual é assegurada à segurança pública e, assim, preservada a ordem pública e a incolumidade de pessoas e patrimônio.

Sendo assim, considerando que maior detalhamento normativo cumpre à produção legislativa de âmbito estadual, tratando da Polícia Militar do Estado de São Paulo, é importante mencionar o Decreto Estadual n.º 49.248, de 15 de abril de 2004. Em linhas gerais, no documento constam questões atinentes aos órgãos que compõem a Corporação, como também às regras de subordinação entre Comando de Policiamento e Unidades de Policiamento, com pormenorização das respectivas zonas de atuação dos diversos batalhões espalhados pelo Estado.

Não apenas isso, outra importante questão, atinente ao funcionamento da PMESP, consta em legislação que determina que a entidade se sujeitará à Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo, ao lado das Polícias Civil e Técnico-Científica, cabendo-lhe, por atribuição legal, a promoção exclusiva do policiamento ostensivo.

No que toca ao mencionado policiamento ostensivo, o sociólogo André Zanetic o define como⁴²:

“(…) forma particular de controle, alicerçada por atributos específicos de sistemas de vigilância e ameaças de sanção, e conduzido por uma ampla variedade de diferentes corpos e agentes que possuem como a sua principal atividade a manutenção da ordem e a promoção da segurança. Ainda que mais restrito do que genérico e vago conceito de controle social, o policiamento é, no entanto, uma categoria mais abrangente do que as atividades desempenhadas pelas forças estatais de segurança, e da

⁴² ZANETIC, André. 2012. Pg. 475. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/estudos/article/view/5425>. Acesso em: 26 de setembro de 2022

qual fazem parte tanto o policiamento privado como o policiamento público”.

À vista disso, o policiamento pode ser entendido como uma forma de controle, realizada tanto pelo Estado, através de seus órgãos de segurança, como pelas entidades não públicas, tal como empresas de segurança privada. Ocorre que, tratando do policiamento ostensivo, que visa a preservação da ordem pública mediante a promoção da segurança pública, este é atribuído às polícias militares.

Esclarecida a significância do termo e voltando ao Decreto Estadual n.º 49.248, de 15 de abril de 2004, pode se dizer que a Corporação da Polícia Militar Estadual é voltada ao desempenho do policiamento ostensivo de forma geral e especializada.

O policiamento ostensivo geral é subdividido em⁴³: (a) policiamento escolar; (b) policiamento integrado; (c) forças táticas; (d) radiopatrulhamento; (e) Ronda Ostensiva com Apoio de Motocicletas; (f) policiamento comunitário; e (g) policiamento de trânsito. Por sua vez, a parcela especializada é envolvida no policiamento de choque (dividido em batalhões com especialidades voltadas às ações táticas), policiamento ambiental e policiamento que faz uso da aviação para desempenho de suas funções.

Tem-se, portanto, as bases regulamentadoras e organizacionais da Polícia Militar do Estado de São Paulo.

⁴³ <https://www.policiamilitar.sp.gov.br/institucional/forcas-taticas>. Acesso em: 1.º de outubro de 2022

3. A adoção das câmeras operacionais portáteis:

3.1. *Noções Introdutórias*

Ao passo que já foram tecidas considerações mais técnicas acerca do Poder de Polícia, bem como sobre os elementos envolvidos na segurança pública e na promoção da ordem pública, envolvendo a atuação da Polícia Militar do Estado de São Paulo, cumpre agora conceder enfoque às Câmeras Operacionais Portáteis (COP), termo criado pela própria Corporação para as denominadas body-worn cameras (BWC).

Inicialmente, cumpre asseverar que as gravações ambientais na persecução penal, de acordo com a tese de doutorado desenvolvida pelo Coronel Robson Cabanas, da Polícia Militar Estadual⁴⁴, são aquelas que realizadas no meio ambiente por meio de gravadores de som, câmeras de vídeo, ou qualquer outro meio, podendo ser clandestina, quando não conhecida pelos interlocutores, ou autorizada, com ciência e concordância destes, ou decorrente de ordem judicial.

Ocorre que, embora haja uma discussão na doutrina, hoje, entende-se que as gravações realizadas de forma clandestina, são consideradas provas ilegais pelo que determina o Ordenamento Pátrio e, assim, não podem servir como evidências utilizadas em processos judiciais.

Diante disso, para situar a legalidade das gravações feitas pelo policial, é preciso explicitar a diferença de duas situações distintas no que tange ao exercício do policiamento ostensivo, que é justamente a ocorrência ou não de um flagrante delito, o que resulta na consequente desnecessidade de autorização de gravação.

Dessa forma, tratando-se de livre exercício da atividade policial, para que as gravações obtidas pelas COP tenham respaldo legal, é necessário que o agente do Estado comunique sobre o dispositivo, que aquela determinada situação está sendo gravada e, assim, afaste eventual alegação de clandestinidade, além de assegurar a preservação do direito à intimidade ou à privacidade do indivíduo gravado através do armazenamento seguro e restrito do material.

Por outro lado, tratando-se de flagrante delito, por óbvio, não se mostra razoável atribuir caráter clandestino às gravações feitas pelas COP tão somente pela prerrogativa de mácula ao

⁴⁴ DUQUE, Robson Cabanas. 2017, Pg. 51

direito à intimidade ou privacidade daquele que está praticando o ilícito. Denota-se que tal direito constitucional não pode ser utilizado para afastar o dever legal do Estado de preservação da ordem pública mediante o combate à prática de delitos.

Sendo assim, denota-se que a validade das provas extraídas das gravações feitas pelas COP, está intimamente ligada à comunicação da gravação, feita pelo policial militar que estiver perpetrando atos típicos de policiamento ostensivo, tal como abordagens. A prerrogativa da comunicação apenas é afastada quando se tratar de situação de flagrante delito.

Rememora-se que, o Ordenamento Pátrio, ao tratar sobre as provas judiciais, prevê a possibilidade de que a parte use de todos os meios legais para provar um fato, sendo garantido, inclusive, as gravações audiovisuais. É nesse sentido que determinam os artigos 369 e 422, do Código de Processo Civil, respectivamente⁴⁵, veja-se:

Art. 369. As partes têm o direito de empregar todos os meios legais, bem como os moralmente legítimos, ainda que não especificados neste Código, para provar a verdade dos fatos em que se funda o pedido ou a defesa e influir eficazmente com convicção do juiz.

Art. 422. Qualquer reprodução mecânica, como a fotográfica, a cinematográfica, a fonográfica ou de outra espécie, tem aptidão para fazer prova dos fatos ou das coisas representadas, se a sua conformidade com o documento original não for impugnada por aquele contra quem foi produzida.

À vista disso, não restam dúvidas quanto a legalidade das gravações ambientais realizadas pelas COP, na qualidade de prova documental. Sendo assim, feita a ressalva ao cidadão acerca da gravação, as filmagens são meios aptos de constituição de prova e participação de processos criminais, cíveis, administrativos e até mesmo militares.

3.2. *Precedentes à introdução da tecnologia*

A utilização da tecnologia aqui em discussão foi um processo árduo, complexo e gradativo, que apenas foi adotado após muitas discussões terem sido celebradas em âmbito nacional e internacional acerca da efetividade da medida.

⁴⁵ BRASIL Código de Processo Civil (2015), Capítulo XII, Das Provas, Art. 369 e 422. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm. Acesso em: 30 de setembro de 2022

Antecedente a BWC, foram adotadas “dash cams” que, em linhas gerais, se originaram nos Estados Unidos e eram acopladas nas viaturas com o fulcro de levar tais imagens, se o caso fosse, como provas perante o Poder Judiciário⁴⁶.

No Brasil, as primeiras iniciativas da PMESP no sentido de adotar tecnologias de vídeo ocorreu no ano de 2008, através de um projeto de videomonitoramento denominado “Olho de Águia”⁴⁷.

A ideia era promover um sistema composto por uma Central de Monitoração, que recebia transmissões ao vivo de câmeras fixadas em determinadas áreas públicas e até em helicópteros, além de contar com um sistema de transmissão eficaz, sendo possível o compartilhamento das imagens com os policiais em patrulhamento, bem como com o Corpo de Bombeiros.

Embora sem um regramento específico, já em 2016, a Polícia Militar do Estado de São Paulo começou a utilizar, ainda que de forma singela, as BWC, denominadas, à época, como Câmeras Individuais Portáteis. Contudo, por óbices tecnológicos e pelas falhas no próprio equipamento que, segundo relatos, não possuíam bateria suficiente para filmar o turno completo do policial, o projeto não vingou⁴⁸.

Nos anos subsequentes, observando a discussão internacional da matéria, iniciou-se um considerável fluxo de trabalhos legislativos federais contemplando a introdução da tecnologia na atuação dos policiais.

Foi nesse cenário que, então, nasceu o primeiro Projeto de Lei (PL) objetivando a instalação das câmeras de vigilância e GPS nas viaturas policiais do País.

Nesse sentido, em 06 de agosto de 2019, na Câmara dos Deputados, nascia o PL n.º 4.223/2019⁴⁹. O projeto, resumidamente, determinava que, em âmbito nacional, todas as viaturas das Polícias Cíveis e Militares portassem câmeras de vigilância on-line que fossem capazes de gravar as abordagens policiais, além de dispositivo GPS. A ideia era, a partir disso, poder armazenar os dados em uma espécie de “caixa-preta”, tal como aquelas que são agregadas às aeronaves, sendo, nesse caso, o dispositivo acoplado ao próprio veículo.

⁴⁶DUQUE, Robson Cabanas. 2017. Pg. 29

⁴⁷ *Ibidem*. Pg. 38

⁴⁸ *Ibidem*.

⁴⁹ Projeto de Lei. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2213402>. Acesso em: 07 de junho de 2022.

Complementarmente, de forma expressa, a proposta também proibia a divulgação das imagens. Em relação ao conteúdo gravado, a ideia era que ficasse armazenado pelo prazo mínimo de 120 dias e apenas pudesse ser divulgado pelas autoridades em caso de instauração de procedimento investigatório.

Contudo, em que pese o deputado responsável pela criação da proposta ter manifestado que “*o objetivo do projeto é aumentar as condições de monitoramento durante a atividade policial, garantindo maior segurança ao cidadão e também aos próprios policiais*”⁵⁰, quando da análise do PL pelas Comissões de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado; Finanças e Tributação; Constituição e Justiça; além da Comissão da Cidadania, o projeto foi barrado.

Em parecer vencedor⁵¹, a Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado entendeu que o projeto de lei se distanciava da realidade orçamentária do País, além de não ter considerado a realidade de periculosidade que é enfrentada pelos policiais. Para mais, indagaram:

“Será que não é chegada a hora de **criar uma excludente para o agente e punibilidade para o Poder Público quando este é omissor?”**

(...)

Feito este rápido preâmbulo, cujo objetivo é rememorar a real situação da nossa segurança pública, onde a tramitação de proposições como esta, ora em análise, pode passar a falsa impressão, à sociedade e aos policiais de todo o Brasil, de que esta Comissão está alheia às verdades e básicas necessidades dos operadores da segurança pública brasileira”. (grifado)

Embora o objetivo inicial tenha sido mencionar o PL, como um dos gemelares a enfrentar a implementação da tecnologia de videomonitoramento, cumpre destacar a seriedade do quanto consta no excerto supramencionado. Denota-se que, uma vez que questionada a possibilidade de ser criada uma excludente de culpabilidade, que tutele quaisquer atividades possivelmente abusivas cometidas pelas forças policiais brasileiras, nos casos em que o Poder Público for

⁵⁰ <https://www.camara.leg.br/noticias/579521-proposta-obriga-viaturas-policiais-a-ter-cameras-de-vigilancia-e-gps>. Acesso em: 07 de junho de 2022

⁵¹ https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=9CEFDEFB1D8461D1C24924CF7A7853D.proposicoesWebExterno1?codteor=1839598&filename=Avulso+-PL+4223/2019 Acesso em: 07 de junho de 2022

omisso, é aberta uma enorme e assustadora possibilidade de serem cometidos abusos e violações de direitos.

Por conta disso, em que pese ter sido, aparentemente, uma mera indagação desprezível no meio de um parecer que denegou a propositura de lei ordinária, é necessário que se pontue a gravidade do quanto fora asseverado naquela oportunidade e os maléficos precedentes que poderiam advir da singela frase em um País com histórico ditatorial.

Superado esse ponto, cumpre dizer que a Comissão também pontuou que, dentre os motivos do veto, encontra-se o fato de que a instalação das câmeras nas viaturas não seria suficiente e, por assim ser, pouco efetiva, para promover a maior segurança esperada dos policiais e dos cidadãos.

A afirmativa foi feita partindo do pressuposto de que, em análise aos casos em que já foi comprovada a adoção de condutas excessivas por parte dos policiais contra os cidadãos, o crime foi cometido fora do ambiente das viaturas.

Em suas linhas finais, a Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado assinala que, se a intenção dos deputados for a propositura de projetos de lei que promovam a segurança de policiais quando da realização de abordagens, além de também promover maior resguarda aos cidadãos que são abordados, uma forma mais efetiva seria a adoção da “body camera”.

Nos anos subsequentes, o debate continuou voltado a BWC.

A título de exemplo, no Estado do Rio Grande do Sul, foi desenvolvido o PL 211/2020 que visava a instalação de câmeras e dispositivos de captura de dados audiovisuais e georreferenciais nas viaturas e uniformes de servidores das áreas de segurança pública⁵². A ideia era conferir transparência às ações policiais, contudo, ao ser vetado no Plenário, em 21 de dezembro de 2021, a implementação das câmeras não ocorreu.

Denota-se que, o PL previa a introdução das tecnologias até o ano de 2024, ou seja, contemplando o próximo ciclo orçamentário do Estado e sem onerar as despesas públicas. Considerando isso e por entender a suposta confluência de interesses políticos quando da votação do PL, o Vice-Governador e o Secretário de Segurança Pública do Estado do Rio

⁵²<https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2021/12/21/assembleia-rejeita-projeto-de-lei-que-previa-cameras-em-uniformes-e-viaturas-das-policias-do-rs.ghtml>. Acesso em: 07 de junho de 2022

Grande do Sul, à época, determinaram pela realização de licitação para a contratação de empresas interessadas na implementação da tecnologia.

Tratando em maiores detalhes do Estado de São Paulo, o assunto também voltou ao centro da discussão e algumas dúvidas foram levantadas pelos parlamentares, tal como a possibilidade de que as filmagens fossem acessadas por criminosos, ou mesmo fossem *hackeadas* e, dessa forma, pudessem ser utilizadas para ameaçar os policiais⁵³.

Dito isso, em agosto de 2021, a Assembleia Legislativa Estadual debateu formalmente sobre o uso das câmeras portáteis nas fardas dos policiais militares, além de também considerar que, naquele momento, cerca de dezoito Batalhões, incluindo a ROTA, já adotavam de forma experimental as câmeras de videomonitoramento.

À vista do exposto, embora a ALESP tenha apresentado receptividade ao tema, em comparação à reação atribuída pelos parlamentares sulistas, cumpre dizer que a implementação das BWC não foi feita como deveria, de modo que, na atualidade, não há regramento estadual para tanto.

Diante disso, para que não houvesse defasagem nas medidas de segurança pública que estavam sendo desenhadas, a própria PMESP procedeu com a regulamentação das BWC através da Diretriz n.º PM3-008/02/20.

No referido documento, que assevera o objetivo de introdução da câmera em todos os policiais em serviço, mais em específico na Secção 6.1.3, a Câmera Operacional Portátil é definida como “*câmera individual acoplada ao fardamento do policial militar que, integrando seu Equipamento de Proteção Individual (EPI), visa à captação de dados de áudio e vídeo de interesse policial*”.

⁵³ <https://www.al.sp.gov.br/noticia/?id=425726>. Acesso em: 07 de junho de 2022



Imagem disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2022-04/cameras-corporais-reduzem-em-87-numero-de-confrontos-da-pm-de-sp>. Acesso em: 07/06/2022

Denota-se que o estabelecimento da Diretriz foi crucial para garantir a idoneidade das provas documentais de áudio e vídeo capturados pelas câmeras e, assim, passivos de serem utilizadas em processos judiciais ou administrativos. Não apenas isso, a Diretriz foi essencial para garantir, com maior efetividade, a proteção ao direito de imagem e vida privada dos cidadãos e dos próprios policiais militares que estão exercendo seus ofícios.

3.3. *Panorama geral de uso*

Conforme mencionado, as Câmeras Operacionais Portáteis são acopladas ao fardamento do policial militar. É a partir disso que se viabiliza a captação de áudio e vídeo do ambiente durante o período de policiamento ostensivo. Ainda, cumpre mencionar que as filmagens e gravações de áudio da COP são feitas sem que o policial precise acionar o dispositivo, o que contribuiu significativamente para a redução da letalidade⁵⁴.

⁵⁴<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2021/07/no-1o-mes-de-uso-das-cameras-grava-tudo-pm-de-sp-atinge-menor-letalidade-em-8-anos.shtml>. Acesso em: 1.º de outubro de 2022

Após o uso durante o turno de serviço, é necessário que os policiais deixem os equipamentos em uma “Doca”, ou “Estação de Acoplamento”, que fará a conferência das imagens, armazenamento em uma nuvem da PMESP, bem como a recarga dos aparelhos.

Os dados capturados, além de serem armazenados em sistema próprio da Polícia Militar, apenas são disponibilizados de acordo com as regras dispostas na Diretriz.

Ainda tratando da política de gravação das COP, cumpre dizer que a referida Diretriz vetou, expressamente, no subitem 6.2.1, que o equipamento fosse utilizado para a captação de gravações de ambientes que não tivessem “interesse policial”.

No que toca ao referido interesse, o subitem 6.1.9 destacou que trata-se daquele em que *“há intervenção do policial militar com o público destinatário no exercício das atividades de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública, cuja gravação de áudio e vídeo constitui evidência digital”*.

Dito isso, entende-se que em tais casos de interesse policial, não há a discricionariedade para que o policial opte ou não se fará o registro sobre o fato. Não apenas isso, considerando trata-se de uma hipótese em que o acionamento das câmeras não é automático, ainda vale dizer que a determinação é de que, em caso de dúvida, o policial siga com o acionamento da filmagem.

Ademais, é proibido que o policial faça cópias, por meio de filmagens, fotografias ou gravações, do conteúdo audiovisual captado pelas COP. Dessa forma, visando impedir que o ilícito ocorra, as cópias extraídas das COP possuem uma marca d’água em que consta o nome do policial responsável pela Câmera, ou seja, facilitando eventual identificação em caso de vazamento de imagem ou som.

O item subsequente da Diretriz determina que os conteúdos gravados são de propriedade da PMESP, sendo que a divulgação apenas ocorrerá se o material fizer parte de conjunto probatório que integra inquérito policial, procedimento ou processo administrativo ou judicial.

Vale como exceção à regra as divulgações que decorrerem de “interesse institucional”, sendo o juízo de valor para apreciação do pedido realizado pela Central de Difusão de Conteúdo Audiovisual. Uma segunda exceção reside nos casos em que as gravações são requisitas por autoridades encarregadas por procedimentos e processos apuratórios, sendo o juízo de valor para liberação realizado pelo Chefe da Seção de Polícia Judiciária Militar e Disciplinar.

Em último lugar, mediante credenciamento específico, usuários externos poderão ter acesso ao conteúdo das COP, tal como a Polícia Civil e Científica do Estado de São Paulo, Ministério Público Estadual e Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

3.4. As desvantagens advindas da tecnologia de videomonitoramento

Embora os benéficos advindos da implementação da tecnologia sejam diversos, tal como será pormenorizado em tópico subsequente, também é importante pontuar as desvantagens envolvidas. De modo geral, os inconvenientes orbitam em relação a ausência de regulamentação ao uso das BWC, bem como quanto ao considerável aporte orçamentário público que é comprometido para manutenção e implementação das câmeras.

Contudo, estes não são os únicos problemas já detectados.

Outra problemática intrínseca à adoção das BWC foi verificada por estudos desenvolvidos em universidades estrangeiras que constataram, espantosamente, que policiais munidos do objeto de videomonitoramento têm 37% mais chances de serem agredidos no exercício de suas funções, quando comparados àqueles que compõem o efetivo remanescente e que não estejam portando tais tecnologias⁵⁵.

Um dos motivos atribuídos à observação constatada decorre do fato de que, por vezes por terem receio de sofrerem reprimendas pelo uso de força, os policiais deixam de usar a força necessária para conter agressões que tenham sofrido. A constatação não apenas é grave por evidenciar um risco à integridade física dos profissionais, como também demonstra que a polícia pode não agir com a eficácia esperada para coibir práticas delituosas e que ameacem a sociedade.

Uma segunda desvantagem reside no mencionado aporte financeiro que é necessário para empregar a tecnologia e fazer sua manutenção sazonal. Nestes termos, o já mencionado Coronel da Polícia Militar, ao tecer sua tese de Doutorado, explica⁵⁶:

“Uma ferramenta que reúne tantas vantagens e benefícios como as câmeras individuais também têm forte impacto financeiro nos orçamentos dos departamentos de polícia que as adotaram. Além do investimento inicial para aquisição das câmeras individuais e alocação de

⁵⁵ BARAK, Ariel et al. 2018. Pg. 33

⁵⁶ DUQUE, Robson Cabanas. 2017, Pg. 153.

recursos humanos para a gestão do sistema, os departamentos têm realizado vultuosos aportes para o armazenamento de dados, gerenciamento das imagens, fornecimento de cópias ao público e órgãos públicos, treinamento dos policiais e administração geral do projeto. O custo é um dos principais fatores que fazem com que a adoção das câmeras individuais seja um desafio. No relatório do PERF, 39% dos pesquisados responderam que seu departamento de polícia não usa câmeras individuais por causa do custo”.

Dito isso, considerando que o aporte milionário que foi feito pelo Governo do Estado de São Paulo ainda não foi suficiente para a total implementação das câmeras nos Batalhões, embora já represente uma despesa de cerca de R\$ 36.000.000,00⁵⁷, resta claro que o projeto possui um contraponto forte que deve ser severamente sopesado para que não comprometa a saúde financeira dos órgãos policiais que já possuem seus gastos mapeados para a garantia da segurança dos profissionais.

Uma terceira problemática encontra morada em possíveis termos obsoletos utilizados na própria Diretriz elaborada pela PMESP.

Conforme dito, no documento consta uma série de situações em que o policial deve promover o acionamento manual da COP, principalmente para captar situações de “interesse policial”. Contudo, considerando que as câmeras começaram a ser veementemente utilizadas no Estado em abril de 2021, por meio de um sistema de gravação involuntário que não depende do acionamento do policial para registro das ocorrências averiguadas ao longo do turno, torna-se patente a necessidade de que haja a alteração da Diretriz para que se ratifique que o acionamento das câmeras sempre será de forma automática, independentemente do juízo de valor do policial.

Em outras palavras, o que pretende-se dizer é que desde que as câmeras foram adotadas, ocorreu uma significativa queda no número de mortes por intervenções policiais, fato este que foi noticiado como sendo o menor índice de letalidade da PMESP em 08 anos⁵⁸. Sendo assim e considerando a efetividade da medida de acionamento automático no videomonitoramento, entende-se que tal determinação deve ser ratificada e, portanto, retirada a liberalidade de apenas promover gravações em situação de “interesse policial”.

⁵⁷<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2022/03/17/ate-o-final-de-2022-pm-de-sp-tera-mais-de-10-mil-cameras-que-gravam-tudo-presas-a-uniformes-para-reduzir-letalidade-e-violencia-policia.ghtml>. Acesso em: 1.º de outubro de 2022

⁵⁸<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2021/07/no-1o-mes-de-uso-das-cameras-grava-tudo-pm-de-sp-atinge-menor-letalidade-em-8-anos.shtml>. Acesso em: 1.º de outubro de 2022

Ato seguinte, uma quarta e última crítica que também deve ser tecida à tecnologia reside na retirada de privacidade dos policiais em razão do uso das câmeras.

Denota-se que, considerando o acionamento automático das câmeras no início do turno de trabalho e sendo inviabilizado a suspensão das gravações, as conversas casuais, horários de descanso ou mesmo idas ao banheiro estão sendo igualmente filmados, o que, contudo, é completamente desnecessário e viola prerrogativas trabalhistas e de foro íntimo dos profissionais.

Feitas essas ressalvas, entendendo que a Diretriz desenvolvida pela PMESP precisa ser atualizada, bem como regulamentada pelo Governo Estadual, além de terem sido elaboradas outras questões para análise, passa-se ao tópico das vantagens já constatadas pela introdução das câmeras nos turnos de patrulhamento dos policiais.

3.5. As vantagens envolvidas no uso das câmeras

De acordo com os termos desenvolvidos no presente trabalho, não há dúvidas de que as vantagens envolvidas na implementação das BWC são muito maiores que as ponderações críticas feitas anteriormente.

Dentre os motivos que justificam as vantagens das câmeras de videomonitoramento, reside, inicialmente, o fato de que as BWC aumentam a legitimidade da atuação policial em determinadas localidades, além de promover uma transparência no que diz respeito à atuação desempenhada pela Corporação.

Uma segunda vantagem está na afirmação da cultura profissional do próprio policial. O que se pretende dizer é que, considerando a constante vigilância empregada no uso das câmeras, a postura adotada pelos profissionais, invariavelmente, é alterada para que se alinhe mais com as determinações estabelecidas e exigidas pela Corporação. Sendo assim, é fortalecida a disciplina e o empenho na execução das atividades relacionadas à segurança pública dentro dos limites impostos.

Um terceiro ponto positivo pôde ser constatado por pesquisa estadunidense⁵⁹ que demonstrou que, a partir da introdução das BWX, ocorreu a redução das denúncias feitas por cidadãos, contra policiais, de forma infundada.

Não menos importante, integrando a lista das vantagens, é inquestionável que o material extraído das câmeras de vigilância é fundamental para aprimorar o treinamento dos próprios policiais militares, além de também possibilitar o desenvolvimento de novos procedimentos operacionais, constatando, através das gravações, quais tomadas de atitude foram ou não acertadas ao problema enfrentado e como a abordagem pode melhorar.

Ademais, não há dúvidas de que as BWC auxiliam na formação de um conjunto probatório sólido e confiável, ideal para ser utilizado no âmbito dos processos criminais e de investigações, assim como na seara cível, administrativista e nos procedimentos disciplinares desempenhados pela própria Polícia Militar. Por conta disso, é garantido o desempenho de um processo mais justo, igualitário e acertado no que tange a eventuais responsabilizações ou absolvições.

Embora todos os pontos elencados acima sejam de extrema importância para reiterar a relevância de adoção das BWC na PMESP, um dos maiores valores na introdução da tecnologia está na comprovada redução no uso de força policial e, por consequência, nos índices de letalidade.

Ratificando o quanto dito acima, em cenário nacional, uma pesquisa envolvendo a Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro⁶⁰, analisou a Polícia Militar do Estado de Santa Catarina, envolvendo um efetivo de 450 policiais, distribuídos por municípios catarinenses entre setembro e dezembro de 2018. Nesse cenário, foi constatada uma redução de 61,2% do uso de força pela polícia militar catarinense, além de ter sido possível identificar uma redução de 28,5% nos casos envolvendo acusações de desacato, desobediência ou resistência. Além disso, apenas 6,2% dos casos demonstraram a necessidade de uso de algemas para a realização de prisões.

E não é só. Ocorreu a identificação de um aumento de 9.2% dos registros de ocorrência encaminhados à Polícia Civil, além do aumento de 19.6% no registro de ocorrências com vítimas.

⁵⁹ http://www.policeforum.org/assets/docs/Free_Online_Documents/Technology/implementing%20a%20body-worn%20camera%20program.pdf. Acesso em: 1.º de outubro de 2022

⁶⁰ BARBOSA, Daniel A. C.; FETZER, Thiemo; SOTO, Caterina; Souza, Pedro C.L. Disponível em: <https://warwick.ac.uk/fac/soc/economics/research/centres/cage/manage/publications/wp581.2021.pdf>. Acesso em: 02 de outubro de 2022

Diante desses fatos, os pesquisadores concluíram que as câmeras servem como uma espécie de desacelerador de conflitos e formas de violência ou abusos que pudessem ser cometidos contra os cidadãos, de modo que, são essenciais para a redução de tensões e neutralização da relação entre as partes.

Em outro momento, asseveram (tradução livre):

“Através de uma experiência em larga escala com um desenho original, mostramos provas de que as body-worn cameras são eficazes para reduzir o uso de força pelos oficiais de polícia. (...) Os resultados mostram que as body-worn cameras são eficazes para melhorar a natureza da interação polícia-cidadão – muito ao contrário da literatura existente. As body-worn cameras reduzem o uso da força pela polícia em cerca de 61,2% e melhoram a exatidão dos relatórios dos oficiais de polícia”⁶¹.

Logo, observando o estudo desenvolvido, pode se dizer que há uma incontestável relação entre o uso das BWC e a redução no uso de força por agentes da Polícia Militar. Não apenas isso, a tecnologia foi crucial para diminuírem as queixas de desacato, desobediência ou mesmo resistência às ordens de prisão.

Tratando em maiores detalhes da PMESP, cumpre dizer que no primeiro mês formal de adoção da tecnologia, em julho de 2021, já foi constatada uma diminuição no índice de mortes em decorrência da ação policial, num comparativo feito a maio de 2013⁶².

E como se tal fato já não fosse suficientemente animador, no segundo mês de emprego das COP pela Polícia Militar do Estado de São Paulo, foi registrada uma queda de 40% na letalidade policial em comparação aos índices auferidos no mesmo mês no ano de 2020, de modo que, apenas foi registrado um confronto letal⁶³.

A título de exemplo, cumpre reiterar a importância que os dispositivos trouxeram ao serem adotados por Batalhões como as Rondas Ostensivas Tobias de Aguiar (ROTA).

Em breve digressão vale dizer que, de acordo com levantamento da Ouvidoria da Polícia de São Paulo, a ROTA foi o Batalhão que mais matou suspeitos de crimes em 2019, chegando a um total de 101 mortos por policiais que enfrentaram supostos confrontos⁶⁴. Diante desse

⁶¹ *Ibidem*. Pg. 16 e 17

⁶² <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2021/07/no-1o-mes-de-uso-das-cameras-grava-tudo-pm-de-sp-atinge-menor-letalidade-em-8-anos.shtml>. Acesso em: 1.º de outubro de 2022

⁶³ *Ibidem*

⁶⁴ <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2022/01/letalidade-policial-desaba-85-em-batalhoes-de-sp-com-cameras-em-uniformes.shtml>. Acesso em: 01 de outubro de 2022

panorama, o Batalhão foi um dos primeiros a utilizar as BWC licitadas pelo Estado. Diante disso, importantes pontos foram destacados pelo Coronel responsável pela coordenação do Programa Olho Vivo:

“A ROTA está nessa conta para receber as câmeras pelos critérios adotados pela PM. É um batalhão de área livre que está sediado na capital, mas atua em todo estado. Como não tem territorialidade, ele entre forte no quesito população. E entra também nesse quesito de uso da força⁶⁵”.

À vista disso, o Instituto Sou da Paz, que atua fazendo análises sobre a segurança pública no País, entendeu que a medida de colocar câmeras na farda dos policiais da ROTA é positiva e representa um instrumento crucial para reduzir a exacerbada letalidade do batalhão.

Embora o cenário fosse positivado em relação à ROTA, considerando a diminuição nos números de mortos em confrontos, recentemente, policiais integrantes do Batalhão taparam as câmeras dos uniformes e executaram suspeito de sequestro na Cidade de Osasco/SP⁶⁶.

Em que pese a deplorável atitude, denota-se que as câmeras foram fundamentais para que a Corregedoria da Polícia Militar pudesse investigar o caso e asseverar que os agentes: *“praticaram fraude processual ao obstruírem os registros das câmeras operacionais padrão que utilizavam posicionando os seus fuzis em frente da COP, colocando as mãos na sua frente e ao se posicionarem de forma contrária à da vítima para que não fossem registradas as imagens da execução”*⁶⁷.

Pode se dizer que, felizmente, episódios como o supramencionado passaram a ser considerados incidentes isolados desde a instalação das câmeras nas fardas dos policiais do Batalhão. Considerando que a ROTA já alcançou a marca de mais de cem mortos em apenas um ano, é fundamental que o Batalhão continue fazendo uso da tecnologia, punindo àqueles que tentem burlá-la, bem como desenvolvendo cursos de oxigenação dos treinamentos e reiterando os limites legais de atuação e vedação ao excesso de uso de força, para que os índices de letalidade diminuam cada vez mais.

Sendo assim, embora o emprego das COP no Estado de São Paulo ainda esteja em um estágio embrionário, sendo necessário que alguns ajustes sejam feitos no regramento do

⁶⁵ *Ibidem*

⁶⁶ <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2022/07/21/policiais-da-rotatapam-cameras-de-uniforme-durante-morte-de-suspeito-e-sao-acusados-de-fraude-processual.ghtml>. Acesso em: 1.º de outubro de 2022

⁶⁷ *Ibidem*

dispositivo, são incontestáveis os benefícios advindos das câmeras, principalmente no que toca à redução da letalidade e a maior confiabilidade da sociedade no trabalho desenvolvido pelos policiais.

Pode se dizer que através do uso de tais dispositivos de videomonitoramento, há um substrato de preservação da ordem pública, bem como fomento de uma iniciativa de diminuição das interações negativas entre policiais e cidadãos.

4. Conclusão:

Embora a política nacional de segurança pública ainda esteja muito atrasada em relação aos regramentos internacionais atrelados à adoção das BWC, é indiscutível as mudanças paradigmáticas que já foram geradas nos Estados da Federação que, mediante aportes orçamentários disponíveis, conseguiram implementar a tecnologia.

De acordo com as pesquisas colacionadas ao trabalho, foi possível constatar que, desde o momento em que as câmeras foram implementadas, ocorreu uma animadora redução na letalidade policial, com destaque aos números alcançados pela ROTA, o que se dá por uma mudança não apenas na postura adotada pelos policiais, como também na forma como a população digere o fato de que quaisquer interações realizadas com os policiais serão passivas de gravação.

Assim, considerando os resultados positivos auferidos e partindo da premissa de que a pretensão é de que até o final do ano de 2022 ocorra a introdução de mais 10.000 dispositivos no efetivo policial do Estado de São Paulo⁶⁸, denota-se uma importante preocupação acerca da ausência de regulamentação legislativa sobre o uso dos equipamentos.

Embora os benefícios sejam de ordem variada à sociedade e incontestáveis, como contemplado anteriormente em capítulo próprio, as críticas à adoção das câmeras também são significativas e não podem ser ignoradas, principalmente no que toca à necessidade de planejamento orçamentário para fins de manutenção da tecnologia. Sendo assim, é fundamental que a matéria ganhe o destaque que lhe cabe e tenha a importância reconhecida pela ALESP para que possa ser regulamentada e, então, diminua o cenário de insegurança jurídica.

E não é só.

Nos termos abordados ao longo deste excerto, foi constatado que as câmeras são fundamentais no exercício da segurança pública e, por assim ser, na promoção da ordem pública e efetividade dos direitos e garantias estabelecidos na Constituição Federal. Para além disso, os equipamentos se mostraram importantes meios de promover uma convivência mais pacífica e tranquila entre os indivíduos e a força policial, considerando a resguarda de que os policiais

⁶⁸<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2022/03/17/ate-o-final-de-2022-pm-de-sp-tera-mais-de-10-mil-cameras-que-gravam-tudo-presas-a-uniformes-para-reduzir-letalidade-e-violencia-policial.ghtml>. Acesso em: 07 de outubro de 2022

tomarão atitudes apenas de acordo com o regramento da Corporação, sendo que eventuais abusos, ao serem filmados, gerarão a responsabilização do infrator, bem como a do Estado.

Visando reiterar as elucubrações que estão sendo feitas, cumpre rememorar que, em 25 de maio de 2020, o afro-americano George Floyd foi estrangulado por um policial que se ajoelhou em seu pescoço durante uma abordagem decorrente de uma suposta nota de dólar falsificada⁶⁹. Embora a conduta policial tenha incontáveis e gravíssimos erros, sendo lastimável que a resultante tenha sido a morte da vítima, não é desarrazoado pontuar que o infrator, ao conduzir a situação com excesso de uso de força, não utilizava nenhum dispositivo de videomonitoramento.

Embora o incidente tenha ocorrido à luz do dia, em uma rua movimentada de Mineápolis, no Estado de Minnesota, o que apenas reitera a barbaridade e o completo desprezo à vida humana demonstrado pelo policial, considerando que George gritou por mais de vinte vezes alertando que não conseguia respirar, é de se questionar se as BWC não poderiam ter funcionado como uma forma de contenção de tais atitudes exacerbadas.

O que se pretende dizer é que, dentre os benefícios no uso das câmeras, encontra-se o fato de que os policiais são menos combativos em suas abordagens por saberem que suas atitudes estão sendo filmadas, ou seja, não é ir muito longe considerar que o criminoso, Derek Chauvin, teria agido de forma menos desproporcionada contra Floyd se estivesse sendo filmado por equipamento em sua farda.

De forma lastimável, o episódio não foi isolado e, em cenário nacional, as forças policiais, por vezes, já agiram de forma exacerbada e igualmente vitimaram cidadãos – em sua maioria, cidadãos pretos, escancarando o racismo enraizado no País.

Apenas a título de exemplo, em maio de 2022, o Brasil foi assolado com a notícia de que a Polícia Rodoviária Federal de Sergipe vitimou Genivaldo de Jesus dos Santos, homem preto, de 38 anos, na Cidade de Umbaúba⁷⁰. A estarrecedora causa da morte foi o uso abusivo de gás lacrimogênio e de pimenta em ambiente fechado, no caso, sendo utilizada a própria viatura como forma de viabilizar o delito.

⁶⁹ <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-57236428>. Acesso em: 07 de outubro de 2022

⁷⁰ <https://g1.globo.com/se/sergipe/noticia/2022/06/02/prisao-preventiva-e-uma-medida-excepcional-nossa-avaliacao-principal-e-focar-nas-provas-diz-procuradora-do-mpf-sobre-caso-genivaldo-santos.ghtml>. Acesso em: 04 de outubro de 2022

Para tais crimes, não é ir muito além considerar que, muito provavelmente, os assassinatos poderiam não ter se materializado se as condutas estivessem sendo filmadas e os policiais soubessem que seriam punidos pelos excessos que estavam sendo cometidos.

Denota-se que a importância das câmeras não está apenas em evitar assassinatos e lesões corporais cometidas pelas forças do Estado, mas também para evitar crimes relacionados à corrupção, por exemplo, considerando que a solicitação de vantagem indevida seria gravada, o que, invariavelmente, faria com que o transgressor não realizasse o crime. De outro lado, nos termos em que abordado ao longo do trabalho, o videomonitoramento também é essencial para repelir crimes cometidos pelos próprios cidadãos em desfavor dos policiais, tal como o crime de desacato, contemplado no artigo 331, do Código Penal.

É por conta dessas e outras vantagens, constatadas por meio de estudos, que a tecnologia deve ser mais fortemente promovida pelos Estado, sendo completamente desarrazoado, ilógico e mesmo inconstitucional o discurso político que defende a retirada das câmeras já em operação⁷¹.

Palanques políticos formulados nesse viés, além de serem puramente populistas e visando o atingimento de uma classe específica de eleitores, são feitos sem nenhum embasamento técnico. Ao mencionar que as câmeras ameaçam a atividade policial e são vantagens aos próprios criminosos, candidatos ignoram completamente os dados relativos à queda da letalidade nos efetivos da Corporação, bem como dos membros da população que foram submetidos a interações com as forças policiais.

De mais a mais, partindo da conceituação técnica de matérias intimamente ligadas à ciência do Direito Administrativo, como o Poder de Polícia, a segurança pública e a ordem pública, o presente trabalho visou esclarecer os benefícios e as possíveis desvantagens – embora o termo não seja o mais acertado, considerando que os contrapontos elencados são passíveis de resolução – na adoção das câmeras operacionais portáteis pela Polícia Militar do Estado de São Paulo.

Somado a isso, fazendo uso de importante digressão histórica, que contemplou os tempos ditatoriais, que são indissociáveis para entendimentos da forma como, atualmente, são desenhadas as operações encabeçadas pela Corporação Militar, foi possível constatar que a

⁷¹ <https://noticias.uol.com.br/eleicoes/2022/10/07/tarcisio-de-freitas-entrevista-panico-jovem-pan.htm>. Acesso em 07 de outubro de 2022

preservação da ordem pública é função constitucional intimamente ligada às atividades da PMESP.

Não apenas isso, ao elaborar o estudo, foi averiguado que a tecnologia de videomonitoramento, utilizada no policiamento ostensivo, resulta em uma importante diminuição no uso da força policial e subsequente redução das interações negativas entre o cidadão e a polícia, de modo que, não há outra conclusão que não a identificação de que a tecnologia é uma forma de promoção de direitos constitucionais e, sendo assim, merece ser preservada.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALESSI, Renato. *Principi di Diritto Ammisnistrativo*. Volume 2. Milano: Dott. A. Giuffrè Editores, 1966

_____. *Homo sacer: O poder soberano e a vida nua*. 2ª Ed. Belo Horizonte. 2010. Pg.

ALMEIDA, Cynthia Ract de. *Revista de Direito Público*, Ano 25, n.º 99, São Paulo, 1991

BARAK, Ariel et al. *Paradoxical effects of self-awareness of being observed: testing the effect of police body-worn cameras on assaults and aggresion against officers*. *Journal of Experimental Criminology*, Vol. 14, 1.ª Edição, 2018

BARBOSA, Daniel A.C; FETZER, Thiemo; SOTO, Caterina; SOUZA, Pedro C.L. *De-escalation technology: the impact of body-worn cameras on citizenpolice interactions*. CAGE working paper n.º 581, 2021

BRASIL Código de Processo Civil (2015), Capítulo XII

BRASIL, Código Tributário Nacional (1996), Capítulo V, Seção II, Título IV

BRASIL, Constituição Federal (1988), Título II, Capítulo I

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*, Editora Forense LTDA., 32.ª Edição, Rio de Janeiro, 2019

DUQUE, Robson Cabanas. *A Câmera de Gravação de Vídeo Individual como Estratégia Para o Incremento da Transparência e Legitimidade das Ações Policiais e Afirmação da Cultura Profissional: Uma Proposta de Sistematização na Polícia Militar do Estado de São Paulo*. Tese de Doutorado em Ciências Policiais de Segurança e Ordem Pública – Centro de Altos Estudos de Segurança “Cel. PM Nelson Freira Terra”, São Paulo, 2017

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo Dicionário Aurélio*, Editora Nova Fronteira, 1.ª Edição, Rio de Janeiro, 1975

FILOCRE, Lincoln D’Aquino. *Direito Policial Moderno: Polícia de Segurança Pública no Direito Administrativo Brasileiro*. 2.ª Edição. São Paulo, 2017

MAYER, Otto. *Derecho administrativo alemán*. Volume 4, Tradução: Horácio H. Heredia e Ernesto Krotoschin. Buenos Aires; Editorial Depalma, 1951

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. Editora Malheiros. 27.^a Edição. São Paulo, 2002

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. Malheiros Editores LTDA., 34.^a edição, São Paulo, 2019

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Revista de Informação Legislativa*, Ano 25, n.º 97, Brasília, 1988

NOGUEIRA DE BRITO, Miguel. *Tratado de Direito Administrativo Especial*. Editora Coimbra, Almedina, 2009

PAULA, Marcelo Cortez Ramos de. *O ensino jurídico da Polícia Militar Paulista: entre ordem e cidadania*. Dissertação de Mestrado em Direito Político e Econômico. Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2007

PIRES, Luis Manuel Fonseca. *Controle Judicial da Discricionariedade Administrativa – dos conceitos jurídicos indeterminados às políticas públicas*. Editora Fórum. 3.^a Edição, São Paulo. 2017

PIRES, Luis Manuel Fonseca. *Estados de Exceção: A Usurpação da Soberania Popular*. Editora Contra Corrente, 1.^a Edição, 2021

RIVERO, Jean. *Direito Administrativo*, Tradução: Rogério Ehrhardt Soares, Editora Coimbra Almedina, 1981

SÃO PAULO, Constituição Estadual (1989), Capítulo III, Seção I

SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. *Autoritarismo e golpes na América Latina: breve ensaio sobre jurisdição e exceção*. São Paulo. Editora Alameda. 2016

SILVA, Jorge da. *Segurança Pública e polícia: criminologia crítica e aplicada*. Editora Forense. Rio de Janeiro, 2003

SOUZA, António Francisco de. *A Polícia no Estado de Direito*. Editora Saraiva. São Paulo, 2009

ZANETIC, André. *Policiamento e Segurança Privada: duas notas conceituais*. Estudos de Sociologia. 2012