

**UNIVERSIDADE NOVE DE JULHO
PROGRAMA DE MESTRADO EM DIREITO**

DIÓGENES WAGNER SILVEIRA ESTEVES DE OLIVEIRA

**JUSTIÇA MULTIORTAS E PRÁTICAS RESTAURATIVAS NA POLÍCIA MILITAR
DO ESTADO DE SÃO PAULO À LUZ DA HERMENÊUTICA CONSTITUCIONAL
DA ORDEM PÚBLICA**

São Paulo

Abril/2021

DIÓGENES WAGNER SILVEIRA ESTEVES DE OLIVEIRA

**JUSTIÇA MULTIPORTAS E PRÁTICAS RESTAURATIVAS NA POLÍCIA MILITAR
DO ESTADO DE SÃO PAULO À LUZ DA HERMENÊUTICA CONSTITUCIONAL
DA ORDEM PÚBLICA**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito Universidade Nove de Julho- UNINOVE, como requisito parcial para obtenção grau de Mestre em Justiça, Empresa e Sustentabilidade.

Orientador: Prof. Dra. Samantha Ribeiro Meyer Pflug Marques.

São Paulo

Abril/2021

Oliveira, Diógenes Wagner Silveira Esteves de.

Justiça Multiportas e Práticas Restaurativas na Polícia Militar do Estado de São Paulo à luz da hermenêutica constitucional da ordem pública. / Diógenes Wagner Silveira Esteves de Oliveira. 2021.

92 f.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Nove de Julho - UNINOVE, São Paulo, 2021.

Orientador (a): Prof. Dr. Samantha Ribeiro Meyer Pflug.

1. Ordem pública metajurídica. 2. Justiça restaurativa. 3. Direito multiportas. 4. Polícia militar do Estado de São Paulo.

I. Meyer Pflug, Samantha Ribeiro. II. Título.

CDU 34

UNIVERSIDADE NOVE DE JULHO

DIÓGENES WAGNER SILVEIRA ESTEVES DE OLIVEIRA

**JUSTIÇA MULTIPORTAS E PRÁTICAS RESTAURATIVAS NA POLÍCIA MILITAR
DO ESTADO DE SÃO PAULO À LUZ DA HERMENÊUTICA CONSTITUCIONAL
DA ORDEM PÚBLICA**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito Universidade Nove de Julho- UNINOVE, como requisito parcial para obtenção grau de Mestre em Justiça, Empresa e Sustentabilidade, sob orientação do professora Samantha Ribeiro Meyer Pflug.

Banca Examinadora:

Professor (a) 1º membro da banca

Professor (a) 2º membro da banca

Professor (a) 3º membro da banca

São Paulo/2021

Dedico esta Dissertação de Mestrado: primeiramente a Deus, juntamente a São Jorge e São Miguel Arcanjo por me escolherem como seu guerreiro e confiar a mim a árdua missão de fazer o bem e proteger a sociedade com sacrifício da própria vida, a meu pai e amigo, Wagner, pelo apoio e educação, à minha sogra, Luci, pela ajuda incomensurável na criação de meus filhos, à minha esposa, Juliana, que teve compreensão e maturidade neste momento de abdicação em busca de um futuro melhor para nossa família, aos meus três filhos: Kayla, Richard e Jully pelo amor e lealdade a seu papaizinho e à professora Doutora, Luana Pedrosa de Figueiredo Cruz, pela amizade, profissionalismo e exemplo. (Diógenes).

AGRADECIMENTOS

A minha orientadora professora Doutora Samantha Ribeiro Meyer Pflug Marques, por todo conteúdo metodológico e acadêmico ofertado.

Ao professor Doutor Gabriel Benedito Issaac Chalita, pelo carinho e companheirismo.

Ao professor Doutor Wilson Levy, por toda paciência, amizade e transmissão de seu vasto conhecimento científico.

A professora Doutora Luana Pedrosa de Figueiredo Cruz, por me introduzir no mundo científico, ombrear publicações e compartilhar pesquisas científicas.

Ao meu amigo, Capitão de Polícia Militar Osmário Ferreira da Silva, Chefe da Seção de Operações do Comando de Policiamento de Área da Capital, pela disponibilidade dos dados que enriqueceram sobremaneira a dissertação.

Aos meus amigos da turma M-9, pela parceria nesta árdua labuta de ser um pesquisador do Direito.

“(...) Milagres, e eu acredito neles, mas nunca serão produzidos em massa através de políticas públicas. Uma das causas da raiva dos ateus contra Deus é porque Ele não é mais democrático na distribuição de milagres (...)”.

Luiz Felipe Pondé.

RESUMO

Esta dissertação tem como objetivo explorar a pesquisa acadêmica acerca do conceito de ordem pública constante no artigo 144 § 5º da Carta magna constitucional. Defendemos a ordem pública no seu aspecto metajurídico, sendo esta interpretação preponderante na promoção do Direito Multiportas e das Práticas Restaurativas propostas pelo Poder Judiciário brasileiro. Nesse cotejo, amparamo-nos numa abordagem hermenêutica de que a ordem pública constitucional relacionada à segurança pública é híbrida, metatextual e extensiva. Logo, o entendimento pautado tão somente em pressupostos jurídicos, ordem pública jurídica, a nosso entender, não é o mais adequado ao cenário hodierno, além da Constituição Federal dispor de poderes implícitos que não estão taxativamente expostos em artigos de lei. No mesmo sentido, demonstramos que os pressupostos exclusivamente jurídicos não colaboram para um macrossistema em que a comunidade e os órgãos públicos se encontram engajados na resolução de conflitos, diminuição da litigância e reestruturação da convivência social. Desta forma, escolhemos como instituição para a análise científica do aludido: a Polícia Militar do Estado de São Paulo, uma vez que já é adepta à metajuridicidade no que diz respeito à sua missão constitucional de preservação da ordem pública, além de ser propagadora de Práticas Restaurativas e Multiportas em cooperação com o Poder Judiciário paulista. Por fim, ressaltamos que a escolha da investigação científica relacionada à Polícia Militar paulista se deu pelo fato deste autor ser Oficial de Polícia desta Instituição tendo acesso a dados, gráficos e análises que fomentaram esta dissertação.

Palavras-chave: Ordem pública metajurídica. Justiça Restaurativa. Direito Multiportas. Polícia Militar do Estado de São Paulo.

ABSTRACT

This dissertation aimed to explore academic research on the concept of public order contained in article 144, § 5, of the Constitution. We defend public order in its meta-legal aspect, this interpretation being predominant in the promotion of Multidor Law and Restorative Practices proposed by the Brazilian Judiciary. In this comparison, we rely on a hermeneutic approach that the constitutional public order related to public security is hybrid, metatextual and extensive. Therefore, the understanding based only on legal assumptions, of legal public order, in our view, is not the most appropriate for the current scenario, in addition to the Federal Constitution having implicit powers that are not exhaustively set out in articles of law. In the same vein, we demonstrate that exclusively legal assumptions do not contribute to a macro-system in which the community and public bodies are committed to resolving conflicts, reducing litigation and restructuring social life. Thus, we elected the Military Police of the State of São Paulo as an institution for the scientific analysis of the aforementioned, as it is already adept at meta-legality with regard to its constitutional mission of preserving public order, in addition to being the propagator of Restoration Practices and Multidor in cooperation with the São Paulo Judiciary. Finally, we emphasize that the choice of scientific investigation related to the São Paulo Military Police was due to the fact that this author is a Police Officer of this Institution having access to data, graphs and analyzes that fostered this dissertation.

Keywords: Public meta-legal order. Restorative justice. Multidor Right. Military Police of the State of São Paulo.

LISTA DE GRÁFICO

GRÁFICO 1 -.....	52
GRÁFICO 2 -	53
GRÁFICO 3 -.....	57
GRÁFICO 4 -.....	59
GRÁFICO 5 -.....	61

LISTA DE TABELA

TABELA 1 –	50
TABELA 2 –.....	56
TABELA 3 –.....	58
TABELA 4 -.....	61

LISTA DE ABREVIATURA E SIGLAS

BPMM – Batalhão de Polícia Militar Metropolitano
CEJUSC - Centro Judiciário de Solução de Conflito e Cidadania
CIA PM – Companhia de Polícia Militar
COPOM – Centro de Operações da Polícia Militar
CF – Constituição Federal
CNJ – Conselho Nacional de Justiça
C-04 – Ocorrência de Desinteligência
CPA – Comando de Policiamento de Área
CPA/M – Comando de Policiamento de Área Metropolitano
CPC – Código de Processo Civil
OAB – Ordem dos Advogados do Brasil
NUMEC – Núcleo de Mediação de Conflitos
PMESP – Polícia Militar do Estado de São Paulo
SIOPM - Sistema Integrado da Polícia Militar

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	14
1	SINTESE DE HERMENEUTICA CONSTITUCIONAL	19
1.1	HERMENÊUTICA CONSTITUCIONAL DA ORDEM PÚBLICA.....	27
1.2	A NATUREZA JURÍDICA HÍBRIDA DA PRESERVAÇÃO DA ORDEM PÚBLICA PREVISTA NO ARTIGO 144 § 5º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.....	30
1.3	ORDEM PÚBLICA JURÍDICA.....	32
1.4	ORDEM PÚBLICA METAJURÍDICA.....	33
2	A JUSTIÇA MULTIPORTAS	35
2.1	A MEDIAÇÃO COMUNITÁRIA E O DIREITO MULTIPORTAS NA POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE SÃO PAULO.....	42
2.2	NUMEC E CEJUSC NA POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE SÃO PAULO.....	47
2.3	A POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE SÃO PAULO COOPERANDO PARA UM MACROSSISTEMA DE SEGURANÇA E JUSTIÇA.....	54
3	AS PRÁTICAS RESTAURATIVAS	63
3.1	PACIFICAÇÃO SOCIAL E A REESTRUTURAÇÃO DA LÓGICA DE CONVIVÊNCIA: ENTENDENDO A SEGURANÇA PÚBLICA E O PODER JUDICIÁRIO SOB O PRISMA DA JUSTIÇA RESTAURATIVA...	67
3.2	O POLICIAMENTO COMUNITÁRIO NA POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE SÃO PAULO EM CONVERGÊNCIA COM A CULTURA DA PACIFICAÇÃO SOCIAL E DIALÓGICA.....	70
3.3	O PROGRAMA DE VIZINHANÇA SOLIDÁRIA DA POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE SÃO PAULO COMO PRÁTICA PREVENTIVA DA QUEBRA DA ORDEM PÚBLICA.....	73
	CONCLUSÃO	79
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	83

ANEXO A - CHAMADAS “190” PERTURBAÇÃO DE SOSSEGO ALHEIO (SOM ALTO) (C-01).....	89
ANEXO B - CHAMADAS “190” PERTURBAÇÃO DO SOSSEGO ALHEIO (BAILE FUNK/PANCADÃO) (C-99).....	90
ANEXO C - CHAMADAS “190” DESINTELIGÊNCIA (BRIGA DE VIZINHOS) (C-04).....	91
ANEXO D - CHAMADAS “190” VIOLÊNCIA DOMÉSTICA (C-98).....	92

INTRODUÇÃO

Se há anos perguntássemos acerca do substantivo segurança, não seria pueril depararmo-nos com conteúdos semânticos diversos de acordo com período secular a que se dirigiu. Por muitos anos, a palavra “segurança” esteve ligada à proteção de liberdades individuais, isto é, o cidadão suplicava ao Estado abstenção a desmedida intervenção sofrida por este último, tal período ficou marcado pela Revolução Francesa de 1789.

Já na era das grandes guerras, nos séculos XIX e XX, o significado de segurança não estava mais atrelado a liberdades individuais, mas sim a um espectro de segurança coletiva, tendo como maior preocupação a diminuição de riscos ao país, já que o temor às guerras e o investimento em segurança naval eram preponderantes em face das invasões inimigas. Ao revés do século XVIII, que para alcançar a tão sonhada segurança a população necessitou se revolucionar e literalmente sair às ruas e tomar o poder, nos dois séculos ulteriores a este, a diplomacia e as políticas militares foram uma máxima a fim de se buscar a almejada segurança.

Por fim, com a criação dos grandes blocos de proteção mundial, principalmente a ONU (Organização das Nações Unidas) a segurança passou a ter a roupagem de humanização, ou seja, preocupação proeminente com a raça humana.

Aplicando a mesma analogia semântica ao que se refere à palavra justiça, esta também já passou por diversas simbioses, mormente com relação à sua aplicação no cenário mundial, e com relação ao Brasil não foi diferente até os dias atuais, pois a colônia de Portugal já foi Império, República, Estado Novo e Ditadura, as diversas formas de “ver” e “dizer” o Direito no caso concreto, ou seja, aplicar a justiça de maneira adequada, proporcional e eficiente nem sempre teve o mesmo azo.

Notemos que quando usamos a palavra justiça neste ensaio, referimo-nos a aplicação do Direito no caso concreto, tendo como o produto esperado uma decisão justa pelo Estado-juiz, coloquialmente conhecida como justiça.

Analisando estes dois grandes temas, segurança e justiça, conseguimos observar diversas intersecções, uma vez que cooperam para um macrossistema¹ de segurança e justiça, seus significados extensivos e multifacetados necessitam de uma leitura hermenêutica acurada, levando em consideração o cenário em que se situam suas topografias constitucionais e as ramificações de seus significados.

Nesse imbróglio conceitual de segurança e justiça, deparamo-nos como a problemática central desta dissertação, situada também em algumas normas infraconstitucionais, mas principalmente no artigo 144 § 5º da Constituição Federal, é a correta hermenêutica do conceito de ordem pública.

A ordem pública relacionada à segurança pública é um tema de grande complexidade, palco de acalorados debates e que divide opiniões dos doutrinadores mais abalizados. De um lado temos os que defendem a metajuridicidade de seu entendimento, do outro temos os que defendem o entendimento unicamente ligado a uma ordem pré-estabelecida para a aplicação da ordem pública, denominada ordem pública jurídica².

Nesse sentido, coube a nós analisar o conceito mais adequado para aplicação da ordem pública constitucional, atrelada às práticas e adequações do Poder Judiciário em face do paradigma da eficiência. Nesse vértice, expusemos que existe um princípio maior de cooperar que não se mostra explícito em determinados

¹ Macrossistema de Segurança e Justiça: nomenclatura utilizada em diversos fragmentos desta dissertação para apontar a intersecção entre o Poder Judiciário e as Polícias Militares do Brasil. Nesse sentido, tal sistema já foi fruto de análise por TOLEDO, Theseo Darcy Bueno. O Macrossistema de Segurança e Justiça. Vol. 01, São Paulo: Nacional, 1997. ver (p. 36- 37): “o macro sistema da Segurança e Justiça existente no país, formado pelas Polícias Militar e Civil, Ministério Público, Poder Judiciário e Sistema Prisional”. Embora nesta referida obra, a temática se debruce nos aspectos criminais, que também margeiam nosso tema de maneira tímida, nossa abordagem tem seu azo voltada à integração de um sistema que contemple também a comunidade e se relacione diretamente com a diminuição da litigância, reestruturação da lógica de convivência e, por conseguinte, o efeito colateral destas práticas diminuirá, certamente, a sensação de insegurança em determinados delitos, especificamente aqueles de menor potencial ofensivo.

² Cabe a nós, primeiramente, ressaltar que a aplicação da segurança pública pelo Estado é tida como preservação da Ordem Pública, a tônica tem apoio em Lincoln D' Áquino Filocre. *Revisita a ordem pública Apud* (2009, p. 131) Azor Lopes da Silva Junior. *A repressão qualificada da criminalidade: reflexões sobre o eixo temático da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública e proposta de um modelo de polícia orientada à solução de problemas*. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/194953>. Acesso em: 22 out 2020. Com relação à concepção metajurídica e jurídica da preservação da ordem pública, temos autores tendentes, até certo ponto, a uma concepção, porém, em alguns momentos, estes mesmos autores se contradizem, restando, pois, que o melhor sentido a ser dito é que a ordem pública deve ser aplicada de maneira, plural, participativa e extensiva.

ordenamentos, logo a ordem pública jurídica se mostra inócua quando se trata deste princípio.

Para chegar a essa ideia, é necessário que se faça uma análise adequada das teorias positivistas e pós-positivistas, pois, somente assim, conseguiremos uma conclusão adequada sobre a hermenêutica constitucional e a sua função na compreensão do dispositivo constitucional objeto de estudo.

Nesse lastro, as grandes demandas litigiosas no Brasil alertaram ao Poder público do grande colapso que se encontravam os grandes tribunais, novas práticas deveriam ser implementadas. Neste árduo caminho, eis que as Multiportas se abrem e as Práticas Restaurativas se sedimentam, o Judiciário enxergou que precisava de ajuda e que a justiça faz parte de um macrossistema interligado a diversos órgãos, criando uma comunidade que visa à reestruturação da lógica do litígio, fomenta o diálogo e a prevenção.

Com o Código de Processo Civil de 2015 e a lei nº 13.140/15³, os mecanismos de mediação, conciliação, e arbitragem foram taxativamente expostos nos artigos iniciais, o processo foi repensado e houve, realmente, a possibilidade das partes serem protagonistas na solução dos conflitos. Do mesmo modo, foi notório o pedido de ajuda dos Órgãos do Poder judiciário à comunidade, a fim de que se propaguem as boas práticas preventivas e apliquem as resoluções consensuais, de modo a desobstruí-los.

A Polícia Militar do Estado de São Paulo atenta a toda esta mudança viu-se como integrante desta comunidade, e albergada em sua missão constitucional, passou a propagar Práticas Restaurativas por meio do Policiamento Comunitário e do Programa de Vizinhança Solidária. Referidas práticas, ao mesmo passo que auxiliam no “desafogamento” do Judiciário com os Núcleos de Mediação Comunitária (NUMEC) e os Centros Judiciários de Soluções de Conflitos e Cidadania (CEJUSC’s), contribuem para uma sociedade mais cidadã.

³Cf. Art. 1º Esta lei dispõe sobre a mediação como meio de solução de controvérsias entre particulares e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da Administração Pública. Parágrafo único. Considera-se mediação a atividade técnica exercida por terceiro imparcial sem poder decisório, que, escolhido ou aceito pelas partes, as auxilia e estimula a identificar ou desenvolver soluções consensuais para a controvérsia. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/13140.htm. Acesso em: 13 set 2020.

É exatamente essa prática que exploraremos no viés pragmático, demonstrando como a utilização de técnicas adequadas tem o condão de trazer um maior equilíbrio social a uma sociedade insegura e beligerante. Dessa forma, a atividade da Polícia Militar que é aqui estudada vem trazendo um efeito colateral positivo, que é o da prevenção de litígios cíveis e, por muitas vezes, por ser decorrente do mesmo fato, por consequência, acaba por prevenir o ilícito penal.

Por falar em insegurança, não olvidamos que ela está diretamente ligada ao risco⁴, embora este último não seja o âmago do nosso trabalho, reluzimos, de uma maneira sucinta, sua importância para o entendimento da temática proposta. Observamos que o risco sempre esteve presente nas grandes sociedades, podemos dar o exemplo das grandes viagens além-mar do século XV, o risco de naufragar, de ser saqueado por piratas, de um ataque inimigo sempre foi um risco. Do mesmo modo exemplificativo, nos grandes impérios europeus da idade média, o risco de se ver abusado pela alta nobreza mediante altos impostos também foi uma verdade.

Da análise feita, notamos que uma sociedade com riscos é uma sociedade insegura. Então, seria prudente afirmar que vivemos em uma sociedade insegura? De certa maneira sim, o que o Estado tenta prover é o controle do risco, por consequência a diminuição da insegurança, chamando estas práticas de segurança pública o que, em nossa opinião, é uma abstração que dificilmente será cumprida plenamente.

No mesmo plano abstrato que está a segurança, encontra-se a aplicação da justiça, que também é, de certo modo, uma prestação do Estado que visa a pacificar as relações e manter a ordem social. A nosso ver, tampouco será cumprida integralmente, já que os conflitos são inerentes à convivência humana.

Mas afinal, o que fazer se a segurança e a justiça nunca serão plenas? A resposta não é tão simples, mas de certa maneira exequível, e tem seu esclarecimento no princípio da cooperação e dos poderes implícitos da Constituição Federal, princípio este, fortemente fomentado pelo Código de Processo Civil de 2015.

⁴ Adotaremos o conceito de risco com base na obra de FOUCAULT, Michel. *Vigiar e Punir: nascimento da prisão*. 26. ed., Petrópolis: 2002 e de BARATTA, Alessandro. *Criminologia crítica e crítica do direito: introdução à sociologia do direito penal*. Tradução de Juarez Cirino dos Santos. 3. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2002. Isto é, o **risco seria artifício do Estado para o controle social (grifo nosso)**.

O princípio da cooperação está especificamente relacionado ao nosso tema, mas de maneira subsidiária, pois a aplicação da preservação da ordem pública exercida pelas Polícias Militares da República Federativa do Brasil forma um macrossistema cooperador entre os Órgãos de Segurança Pública e o Judiciário que caminham lado a lado em prol de objetivos palpáveis.

Como argumento basilar de nossa temática, temos os princípios implícitos constitucionais, os quais subsidiam a preservação da ordem pública metajurídica como prestação de serviço público contínuo e afeto ao interesse público.

Nesse compasso introdutório, fazemos mister que esta dissertação se exterioriza em três capítulos: o primeiro é dedicado à aplicação de técnicas hermenêuticas que albergam, na nossa defesa, a ordem pública em sentido metajurídico para promoção da Justiça Multiportas e das Práticas Restaurativas. O segundo capítulo trata da cooperação entre a Polícia Militar do Estado de São Paulo e o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, por meio da mediação e conciliação comunitárias. O terceiro e último capítulo sinaliza as Práticas Restaurativas na Polícia Militar do Estado de São Paulo, em consonância com o Poder Judiciário na construção do macrossistema de prevenção e reconstrução da lógica de convivência social.

Temos como metodologia adotada a pesquisa bibliográfica e documental nos grandes temas mediação, ordem pública e hermenêutica constitucional, além de nos pautarmos no método hipotético-dedutivo de pesquisa científica e empírica.

Como já citado, a problemática deste trabalho está na aplicação do conceito de ordem pública relacionado às polícias militares do Brasil.

No mesmo sentido, a hipótese científica que sustentamos é a aplicação metajurídica do conceito de ordem pública, a nosso entender e vênia, a mais adequada na promoção do Direito Multiportas e Práticas Restaurativas, corroborando para um macrossistema de cooperação entre as polícias militares e o Poder Judiciário.

A delimitação do estudo científico tem seu foco no conceito de ordem pública, Justiça Multiportas e Práticas Restaurativas na Polícia Militar em

consonância com as ações propostas pelo Poder Judiciário do Estado de São Paulo, notadamente, alguns paralelos são traçados a outros entes federativos e a outros países.

Por derradeiro, temos como objetivo geral o esclarecimento das temáticas ordem pública, Práticas Restaurativas, Direito Multiportas e cooperação entre a Polícia Militar do Estado de São Paulo e o Poder Judiciário paulista. Em se tratando de objetivo específico, cumprimos a propositura de um sistema macro de cooperação entre o Poder Judiciário e as policiais militares, sistema este, alicerçado na filosofia do diálogo, prevenção, não violência, desconstrução do litígio e reestruturação da lógica social de convivência.

1 SÍNTESE DE HERMENEUTICA CONSTITUCIONAL

A interpretação da norma jurídica constitucional é um tema complexo e denso. Notadamente, nosso objetivo não é esgotá-lo, deveras, seria impossível tal pretensão. O objetivo é tão somente trazer parâmetros mínimos e o embasamento teórico ao entendimento do nosso propósito, que é a base para aplicação da ordem pública em seu sentido metajurídico.

A palavra hermenêutica tem origem grega (*hermeneuein*) e ao longo de sua trajetória se desdobrou em diversos significados. Numa análise preliminar, podemos afirmar que a hermenêutica é a tradução de determinada norma sob a intermediação de um intérprete.

Nas palavras de Lenio Streck, ao apresentar a obra clássica de Laurence Tribe e Michael Dorf (2006, apud TRIBE E DORF, 2006, p. xiii):

Daí a ideia de Hermes, um mensageiro divino, que transmite - e, portanto, esclarece- o conteúdo da mensagem dos deuses aos mortais (...). Na verdade, nunca se soube o que os deuses disseram; só se soube o que Hermes disse acerca dos deuses.

Da análise metafórica do autor, extraímos que a interpretação será sempre uma abstração do entender de um terceiro que retransmite o significado a outrem,

no entanto esse significado, se aplicado sem a leitura correta, pode não ser o mais assertivo.

Nos parágrafos a seguir, deixaremos clara qual a nossa conclusão sobre o conteúdo e papel da hermenêutica, em um contexto mais realista, pois entendemos ser o que retira o melhor significado da norma.

Por longos anos, a hermenêutica se dividiu em dois grandes ramos interpretativos que foram conceituados como hermenêutica teológica e hermenêutica jurídica, ambas convergem no propósito de fornecer interpretações concretas a pretensões abstratas, essa relacionada à aplicação do Direito pelo julgador e aquela a desmistificação dos dogmas divinos que muitos deles somente são alcançados pela fé.

Se formos mais a fundo, será imperioso concluir que a hermenêutica constitucional, inclusive, traz uma realidade ainda mais específica que a hermenêutica pura (interpretação literal), pois a especificidade da norma traz a necessidade de uma visão diferenciada do seu conteúdo.

De fato, a olhos vistos, a interpretação da norma jurídica constitucional nos parece propícia a diversas formas de conclusões, no entanto, essa maneira relativista é totalmente rechaçada e não merece prosperar, uma vez que o sentido da norma não está atrelado à ciência do intérprete, mas sim à própria semiótica⁵ do Direito.

O que se pretende demonstrar nesse item é que a hermenêutica, especificamente ligada à Constituição da república, não está amalhada ao citado relativismo exposto, pois está mais ligada a um nível mínimo de abstração necessária para adequada aplicação do conceito à sociedade atual.

⁵ Semiótica do Direito: objetiva-se especificamente esclarecer em que consiste a Semiótica Jurídica, a qual tem por objeto o estudo dos signos empregados nos enunciados e discursos jurídicos, e, com isso, fornecer mais um instrumento de interpretação e aplicação do Direito, de maneira aprimorada. VIANNA, José Ricardo Alvarez. *Considerações iniciais sobre semiótica jurídica*. In Revista CEJ, Brasília, Ano XIV, n. 51, p. 115-124, out./dez. 2010. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/Rev-CEJ_n%2051.12.pdf. Acesso em 12 out 2020.

Dessa maneira, o processo de interpretação da norma jurídica constitucional, em tempos hodiernos, não deve ser exclusivo dos intérpretes jurídicos, deve ser o produto da sociedade, entes públicos e intérpretes. Destarte, observamos que o processo de interpretação da norma deva ocorrer de maneira cooperativa, plural e não necessariamente atrelada, tão somente, ao Direito positivo.

Bastante adequada a visão de Georges Abboud (2016, p. 72), quando afirma que:

diante de um acesso hermenêutico, a interpretação deixa de ser um conhecimento meramente conceitual e passa a ser experiência. Toda compreensão textual passa a necessitar de uma mediação entre o passado e o presente. O sentido de todo texto passa a estar condicionado pela historicidade, restando condicionado à particularidade de cada caso a ser julgado, que será sempre único e irreparável.

O pensamento do autor anteriormente transcrito vai ao encontro do que entendemos ser o papel da hermenêutica: compreender o texto legal de forma contextual, aplicada à realidade e evolução sociais.

Que fique claro, desde já, que a despeito das diversas correntes doutrinárias, preferimos aquela que trata da interpretação da norma jurídica constitucional em seu sentido plural, estável, adequada à demanda social vigente e não puramente interpretada pelo Direito positivo.

Esta forma de aplicar o Direito, chamada de neoconstitucionalismo ou pós-positivismo, tem como principal expoente Peter Häberle, que confronta diretamente o positivismo presente na Teoria Pura do Direito de Hans Kelsen. No entanto, os dois autores em diversos pontos se complementam no sentido de que a decisão final tem seu monopólio pelo Estado-juiz.

Observemos que Kelsen constrói a ideia de interpretação⁶ do Direito de outra forma, por ter exatamente a visão purista do Direito, mais ligada ao significado

⁶ Kelsen não se refere à hermenêutica, e sim interpretação do Direito, tampouco faz a diferenciação entre as duas vertentes, quando trata do assunto na sua obra Teoria Pura do Direito. Por essa razão, estamos aqui usando o vocábulo interpretação, mesmo quando adotamos a hermenêutica como forma de extrair o melhor significado da norma.

singular da norma. Para compreender melhor a visão de Hans Kelsen (1996, p. 388) é importante apontar que ele entende existirem duas espécies de interpretação: “a interpretação do Direito pelo órgão que o aplica, e a interpretação do Direito que não é realizada por um órgão jurídico, mas por uma pessoa privada e, especialmente, pela ciência jurídica”.

Kelsen também entende que todos os métodos de interpretação conduzem sempre a um resultado apenas possível, nunca a um resultado que seja o único correto. Concordamos com essa primeira visão, porém, a sua conclusão sobre a forma de interpretar a norma, é diversa daquela que entendemos ser a mais adequada.

Sua compreensão é a de que não é autêntica a interpretação realizada por aquele que não é necessariamente o operador do direito. Isso porque ela não é vinculante para o Poder Judiciário que, na sua visão, é o responsável por interpretar a lei. Sua conclusão, de certa forma, é que essa interpretação realizada por quem não é o aplicador do direito e ele entende que a sociedade não o é, tem juízo de valor político, mas não jurídico. Vejamos a sua conclusão sobre a questão:

A interpretação científica é pura determinação cognoscitiva do sentido das normas jurídicas. Diferentemente da interpretação feita pelos órgãos jurídicos, ela não é criação jurídica. A ideia de que é possível, através de uma interpretação simplesmente cognoscitiva, obter Direito novo, que é repudiada pela Teoria Pura do Direito. A interpretação simplesmente cognoscitiva da ciência jurídica também é, portanto, incapaz de colmatar as pretensas lacunas do Direito. (HANS KELSEN, 1996, p. 395)

É claro que há de se considerar tanto o contexto quanto as premissas a partir das quais Kelsen apresentou tal conclusão, inclusive porque há de se ter em mente que, muito claramente, não foi considerada a possibilidade de participação de todos os envolvidos para a construção de uma solução com diversos atores do processo.

Ainda assim, vê-se que sua visão era como o próprio título da obra aponta: *pura*. Nunca saberemos se o Kelsen contemporâneo pensaria da mesma forma, mas

a verdade é que ele não considerou a participação dos envolvidos no conflito e na construção de sua solução.

Por tudo isso é que preferimos a visão de Härbele quando, considerando os elementos deixados de lado por Kelsen, afirmou que “o juiz constitucional já não interpreta, no processo constitucional, de forma isolada: são muitos os participantes do processo; as formas de participação ampliam-se acentuadamente”. (PETER HABERLE, 1997, p. 41).

Na apresentação da obra anteriormente mencionada, consta, inclusive, a visão de Gilmar Mendes como tradutor, para a “adoção de uma hermenêutica constitucional adequada à sociedade pluralista ou à chamada sociedade aberta. Tendo em vista o papel fundante da Constituição para a sociedade e para o Estado”. (PETER HÄRBELE, 1997, p. 9).

Vejamos, mais uma vez, o que afirma Peter Haberle:

Interpretação constitucional tem sido, até agora, conscientemente, coisa de uma sociedade fechada. Dela tomam parte apenas os intérpretes jurídicos “vinculados às corporações” e aqueles participantes formais do processo constitucional. A interpretação constitucional é, em realidade, mais um elemento da sociedade aberta. Todas as potências públicas, participantes materiais do processo social, estão nelas envolvidas, sendo ela, a um só tempo, elemento resultante da sociedade aberta e um elemento formador ou constituinte da sociedade. Os critérios de interpretação constitucional hão de ser tanto mais abertos quanto mais pluralista for a sociedade. (PETER HÄRBELE, 1997, p. 13).

Não há como negar que estes dois autores (Härbele e Kelsen) foram e continuam sendo preponderantes à aplicação do Direito contemporâneo, nesse compasso, fazemos breve alusão a estas duas importantes correntes que dialogam com a proposta dissertativa.

Em se tratando de positivismo, podemos apontar que é um conceito formulado por Augusto Comte entre 1830 e 1842, em sua obra *Curso de Filosofia Positiva*⁷. O autor trata de positivismo como sendo o avanço das ciências naturais

⁷Cf. Auguste Comte. *Curso de filosofia positiva*. Seleção de textos de José Arthur Giannotti, traduções de José Arthur Giannotti e Miguel Lemos. São Paulo: Abril Cultural, 1978.

que pretendeu resumir todo o conhecimento humano por meio da metódica empírica exata, liberta de toda e qualquer interpretação metafísica.

No campo do Direito o tema do positivismo tomou força com a Teoria Pura do Direito de Hans Kelsen, tratando o Direito como ciência que, para sua perfeita aplicabilidade, deveria não se relacionar a fatores externos, como política, razão, religião, já que estes últimos não se podiam confiar.

É interessante observar que quando Kelsen (1996, p. 119) trata de Direito e Ciência, ele aborda a “ideologia”, como fator que:

encobre a realidade enquanto, com a intenção de a conservar, de a defender, a obscurece ou, com a intenção de a atacar, de a destruir e de a substituir por uma outra, a desfigura. Tal ideologia tem a sua raiz na vontade, não no conhecimento, nasce de certos interesses, melhor, nasce de outros interesses que não o interesse pela verdade – com o que, naturalmente, nada se afirma sobre o valor ou sobre a dignidade desses outros interesses. A autoridade que cria o Direito e que, por isso o procura manter, pode pergunta-se se é útil um conhecimento do seu produto isento de ideologia.

Por isso tudo ele acaba por concluir que uma Teoria Pura, enquanto ciência, não pode ter carga ideológica. Na visão de Kelsen a estrutura do Direito é hierarquizada, sendo a norma constitucional superior a todas as outras e aquela regida por um poder ainda maior chamada norma fundamental que é imposta por meio da obediência à autoridade constitucional.

É exatamente a este ponto que gostaríamos de chegar para indagarmos o seguinte: se a norma fundamental de Kelsen está ligada diretamente ao acatamento irrestrito do que preconiza a Constituição e a autoridade que a elaborou, esta norma então poderia legitimar um Estado Democrático tanto quanto um Estado autoritário? A reflexão nos sugeriu que sim. Por isso não concordamos com a concepção Kelsiana, exclusivamente, na interpretação da norma constitucional, que trata a Constituição como norma inquestionável, em razão da autoridade máxima daquele que a elaborou.

Para que fique claro, não estamos aqui retirando da Constituição a sua autoridade, tampouco flexibilizando a rigidez de seu comando, muito menos lhe

retirando da posição de norma fundamental no topo da pirâmide normativa. O que entendemos é que não é tão somente a sua origem o legitimador da aplicação, interpretação e da correta hermenêutica.

O positivismo puro como ciência, não é condizente com uma sociedade em mutabilidade. Pensar assim seria concordar que a ordem constitucional está acima de quem a concedeu para adequar as lacunas sociais.

Concordamos com Friedrich Müller (1999, p. 34) quando aponta que:

Até depois da Primeira Guerra Mundial o Direito Público alemão tinha estado inequivocamente sob o signo do construtivismo juspositivista lógico-formal na esteira de Laband. **Excetuados Hans Kelsen e seus sucessores, essa postura em questões de método não é mais representada expressamente nos dias atuais (...)** De acordo com o credo positivista, o direito vigente é, outrossim, um sistema de enunciados jurídicos sem lacunas. Questões jurídicas efetivamente em aberto não podem surgir. Cada nova questão jurídica da práxis já foi solucionada pelo sistema, por força da necessidade do pensamento. (grifo nosso).

Ao revés do apontado positivismo, está o intitulado pós-positivismo ou neoconstitucionalismo, conforme já apontamos anteriormente e exporemos com mais detalhes a seguir.

Retornando a Härbele, sua visão é de uma interpretação mais aberta da Constituição, pois, segundo ele, todo aquele indivíduo que vive sob determinado regramento legal, mesmo que indiretamente, interpreta-o. Para Härbele a interpretação constitucional é uma atividade que diz respeito a todos.

No mesmo espectro de Härbele, sustenta Carlos Maximiliano (1999, p.40), ao apelidar de “construção”, a visão norte-americana de interpretação da norma de uma maneira isolada, pois, segundo afirma o autor:

a interpretação atém-se ao texto, como a valha exegese; enquanto a Construção vai além, examina as normas jurídicas em seu conjunto e em relação à ciência, e do acordo geral deduz uma obra sistemática, um todo orgânico; uma estuda propriamente a lei, a outra conserva como principal objetivo descobrir e revelar o *Direito*; aquela presta atenção maior às palavras e ao sentido respectivo, esta ao alcance do texto; a primeira decompõe, a segunda recompõe, compreende, constrói.

Independente da obra hermenêutica elencada, todas convergem no ponto de que interpretar é mais do que simplesmente entender os símbolos e palavras que estão escritos no texto legal, mas se deve compreender o sentido, o espírito e a vontade da lei.

Bastante crível e bem próxima das visões de Härbele e Maximiliano é o posicionamento de Eros Roberto Grau (2017, p.31), que aproxima a noção de interpretação com a de compreensão quando afirma que:

diante de determinado signo linguístico, a ele atribuímos um significado específico, definindo a conotação que expressa, em coerência com as regras de sentido da linguagem no bojo do qual o signo comparece. Praticamos, então, exercício de compreensão desse signo (=buscamos entendê-lo). **Interpretar, em sentido amplo, é compreender signos linguísticos. (grifo nosso).**

Convergindo com o que entendemos ser o real sentido da interpretação e da hermenêutica, o mesmo autor, ao responder o questionamento sobre o porquê de se impor a interpretação do Direito, afirma que o intérprete deve levar em consideração a realidade do momento em que os textos e os fatos são interpretados, pois isso extrai o seu real significado, pois “a interpretação do direito é constitutiva, não simplesmente declaratória. Vale dizer: não se limita – a interpretação do Direito – a ser mera compreensão dos textos, da realidade e dos fatos. Vai bem, além disso”. (EROS ROBERTO GRAU, 2017, p. 33).

É essa exatamente a ideia que queremos defender e aplicar no item seguinte: que a hermenêutica constitucional vai muito além da busca do sentido literal da norma, para trazer o seu real significado, qual seja, aquele que reflete a necessidade da sociedade e contexto em que a norma está sendo aplicada.

Por fim, acreditamos que interpretar a Constituição é, e sempre será, uma árdua tarefa, em análise comparativa ao que suscitamos Konrad Hesse (2009, p.102) nos leciona o seguinte: “ Para o Direito Constitucional, a importância da interpretação é fundamental porque, pelo **caráter amplo e aberto** da Constituição, os problemas de interpretação surgem com maior frequência (...).

1.1 HERMENÊUTICA CONSTITUCIONAL DA ORDEM PÚBLICA

Nesse item introduziremos a ordem pública no contexto histórico e apontaremos que se relaciona ao Direito Constitucional (CF) e ao Direito Administrativo, também ligado ao poder de polícia.

Também defenderemos que a leitura correta do conteúdo da ordem pública⁸ é a que se pauta na estabilidade da ordem, isto é, diferente das definições que citam a ordem como: contrário de desordem, paz, estado de normalidade, diminuição de ilícito, defenderemos a aplicação de um conceito metajurídico como condutor da estabilidade.

Antes de falarmos na ordem pública constitucional propriamente, cabe-nos ressaltar que a aplicação deste conceito já percorreu gerações e nos remetem à primeira análise no Direito Romano que correspondia aos costumes, tradições, ou seja, aplicação da norma de uma maneira não escrita, tão somente pautada na ancestralidade. Esse instituto também ficou conhecido por *mores*, isto é, costumes.

Já a respeito de nossa investigação, temos que compreender a ordem pública de modo a não ocasionar pseudo-interpretações, já que este instituto está previsto no Código Civil, no Código Penal, na Constituição Federal e em outros postulados pátrios.

Por consequência, ressaltamos que o nosso objetivo é a hermenêutica aplicada à ordem pública sob o ponto de vista da segurança pública e do poder de polícia. Mas é importante deixar claro que não levamos em consideração a vertente exclusivamente ligada ao Direito penal, pois entendemos que a ordem pública, para ser compreendida no seu sentido metajurídico, terá que levar em consideração todos os aspetos do bem estar social.

Acreditamos que com uma aplicação hermenêutica da ordem pública extensiva, participativa e plural, o efeito colateral desta aplicação incidirá em diversos planos do Direito, quer seja penal ou civil, no sentido de diminuir as

⁸ Apontaremos, em dado momento, que mais importante que conceituar a ordem pública é compreender o seu real conteúdo, pois o mero conceito traria uma concepção engessada, muito distante do que pretendemos esclarecer.

demandas do Poder Judiciário e dos Órgãos de Segurança Pública, já que a máxima é a reestruturação da lógica de convivência mediante o diálogo e a prevenção.

A compreensão da ordem pública também remete ao decreto nº 88.777/83, que no art. 2º, item 21, define ordem pública como sendo:

Conjunto de regras formais, que emanam do ordenamento jurídico da Nação, tendo por escopo regular as relações sociais de todos os níveis, do interesse público, estabelecendo um clima de convivência harmoniosa e pacífica, fiscalizado pelo poder de polícia, e constituindo uma situação ou condição que conduza ao bem comum. (BRASIL, 1983).

O conceito trazido pelo decreto acima é veementemente criticado pela doutrina⁹, uma vez que devem ser evitados conceitos legais quando se trata de ordem pública, além deste ser um conceito abstrato e vago.

Fabretti (2014, p. 106) entende que as críticas a esse conceito legal decorrem do fato da doutrina brasileira ter adotado o conceito metajurídico de ordem pública. No entender deste autor, as críticas não operam grande efeito, ao passo que o referido decreto foi recepcionado pela Constituição Federal.

Nosso entendimento diverge um pouco do autor acima, data máxima vênia, pois acreditamos que o dispositivo foi apenas formalmente recepcionado pela Constituição. Se adotarmos o conceito mais adequado de hermenêutica da Constituição, inclusive porque até o contexto político em que o decreto foi editado era bem diferente daquele que temos hoje em dia, é perfeitamente possível chegar a uma conclusão diferente.

Vejamos que parte do conteúdo do item 21, artigo 2º até converge com o que pensamos sobre o conteúdo da ordem pública. Por outro lado, no momento em que é privilegiado o poder de polícia, observa-se que a intenção do legislador foi, de fato, atribuir à ordem pública e à atividade policial uma concepção mais repressiva.

⁹ Cf. MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Direito administrativo da segurança pública*. In: CRETELLA JÚNIOR, José (Coord.). *Direito administrativo da ordem pública*. 3. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998, p. 80.

Cf. LAZZARINI, Álvaro. *Polícia de manutenção da ordem pública e a justiça*. In: CRETELLA JÚNIOR, José (Coord.). *Direito administrativo da ordem pública*. 3. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998, p. 7. Ambos os autores são taxativos em refutar o conteúdo trazido pelo decreto nos fragmentos acima.

Basta realizar uma leitura do item 19 do artigo 2º, quando conceitua a manutenção da ordem pública: “É o exercício dinâmico do poder de polícia, no campo da segurança pública, manifestado por atuações predominantemente ostensivas, visando a prevenir, dissuadir, coibir ou reprimir eventos que violem a ordem pública”. (BRASIL, 1983).

Aqui, remetemos mais uma vez à concepção que Eros Roberto Grau (2017) tem de interpretação, a qual nos referimos ao final do item anterior. Isso porque, de fato, a interpretação deverá, sempre, levar em consideração o momento no qual a lei é aplicada e, nesse ponto, pouco importa se estamos lidando com a Constituição Federal ou com a lei ordinária, pois, o mais relevante, é extrair da norma aquilo que a sociedade e o contexto atual exigem.

Ao que nos parece, Lenio Luiz Streck rejeita a ideia de que deva existir uma hermenêutica própria para a compreensão do texto constitucional, o que ele apresenta como um problema fulcral, pois seria admitir que a hermenêutica não é uma questão filosófica e sim epistemológica.

O Autor afirma que:

(...) fosse possível a existência de uma ‘hermenêutica específica’ para tratar do direito constitucional, e teríamos que admitir as diversas ‘hermenêuticas regionais’ (hermenêutica de direito penal, civil, etc.). De igual maneira, teríamos que admitir que interpretar o direito é uma mera técnica, e não um modo de compreender (modo-de-ser). Nesse universo, há sempre o risco das mixagens teóricas, uma vez que, ao mesmo tempo em que se avance no sentido de firmar que a interpretação não mais é um ato praticado ‘sem qualquer subjetividade’, admita-se, paradoxalmente, que a interpretação tenha a presença de ‘grande margem de vontade’ do intérprete. (LENIO LUIZ STRECK, 2013, p. 55).

Apesar de não concordarmos com a premissa, de que não deve existir uma hermenêutica própria da Constituição, entendemos que não se pode desprezar o fato de que há, sim, certa subjetividade na interpretação, o que não significa que a subjetividade venha acompanhada, tão somente, da “vontade” do intérprete.

Nesse sentido, entendemos que a hermenêutica da ordem pública constitucional deve ser construída a partir de uma dialética social e isso não quer

dizer que seja relativa, tampouco que exista livre arbítrio, mas também não pode ser legalista ao ponto de se desprezar o seu entorno, o seu contexto. Exatamente por isso entendemos como Carlos Ayres Britto, que a interpretação constitucional não pode ser engessada (2006, p.139), isto é:

o tema da interpretação da Constituição exige da nossa parte uma prévia demarcação de conteúdo. Ele não significa a formulação de uma teoria que encerre ou contenha diretrizes para concretização de toda e qualquer norma constitucional positiva.

Por tudo isso, defendemos que a leitura que se deve fazer do dispositivo constitucional que trata da ordem pública deve ir muito além do caráter repressivo do uso da força, pois somente assim chegaremos ao conceito metajurídico que defendemos, conforme veremos no item a seguir.

1.2 A NATUREZA JURÍDICA HÍBRIDA DA PRESERVAÇÃO DA ORDEM PÚBLICA PREVISTA NO ARTIGO 144 § 5º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

Cumpramos esclarecer, desde já, que o objetivo do presente item é a investigação sobre o que entendemos ser a correta interpretação do artigo 144, § 5º da Constituição Federal, considerando a natureza híbrida da preservação da ordem pública.

Dizemos natureza híbrida, pois o dispositivo é claro quando afirma que “às polícias militares cabem **a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública**” (BRASIL, 1988). Temos aí, portanto, dois objetivos claros trazidos no dispositivo constitucional.

O que se pretende demonstrar é que o papel constitucional da polícia militar vai muito além de uma atuação repressiva, e muito além da contenção de atos qualificados como crimes. Do contrário, cabe a ela, como responsável por preservar a ordem pública, a contenção de conflitos, evitando que eles ocorram, evitando que seja necessário o uso da força, evitando que maiores danos sejam causados exatamente porque o conflito já ocorreu.

Nesse sentido, será necessário um estudo sobre o conceito de ordem pública, ou ainda melhor que o seu conceito, o seu conteúdo, pois a preservação da ordem pública tem um significado muito mais amplo do que a tradição jurídica quer fazer parecer, pois, ao que se observa, invariavelmente, associa a atividade policial à contenção ou repressão de crimes.

Tomemos por exemplo o que afirma Álvaro Lazzarini, quando se refere e adere ao posicionamento de José Cretella Júnior e conclui:

(...) cientificamente, que a polícia *de segurança* tem por objeto *prevenir a criminalidade* em relação à incolumidade pessoa, à propriedade, à tranquilidade pública e social. Esse conceito é o que aceitamos, recordando que dissemos anteriormente a respeito de *ordem pública* e de *segurança pública*, esta considerada um *estado antidelitual* que tem por objeto a *ordem pública*. (ALVARO LAZZARINI. Limites do Poder de Polícia. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, 198:69-83, out./dez.1994).

Com a devida vênia, o que demonstraremos é que a manutenção da ordem pública vai além da prevenção da criminalidade, por isso afirmamos que é necessário realizar a adequada hermenêutica constitucional da ordem pública, pois a compreensão do texto tem que ir muito além da sua literalidade, entregando-lhe o conteúdo mais adequado tanto à restauração quanto à manutenção do equilíbrio social.

Por essa razão preferimos a análise de Lincoln D'Aquino Filocre (2009), que faz uma revisitação do estudo da ordem pública, e questiona a quase unanimidade em se tratar segurança pública como manutenção da ordem pública. Em um artigo intitulado exatamente de Revisita à Ordem Pública o autor propõe uma reflexão sobre “uma concepção de *ordem pública* – com reflexos jurídico-sociológicos diretos na compreensão e nas escolhas políticas de *segurança pública*”.¹⁰

É exatamente o sentido que tomamos na compreensão do tema, conforme demonstraremos a seguir.

¹⁰ Cf. FILOCRE, D'Aquino Lincoln. *Revisita à ordem pública*. Revista de Informação Legislativa. Brasília. 46 n. 184 out./dez. 2009.

1.3 ORDEM PÚBLICA JURÍDICA.

Nos itens anteriores, já sedimentamos as premissas para afirmar que a ordem pública não está relacionada diretamente, ou melhor dizendo, não está relacionada exclusivamente ao Direito positivo (ao menos não no sentido tradicional de positivismo) pois a única compreensão possível é aquela de um conceito aberto, plural e fruto da adequação da norma à realidade social.

Na doutrina brasileira, quem melhor sistematizou, a nosso ver, a compartimentalização de ordem pública foi Humberto Barrionuevo Fabretti, quando, ao tratar de segurança pública, aborda as concepções jurídicas e metajurídicas. O autor faz, inclusive, uma anotação relevantíssima, de que dois autores espanhóis, PAREJO e DROMI (2001), aos quais se reporta, informam que a Constituição espanhola, por desprezar a concepção metajurídica da ordem pública, a substituiu, muitas vezes, pelas expressões “segurança pública” ou segurança cidadã.

Para Fabretti (2014, p. 98), apesar de a maioria da doutrina brasileira encarar a ordem pública, primordialmente, pela concepção metajurídica, essa não seria a mais adequada ao expor que:

Parece que a concepção não deve mais prevalecer, pois a partir de 1988, com a promulgação da Constituição Federal, restabeleceu-se no Brasil o Estado de Direito, ou seja, uma nação submetida a uma Constituição que vincula não somente os seus cidadãos, mas também, e principalmente, o Estado.

O mesmo autor traz que:

Ao vincular a manutenção da ordem pública à manutenção dos direitos e valores assegurados pela Constituição e pelas leis, é inegável que se atribui àquela um conteúdo juridificante, pois a partir dessa concepção somente violam a ordem pública e, conseqüentemente, autorizam a intervenção estatal no sentido da sua manutenção as condutas que desrespeitarem a Constituição e as leis. (FABRETTI, 2014, p.103).

A expressão que é bastante utilizada pelos defensores dessa corrente é a de “ordem pública juridificante”. Toda a construção do pensamento é feita com certo temor de que, inserir novos elementos à compreensão, interpretação e aplicação da norma constitucional, poderiam gerar desmandos do Estado.

Talvez isso seja certo “ranço” de um Estado de Exceção¹¹, de períodos em que o poder estatal ultrapassava qualquer limite do razoável na violação aos direitos fundamentais. Tempos em que a simples existência de uma Constituição poderia ser facilmente confundida (ao menos aos olhos do poder estatal), com presunção de legitimidade de seus atos.

Parece-nos que esse pensamento está ligado também à ideia de poder e democracia, preconizadas por Michel Temer (2005, p. 590), para quem a divisão orgânica de poder, a ideia de funções distintas entregues a órgãos diferentes, tem como base a proteção do indivíduo contra o Estado. Por isso, a separação espacial, geográfica de poder, é uma consolidação dessa ideia, pois quando a Constituição atribui competências diferentes para Município, Estado, União, o faz com base na representatividade garantida pelo povo, que inspirou a Constituição ou inspira a Constituição em um estado de direito.

O freio está exatamente na divisão orgânica, e legitimação da Constituição, que tem que ser democrática, para que, representando o anseio do povo que a ela se submete, tenha legitimidade para proteger o cidadão contra o próprio estado e seu poder que, sem isso, pode ser desmedido.

Concordamos com tudo isso, menos com a ideia de que a concepção jurídica da ordem pública seja a única possível, tampouco a mais correta. Isso porque não nos parece silógica a conclusão de que adotar o conceito metajurídico violaria a Constituição. A nosso entender, são concepções que, ao invés de excludentes, são complementares.

1.4 ORDEM PÚBLICA METAJURÍDICA.

É uníssono que o maior defensor da compreensão metajurídica de ordem pública foi OTTO MAYER. Humberto Barrionuevo Fabretti (2014) e Lincoln D’Aquino

¹¹ Aqui, vale anotar o que afirma Giorgio Agamben: “O estado de exceção, enquanto figura da necessidade, apresenta-se, pois – ao lado da revolução e da instauração de fato de um ordenamento constitucional – como uma medida ‘ilegal’, mas perfeitamente ‘jurídica e constitucional, que se concretiza na criação de novas normas (ou de uma nova ordem jurídica)”. AGAMBEN, Giorgio. *Estado de exceção*. 2. ed., São Paulo: Boitempo, 2004. p. 44.

Filocre (2009), ambos se referem ao autor alemão como aquele que “identificou a ordem pública com a ‘boa ordem da comunidade’” (FABRETTI, 2014, p.97).

Mesmo assim, entendemos que a visão de OTTO MAYER, descrita pelos autores citados, não é a mesma adotada pela doutrina nacional.

De todo modo, Fabretti também rechaça os autores brasileiros que tratam do tema (FERREIRA FILHO, ÁLVARO LAZZARINI, JOSÉ AFONSO DA SILVA, SEABRA FAGUNDES) por entender que todos eles trazem elementos alheios à ordem jurídica.

Com a devida vênia, é essa realmente a razão de ser de uma concepção metajurídica da ordem pública, compreender que, ao interpretar e aplicar a lei, não se pode desprezar o componente sócio-cultural. Não entendemos como Fabretti, pois, a nosso ver, o que a grande maioria dos autores quis dizer foi exatamente que a ordem pública, sempre a partir de uma concepção jurídica, não se resume a ela, pois, no momento da aplicação da lei, todo o contexto não pode ser desprezado.

Por tudo isso é que reiteramos que o conteúdo mais adequado para a compreensão da ordem pública é o metajurídico, pois ele fomenta a cooperação entre entes públicos e a comunidade, exatamente por considerar uma visão mais ampla, e não restrita à legalidade.

Álvaro Lazzarini, ao tratar do tema, afirma que:

A noção de ordem pública só pode ser nacional. Ela, reconhecidamente, é por demais incerta, porque varia no tempo e no espaço, de um para outro país e, até mesmo, em um determinado país de uma época para outra. A ordem pública, em verdade, é mais fácil de ser sentida do que definida e resulta, no dizer de Salvat, de um conjunto de princípios de ordem superior, políticos, econômicos, morais e algumas vezes religiosos, aos quais uma sociedade considera estreitamente vinculada à existência e conservação da organização social estabelecida. A noção obedece a um critério contingente, histórico e nacional. (ÁLVARO LAZZARINI, Limites do Poder de Polícia, Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, 198:69-83.out./dez. 1994).

Não nos parece que Lazzarini queira desprezar o conteúdo jurídico da ordem pública, tampouco isso significa que tenha uma interpretação exclusivamente

legalista, positivista, calçado na teoria pura de Kelsen, por exemplo. Isso vai ao mesmo sentido do que entendemos que não se pode descolar a compreensão do texto legal, das circunstâncias em que é aplicado.

É imperioso concluir, portanto, que muito mais do que responder ao questionamento sobre qual o conceito de ordem pública que devemos aplicar, pretendemos, aqui, tratar sobre o *conteúdo* da ordem pública, pois a proposta é exatamente que não fiquemos presos a conceitos.

Carlos Ayres Brito (2006, p.149), ao tratar da teoria da Constituição, traz a necessidade de dois tipos sucessivos de interpretação:

um para se avaliar a procedência, ou não, do caráter jurídico do ser investigado; outro, para se conhecer o conteúdo significativo e o grau de eficácia do ser já aprovado pelo primeiro controle de qualidade jurídica. É inferir: somente depois de passar por um exame de validade é que o espécime normativo sai dessa primeira via de interpretação para a segunda, que já é propriamente conteudístico-eficaz (grifo do autor).

O autor traz essa análise quando contrapõe hermenêutica e interpretação, para deixar claro que o método adequado para se compreender a Constituição é o sistemático ou contextual, que leva em consideração o significado que a norma assume, não enquanto *ilha*, porém enquanto *península* ou parte que se atrela ao corpo de dispositivos do diploma em que se engasta (CARLOS AYRES BRITO, 2006).

Essa introdução se faz necessária para deixar claro que não é necessariamente um conceito de ordem pública que se busca, mas o seu conteúdo. E é com fundamento na adequada hermenêutica do artigo 144 § 5º que chegamos ao que se tem por melhor leitura do tema em investigação.

2. A JUSTIÇA MULTIPORTAS.

Sedimentada a base teórica sob o ponto de vista da hermenêutica, o presente capítulo trará, agora, uma demonstração daquilo que entendemos por

Justiça Multiportas e o seu papel na prevenção e solução de conflitos sociais de natureza civil e sua aplicação pela Polícia Militar do Estado de São Paulo.

Esse é o corte epistemológico que fazemos, pois queremos deixar claro que não trataremos de conflitos da área penal, amiúde, por não ser objeto do presente estudo, no entanto, por vezes (e isso foi identificado sugestivamente na investigação científica), deparamo-nos com o efeito colateral positivo da prevenção e da solução de conflitos civis que é a diminuição das ocorrências de natureza penal.

O que queremos dizer é que no decorrer desse capítulo, ao analisarmos os dados que foram tabulados, referentes à atividade da Polícia Militar do Estado de São Paulo em ocorrências de conflitos inicialmente afetos à esfera cível, verificamos que são atendidas muitas ocorrências que, invariavelmente, acabam também prevenindo o ilícito penal. É o caso, por exemplo, do desentendimento entre vizinhos ou até mesmo entre pessoas aleatórias, conhecido pela sigla C-04 (desinteligência).

Esse tipo de atendimento nos evidencia que a polícia paulista preserva a ordem pública na sua concepção metajurídica, já que, com a sua atividade preventiva e mediadora, o crime ou até mesmo o ilícito civil acabam não ocorrendo. Logo, caso fosse a Polícia Militar do Estado de São Paulo (PMESP) adepta à concepção juridificante (o que somente justificaria o seu deslocamento na ocorrência do ilícito), não teria o porquê se dirigir até o local do chamado 190, pois nenhum delito teria ocorrido.

É justamente neste contexto que expomos, na prática, mediante pesquisa empírica nos bancos de dados da PMESP, a partir dos dados de ocorrência de desinteligência (C-04), que os indicadores foram sugestivos de que após a instalação de um NUMEC na área de circunscrição de um Batalhão de Polícia Militar, as ocorrências de desentendimento (desinteligência C-04) diminuíram.

Essa diminuição foi aferida mensalmente mediante a ferramenta Tableau Desktop¹² e os dados originais estão disponíveis no Comando de Policiamento da

¹² O Tableau Desktop é uma poderosa ferramenta para construção de análises para apoio a tomada de decisão, que permite a criação de painéis interativos para exploração e análise dos dados de maneira simples e intuitiva. A ferramenta é compatível com as principais tecnologias de origens de dados (planilhas, bancos de dados, dados na nuvem). Disponível em: <https://www.tableau.com/pt-br/learn/whitepapers/tableau-enterprise>. Acesso em 27 out 2020.

Capital^{13 14}, especificamente na Seção de Análise Criminal e seus anexos no final desta dissertação. A metodologia adotada foi pautada na análise quantitativa de ocorrências por meses do ano, e seu lapso temporal entre os anos de 2016 a 2020, contudo, descartamos o ano de 2020 pelo fato da síndrome respiratória aguda grave 2 (SARS-CoV-2) ter rompido a tendência regular da pesquisa científica.

Cumpre-nos ressaltar que os extratos das pesquisas se encontram nos anexos desta dissertação, e que outras análises exemplificativas foram trazidas à baila, de modo a apontar a imensa demanda que a PMESP atende. Tal demanda, em inúmeras vezes é fruto de uma sociedade conflitante que necessita reestruturar sua convivência mediante o diálogo, e a Justiça Multiportas é uma preponderante ferramenta nesta reestruturação, pois o processo pode até se encerrar, mas conflito psicológico permanece.

A expressão Justiça Multiportas surgiu em 1976 com o professor Frank Sander que lecionava a matéria mediação de conflitos na Universidade de Direito de Harvard. O professor nomeou o instituto Multiportas como *Varieties of dispute processing* (Variedades do processamento de conflitos). Rafael Alves de Almeida, Tania Almeida e Mariana Hernandez Crespo (2012, p.27) esboçaram da seguinte forma:

No final dos anos 1970, voltou-se para a área de métodos alternativos. Em 1976, lançou o documento de sua autoria denominado *Varieties of dispute processing* (Variedades do processamento de conflitos), na Pound Conference. Nele o professor Sander lançou o conceito do Tribunal Multiportas — **modelo multifacetado de resolução de conflitos em uso atualmente em vários setores dos Estados Unidos e outros países. (grifo nosso)**

Os mesmo autores conceituam que o Tribunal Multiportas é uma instituição inovadora que direciona os processos que chegam a um tribunal para os mais adequados métodos de resolução de conflitos, economizando tempo e dinheiro tanto

¹³ Comando de Policiamento da Capital – Organização Militar responsável pela coordenação do policiamento ostensivo fardado e da preservação da ordem pública na Cidade de São Paulo.

¹⁴ Ao longo do texto apresentaremos alguns desses dados tabulados e, ao final, os dados completos estão inseridos na forma de anexos.

para os tribunais quanto para os participantes ou litigantes (DE ALMEIDA, ALMEIDA, CRESPO, 2012, p. 26).

O Direito Multiportas estadunidense surge, de forma símile, ao brasileiro, uma vez que o problema central foi o mesmo, isto é, a busca por uma alternativa eficaz para suprir a ineficiência do Poder Judiciário frente às crescentes demandas litigiosas. Dessa forma, o professor Sander propôs um modelo de acesso específico a cada caso, tornando o conflito mais suscetível a sua resolução.

Essas múltiplas portas tiveram o objetivo de analisar o melhor método de solução de controvérsia, que não necessariamente o Poder Judiciário deveria resolver exclusivamente, no entanto não afastou a jurisdição tradicional. Eis que surgem as multiportas!

No Brasil, os meios alternativos de resolução de conflitos, ainda que de forma tímida e esparsa, vêm tomando forma, pois tanto o Poder Judiciário, como a sociedade e os demais órgãos que compõem a Administração Pública desejam aumentar o acesso à Justiça e tornar mais eficientes os mecanismos de resoluções de lides.

Frise-se claro que no Sistema Multiportas o Poder Judiciário, em inúmeras vezes, não é a porta mais adequada, acessível e célere para resolução de um conflito. Logo, instamos que após as investigações trazidas neste ensaio, os meios mais razoáveis de se resolverem os conflitos são pelo diálogo, desconstrução do litígio, reconstrução da lógica de convivência e principalmente pelos métodos alternativos.

Neste mesmo prisma, José Renato Nalini et al. (2018, p. 30) trata, de maneira precisa, sobre a urgência em se construir alternativas à Justiça. O autor afirma que o processo não pode ser a única solução para resolver um conflito entre as pessoas de uma maneira geral. As pessoas no início da civilização que agiam desta forma. Por isso, a solução era temerária, pois não era proporcional à aplicação entre a ofensa e a reação. Daí o progresso da chamada lei de talião, a trazer a proporcionalidade/; olho por olho, dente por dente.

O mesmo autor aponta que, muitas vezes, as respostas judiciais são técnicas, e não trazem uma solução adequada para o problema, o que faz crescer a preocupação e o interesse por “adoção de alternativas ao processo convencional”.

Nesse sentido, a Justiça Multiportas se apresenta como uma mudança de paradigma, em que, nos dizeres de Hermes Zaneti Júnior e Fredie Didier Júnior et al. (2018, p.38):

A solução judicial deixa de ter a primazia nos litígios que permitem a autocomposição e passa a ser *ultima ratio, extrema ratio*. Assim, do acesso à justiça dos tribunais passamos ao acesso aos direitos pela via adequada de composição, da mesma forma que, no campo do processo, migramos da tutela processual, como fim em si mesmo, para a tutela dos direitos como finalidade no processo.

No âmbito do Direito criminal, esse novo paradigma é tratado como Justiça Restaurativa, em que se inclui vítima, ofensor e, por muitas vezes, a comunidade. Ilana Martins Luz et al. (2018, p. 639) esclarece exatamente que isso acontece “em um processo de diálogo conciliatório, que busca outra resposta para o crime, distinta da comumente oferecida pelo sistema retributivista.”

Ainda que a Justiça criminal não seja o foco do presente trabalho, entendemos relevante a menção, pois isso confirma que, seja no âmbito cível, seja no âmbito penal, a ideia de uma Justiça Multiportas é exatamente aquela em que se busca evitar a consequência gravosa de um conflito, e se evita a sua judicialização, para que a solução participativa seja, inclusive, aceita e respeitada por todos os envolvidos, promovendo a verdadeira pacificação social.

No que tange ao objeto do presente trabalho, observamos que a Justiça Multiportas está diretamente ligada ao princípio da cooperação previsto no Código de Processo Civil 2015. A nova legislação tem privilegiado o processo cooperativo, tanto é que trouxe previsão expressa nas suas normas fundamentais, quando traz o fomento aos métodos alternativos de resolução de conflitos:

Art. 3º

§ 1º É permitida a arbitragem, na forma da lei.

§ 2º O Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos.

§ 3º A conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial. (BRASIL, 2015).

Notamos, outrossim, que o sustentáculo dos meios alternativos de resolução de conflitos não está exclusivamente dentro do campo do Direito. Isso porque mediar e conciliar estão além da aplicação da letra da lei, pois a lide processual pode ter fim, mas o conflito persiste, se a solução é simplesmente imposta sem que os envolvidos no conflito sejam, de certa forma, envolvidos na solução. O diálogo muda a lógica e a dinâmica do confronto, e proporciona uma verdadeira pacificação.

É exatamente esse o objeto do nosso estudo, pois, ao entender que a Polícia Militar exerce um papel preponderante na manutenção da ordem pública, e se extrairmos do artigo 144 da CF que mediar e conciliar está dentro de suas funções institucionais, teremos mais um ator que aplique, na prática, o princípio da cooperação, preconizado pelo Código de Processo Civil de 2015.

Pode-se parecer óbvio a análise acima, pois já há previsão da atuação de outros órgãos em cooperação ao Poder Judiciário, tanto no CPC 2015 quanto no Marco da mediação de conflitos, porém o comando constitucional é imponente e, deste entendimento, podemos afastar a concepção de alguns dirigentes de que mediar não faz parte da função das polícias militares.

Nesse sentido, a Polícia Militar do Estado de São Paulo, conforme dito, é preponderante para manutenção da ordem pública, porém para alinhar-se e ser propagadora da cooperação, é necessário compreender a ordem pública na sua vertente metajurídica. Isso porque não devemos crer que manter a ordem é cumprir somente a lei seca, desprezando as demandas sociais factíveis.

Também entendemos, conforme explicitado no capítulo anterior, que é perfeitamente possível extrair do comando constitucional a função pacificadora, antes da função repressora do conflito.

Sobre o princípio da cooperação ou colaboração temos que ele é oriundo do Direito europeu, mais precisamente das doutrinas portuguesa e alemã (DE

OLIVEIRA, 2020, p. 47-48). Referido princípio orienta uma relação jurídica pautada nos sujeitos processuais capazes de dialogarem matérias de fato e de direito, inclusive sendo dada às partes a possibilidade de influenciar o magistrado, ou o conciliador, ou mediador, para que cheguem a uma solução participada do conflito.

Neste mesmo diapasão, apontamos que o princípio da cooperação enveredou por diversos institutos do processo civil brasileiro (mediação, conciliação e arbitragem), pois é a concretização de um processo mais justo, célere e principalmente participativo.

Portanto, neste item procuramos mostrar a incessante busca pela efetiva prestação jurisdicional que a sociedade jurídica percorre, pois, o crescimento exponencial da sociedade contemporânea, principalmente na forma de grandes aglomerados urbanos, explica em partes, o aumento expressivo de conflitos e lides judiciais, em especial, os considerados de menor lesividade à incolumidade da vida, integridade física, patrimônio, intimidade e imagem (DE OLIVEIRA, 2020, p. 48).

Em decorrência desta realidade hodierna, a proposta do CPC de 2015 e que também converge com este trabalho é dar destaque aos métodos ditos como alternativos de resolução de conflitos, à luz do princípio da cooperação. Tudo isso, a nosso ver, amolda-se à ordem pública metajurídica no espectro da segurança pública (por meio da Polícia Militar do Estado de São Paulo) que, em auxílio ao Poder judiciário, contribui, em muito, para a contenção da proliferação de litígios.

O sistema de mediação e conciliação comunitárias feita pela Polícia Militar do Estado de São Paulo, pautado na preservação da ordem pública em seu sentido metajurídico, colabora com a concretização do Sistema Multiportas, demonstrando assim o real sentido do princípio de cooperar.

A seguir, demonstraremos como a mediação comunitária se enquadra dentro do preconizado Sistema Multiportas, e contribui para a pacificação social de maneira pragmática.

2.1 A MEDIAÇÃO COMUNITÁRIA E O DIREITO MULTIPORTAS NA POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE SÃO PAULO.

Como já citado anteriormente, o recorte temático do trabalho é a mediação comunitária na Polícia Militar do Estado de São Paulo, com foco na solução de conflitos civis de natureza extrajudicial e pré-processual.

Enfatizamos que a polícia paulista já possui um convênio de cooperação com o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo com vigência de 60 meses, sem repasse de recursos, cujo objetivo é a preservação da ordem pública por intermédio pacífico de demandas, eis que apontamos a ordem pública sendo aplicada no seu sentido mais promissor, isto é, cooperador, plural e extensivo.

O início dessa parceria se deu no de 2018 está alinhado com política Multiportas inaugurada pela Resolução nº 125 do CNJ.

Tal convênio¹⁵ ¹⁶ que contempla os (NUMEC's) Núcleos de Mediação de Conflitos, com competência para produzir um título executivo extrajudicial, nos termos do art. 784, IV do Código de Processo Civil¹⁷ e os (CEJUSC's) Centro

¹⁵ Convênio 000.102-2018/CV - Partícipes: o Estado de São Paulo, com interveniência da Secretaria da Segurança Pública, e esta pela Polícia Militar do Estado de São Paulo, e o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo - objeto: em atenção à Resolução 125-2010 do Conselho Nacional de Justiça, a mútua colaboração entre os partícipes para implantação e funcionamento de Postos dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania, do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, nos Núcleos de Mediação Comunitária no âmbito da Polícia Militar do Estado de São Paulo (Posto de Polícia Militar Cejusc), **com vistas a promover a preservação da ordem pública por intermédio da solução pacífica das demandas**, utilizando como ferramenta a mediação de conflitos - Recursos: o convênio não envolve o repasse de recursos financeiros entre os partícipes - Vigência: o presente convênio vigorará pelo prazo de 60 meses, contados a partir da data de sua assinatura - Data de assinatura: 16-10-2018. (grifo nosso). Disponível em: http://diariooficial.imprensaoficial.com.br/doflash/prototipo/2018/Outubro/20/exec1/pdf/pg_0001.pdf. Acesso em 27 out 2020.

¹⁶ Observe-se que o próprio texto descritivo do convênio firmado aponta que a preservação da ordem pública está diretamente ligada à solução pacífica de demandas, o que somente reforça o que afirmamos no capítulo anterior, acerca da vertente metajurídica da ordem pública preconizada pelo art. 144 da Constituição Federal.

¹⁷ Art. 784. São títulos executivos extrajudiciais: IV - o instrumento de transação referendado pelo Ministério Público, pela Defensoria Pública, pela Advocacia Pública, pelos advogados dos transatores ou por conciliador ou mediador credenciado por tribunal;

Art. 515. São títulos executivos judiciais, cujo cumprimento dar-se-á de acordo com os artigos previstos neste Título: III - a decisão homologatória de autocomposição extrajudicial de qualquer natureza;

Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania, em que se produz um título executivo judicial, nos termos do art. 515, III do mesmo diploma legal.

Essa integração entre a Polícia Militar, Poder Judiciário paulista e a sociedade é ideal para promoção da Justiça Multiportas. Sua aplicabilidade só é possível, com a adequada hermenêutica de preservação da ordem pública aplicada pelos dirigentes da Polícia Militar do Estado de São Paulo.

Tudo isso porque de maneira plural e extensiva, isto é, metajurídica, ambos os participantes do referido convênio têm a visão de cooperação, o que é mais aceitável por uma sociedade habituada a resolver conflitos tão somente no Poder Judiciário.

Antes de adentrarmos propriamente na mediação comunitária, nomenclatura esta, trazida pela doutrina¹⁸ que trata da mediação feita pela Polícia Militar, cabe-nos trazer os conteúdos que servirão como base teórica do assunto proposto, sendo eles atinentes à mediação e à conciliação.

Não seria certo introduzir a resolução de um conflito, sem ao menos entender o que é um conflito, propriamente, e suas características mais particulares, nas lições Carlos Eduardo de Vasconcelos (2008, p. 19):

O conflito é dissenso. Decorre de expectativas, valores e interesses contrariados. Embora seja da condição humana, e, portanto, algo natural, numa disputa conflituosa costuma-se tratar a outra parte como **adversária, infiel ou inimiga**.(...) É fruto de percepções e posições divergentes quanto a fatos e condutas que envolvem expectativas, valores ou interesses comuns. **(grifo nosso)**.

O autor é pontual em caracterizar o conflito como inerente da convivência humana, ideia com que compartilhamos, pois seria impossível pensar em relações interpessoais sem haver divergências, já que cada pessoa é dotada de características existenciais personalíssimas e, certamente, únicas.

¹⁸ Cf. DE OLIVEIRA, Fábio Aparecido Webel; VIEIRA, Roberto Carlos. *Mediação Comunitária na Segurança Pública: Da aplicação às suas especificidades*. 2. ed. São Paulo: Gráfica do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, 2019.

Vasconcelos (2008) ainda aponta que não devemos demonizar o conflito ou o ignorarmos, pois este, certamente, evoluirá e poderá se transformar em violência. Tudo isso apenas corrobora com o que já afirmamos e continuaremos a demonstrar: que o tratamento adequado do conflito, certamente, traz uma solução mais eficaz e menos dolorosa para toda a sociedade.

Sobre o histórico da mediação e conciliação, observa-se que tomaram força no Brasil com a Resolução número 125 do CNJ (Conselho Nacional de Justiça)¹⁹, com o Código de Processo Civil (Lei n. 13,015 de 16 de março de 2015) e, finalmente, com o Marco Legal da mediação (Lei Nº 13.140 de 26 de Junho de 2015). A citada resolução nº 125 do CNJ inaugurou o Direito Multiportas de maneira definitiva, ao passo que normatizou a política pública de tratamento adequado dos conflitos de interesses.

Nesse sentido, tomando por base os apontamentos de Leonardo Carneiro da Cunha (2020, p. 1):

mais recentemente, passou-se a afirmar que tais meios não seriam alternativos, mas sim adequados, formando um modelo de sistema de Justiça Multiportas. Para cada tipo de controvérsia, seria adequada uma forma de resolução, de modo que há casos em que a melhor solução há ser obtida pela mediação, enquanto outros, pela conciliação (...).

Em análise mais acurada, temos que a mediação e a conciliação, hoje, têm força imperativa para sua implementação e desenvolvimento, já que o CPC/15 em seu artigo 165 determinou a criação dos centros judiciários de solução consensual de solução de conflitos, alçou as figuras de mediador e conciliador como auxiliares da Justiça:

Art. 165. Os tribunais **criarão** centros judiciários de solução consensual de conflitos, responsáveis pela realização de sessões e audiências de conciliação e mediação e pelo desenvolvimento de programas destinados a auxiliar, orientar e estimular a autocomposição. (BRASIL, 2015). (grifo nosso)

¹⁹ A resolução 125 do CNJ, de 29 de novembro de 2010, dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências.

Indubitavelmente, o legislador não conjugou o verbo “criar” como mera possibilidade, mas sim de forma imperativa, para que o Poder Judiciário promova o Direito Multiportas e a autocomposição, além disso, promova a cooperação social a um modo menos adversarial de convivência.

Na concepção de Vasconcelos (2008) a mediação é um meio não hierarquizado de solução de controvérsias, nas quais duas ou mais pessoas, com colaboração de um mediador, dialogam construtivamente a fim de firmarem um acordo, sendo ainda o mediador imparcial e independente à vontade das partes. O mediador não sugere uma solução, pois seu objetivo é aproximar as partes, fazer com que elas construam a solução.

Já a conciliação foca no acordo, o papel do conciliador é um pouco diferente do papel do mediador. O conciliador recomenda, adverte, apresenta possíveis soluções com o objetivo de solucionar o conflito. De certa forma, essa técnica aproxima menos as partes, pois, ao focar no conflito, e não nas pessoas, não possui o mesmo viés transformador.

No viés pragmático que se encontra a Polícia Militar do Estado de São Paulo acerca da mediação de conflitos, os policiais militares são agentes interessados na resolução de problemas, já que a mediação também abriu para a Instituição militar um verdadeiro Tribunal Multiportas (DE OLIVEIRA E VIEIRA, 2019).

Nesse contexto, a PMESP acaba muitas vezes resolvendo problemas que, de fato, são tipificados como crime ou contravenção penal, porém, hoje, podem ser prevenidos com o diálogo, como é o caso da perturbação do sossego alheio e o desentendimento entre vizinhos (vias de fato).^{20 21}.

²⁰ No item 2.2 deste capítulo, por meio de dados da Polícia Militar do Estado de São Paulo, exporemos exemplos reais de como a atuação dos núcleos e centro de mediação pode contribuir para a diminuição de conflitos e ocorrências menos graves, em todos os locais nos quais a atividade tem sido incentivada.

²¹ Apesar de não ser o foco do trabalho (diga-se, analisar os conflitos que envolvem crimes), por fazerem parte das estatísticas, e por demonstrarem a eficácia do trabalho na prevenção de conflitos graves, e por gerarem um grande número de ocorrências e chamados, também traremos alguns dados sobre violência doméstica, o que será oportunamente referido e analisado.

Essa ideia de atuação da PMESP como mediadora de conflitos é corroborada por DE OLIVEIRA e VIEIRA (2019, p. 62) quando afirmam que:

A legislação infraconstitucional delineou de forma clara o que embasa a atuação das instituições de segurança pública a realizarem mediações extrajudiciais. O artigo 175, caput, do Código de Processo Civil de 2015, é cristalino ao determinar que: “as disposições desta Seção não excluem outras formas de conciliação e **mediação extrajudiciais** vinculadas a órgãos institucionais [...], que poderão ser regulamentadas por **lei específica**”. (grifo do autor).

De maneira análoga, no que tange ao efeito preventivo temos os Estados Unidos da América como referência positiva. Por lá, há bastante tempo, eles adotaram a prática do que denominam *neighborhood watch*, muito próximo do que temos aqui no Brasil, que é o Programa da Vizinhança Solidária da Polícia Militar do Estado de São Paulo. Trata-se de um programa criado em 1972, pela National Sheriffs' Association (NSA), como resposta ao aumento da criminalidade na década de 60.

O referido programa traz informação, suporte técnico e capacitação às polícias locais, para que o seu trabalho junto à comunidade proporcione uma integração que conduza à redução da criminalidade²².

No Brasil, a normatização da questão veio com a Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018 que disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do art. 144 da Constituição Federal, cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) e institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp). Nestes moldes, a referida lei suscita participação da sociedade juntamente com os órgãos de segurança pública para a promoção de políticas públicas de segurança.

Igualmente, acreditamos que a noção de segurança participativa, e a compreensão mais ampla do art. 144 da Constituição Federal foram plenamente absorvidos pela legislação brasileira, pois, em seu artigo 22, da referida lei dispõe que:

²² Disponível em: https://bja.ojp.gov/sites/g/files/xyckuh186/files/Publications/NSA_NW_Manual.pdf. Acesso em: 26 out 2020.

§ 1º As políticas públicas de segurança não se restringem aos integrantes do Susp, pois devem considerar um contexto social amplo, com abrangência de outras áreas do serviço público, como educação, saúde, lazer e cultura, respeitadas as atribuições e as finalidades de cada área do serviço público. (BRASIL, 2018).

Ao considerar o contexto social e trazer para o seu conteúdo diversas áreas do serviço público, fica muito claro o sentido que pretendemos extrair da Constituição Federal, que é aquele de que a função das Polícias Militares vai muito além de uma atuação meramente repressiva e ostensiva.

2.2 NUMEC E CEJUSC NA POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE SÃO PAULO.

A mediação de conflitos na Polícia Militar do Estado de São Paulo é normatizada pela Nota de instrução Nº PM3-005/03/17²³ que estabelece procedimentos operacionais e administrativos a serem adotados para a implantação de Núcleos de Mediação Comunitária (NUMEC).

O ato administrativo acima tem seu embasamento constitucional no artigo 144 § 5º, em que cabem às policias militares o policiamento ostensivo (ações de polícia ostensiva) e a preservação da ordem pública. Além disso, o policiamento ostensivo tem em uma das suas principais premissas a ação preventiva que visa à remoção e à redução de fatores propícios ao delito, ao passo que a preservação da ordem pública, nestes moldes, é um instrumento preventivo que se utilizado como mediador de controvérsias contribuí para diminuição da jurisdição contenciosa.

Nesse compasso, os meios de autocomposição, principalmente a mediação extrajudicial, são aplicados pela PMESP com objetivo de atuar sobre os conflitos de proximidade e vizinhança, otimizando o emprego de recursos humanos e meios materiais para o exercício da polícia ostensiva; auxiliar os cidadãos na resolução de controvérsias através dos mecanismos e métodos de mediação comunitária colocados em prática nas Organizações policiais; distinguir o policial militar enquanto

²³ Ato normativo-administrativo de competência do Comandante Geral da Polícia Militar do Estado de São Paulo para implementação e rotinas do NUMEC. Tal ato normativo possui alterações promovidas pela Ordem Complementar nº PM3-002/03/19, de 15MAR19)

pacificador social; disseminar as modalidades de autocomposição de conflitos, considerando-as como soluções não contenciosas e que possuem papel subsidiário de prevenção primária e secundária; estabelecer parceria com o Poder Judiciário no sentido de obter-se capacitação dos policiais militares, apoio administrativo para a instalação de postos dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania no âmbito da Polícia Militar (NUMEC/CEJUSC) e homologação das mediações.

A Nota de instrução Nº PM3-005/03/17, ainda, mostra-nos que o mister preventivo da mediação redunde em diminuir as ocorrências criminais, deste modo:

nesse panorama, no sentido de mitigar eventuais beligerâncias que redundem em ocorrências criminais, a Polícia Militar, em consonância com os princípios de Polícia Comunitária, busca mais um canal de aproximação com a comunidade, contribuindo na solução de controvérsias por meio das mediações extrajudiciais e judiciais, nos termos da Lei federal nº 13.140/15. Todavia, a oferta da contribuição policial-militar, a ser referendada pelos interessados, não inviabiliza eventual busca por tutela jurisdicional por uma ou ambas as partes envolvidas na controvérsia. (SÃO PAULO, 2017).

A análise acerca do efeito colateral positivo de mediar, isto é, relacionado à diminuição de ocorrência de natureza criminal após a implementação de um NUMEC, trouxe-nos dados sugestivos desta diminuição. Optamos pelo 49º BPMM²⁴ que em, 1 de julho de 2017, implementou um NUMEC.

Com relação à mediação propriamente, a PMESP somente se atém aos conflitos envolvendo direitos patrimoniais disponíveis, regulados por normas de Direito Civil, como por exemplo, o conflito entre vizinhos, a perturbação do sossego público e o conflito entre familiares.

No entanto, estes pequenos imbróglios atrelados ao Direito Civil, por muitas vezes, evoluem e se transformam em crimes de extrema gravidade, e relacionado ao nosso tema proposto, obstruem o Poder Judiciário em duas esferas: a penal e a cível.

²⁴ Organização policial-militar responsável pelo policiamento ostensivo e preservação da ordem pública na região noroeste da cidade de São Paulo, região de Pirituba e Jaguaré.

O foco da mediação pela PMESP é a reconstrução da lógica de convivência, pois a mediação não é processo judicial, mas sim a resolução de uma lide sociológica (DE OLIVEIRA E VIEIRA, 2019, p.19).

Uma sessão de mediação, em que se encontrem as partes conflitantes, gera o chamado termo de mediação que, por sua vez, assinado tem o valor de título executivo extrajudicial, encerrando em obrigação entre as partes de dar, fazer ou não fazer, conforme o Código Civil, e seu descumprimento passível de multa, esta previamente estabelecida no termo de mediação e passível de execução judicial.

De maneira sintética, com relação ao policial militar mediador, temos um servidor equilibrado, empático, educado, paciente, possuidor de Diploma de ensino superior e credenciado por um Tribunal. Com relação ao termo de mediação homologado judicialmente, volvemos que este se torne um título executivo judicial atribuído de seus pressupostos de certeza, liquidez e exigibilidade.

O NUMEC na Polícia Militar do Estado de São de São Paulo se destina a auxiliar a comunidade local na resolução de conflitos de menor lesividade que sejam afetos aos direitos disponíveis ou indisponíveis e que aceitem transação sem intervenção do Poder Judiciário.

O CEJUSC na PMESP, guardadas as devidas proporções, encontra-se no mesmo plano das varas e juizados, já que é considerado uma extensão do Poder Judiciário na resolução de conflitos. Sendo assim, firmada uma parceria entre o Poder Judiciário e um Órgão da Segurança Pública²⁵ o NUMEC se transforma em CEJUSC, notadamente, com a anuência do Tribunal de Justiça local a fim de que sejam homologados os títulos extrajudiciais.

Hoje, temos em todo o Estado de São Paulo cento e sete NUMEC'S e dezessete CEJUSC'S administrados pela PMESP, sendo que destes últimos dezessete, dois ainda não foram inaugurados, sendo eles: em Caçapava e Sorocaba.

²⁵ Cf. Emenda nº 2, artigo 3º, da Resolução nº 125/2010 do CNJ.

Tabela 1– NUMEC E CEJUSC na Polícia Militar do Estado de São Paulo 2020.

NUMEC / POSTO CEJUSC					
GRANDE COMANDO	COMANDO DE ÁREA	BATALHÃO DE ÁREA	MUNICÍPIO	NUMEC	POSTO CEJUSC
CPC	CPA/M-5	49º BPM/M	SÃO PAULO	1	0
	CPA/M-4	48º BPM/M	SÃO PAULO	0	1
CPM	CPA/M-7	26º BPM/M	FRANCO DA ROCHA	2	0
CPI	CPI-1	20º BPM-I	CARAGUATATUBA	5	0
		46º BPM-I	CAÇAPAVA	0	1*
	CPI-2	34º BPM-I	ATIBAIA	0	1
	CPI-3	3º BPM-I	RIBEIRÃO PRETO	0	1
		15º BPM-I	FRANCA	0	1
		43º BPM-I	SERTÃOZINHO	0	1
	CPI-5	16º BPM-I	FERNANDÓPOLIS	49	0
		17º BPM-I	SÃO JOSÉ R. PRETO	0	1
		30º BPM-I	CATANDUVA	16	0
		52º BPM-I	MIRASSOL	30	0
	CPI-7	7º BPM-I	SOROCABA	0	1*
	CPI-8	25º BPM-I	ADAMANTINA	0	1
			DRACENA	0	1
		32º BPM-I	PARAGUAÇU PAULISTA	0	1
			CÂNDIDO MOTA	0	1
			ASSIS	0	1
	CPI-10	2º BPM-I	ARAÇATUBA	2	1
			BIRIGUI	0	1
			PENÁPOLIS	0	1
			ANDRADINA	2	1

Fonte: Diretoria de Polícia Comunitária e Direitos Humanos da Polícia Militar do Estado de São Paulo.

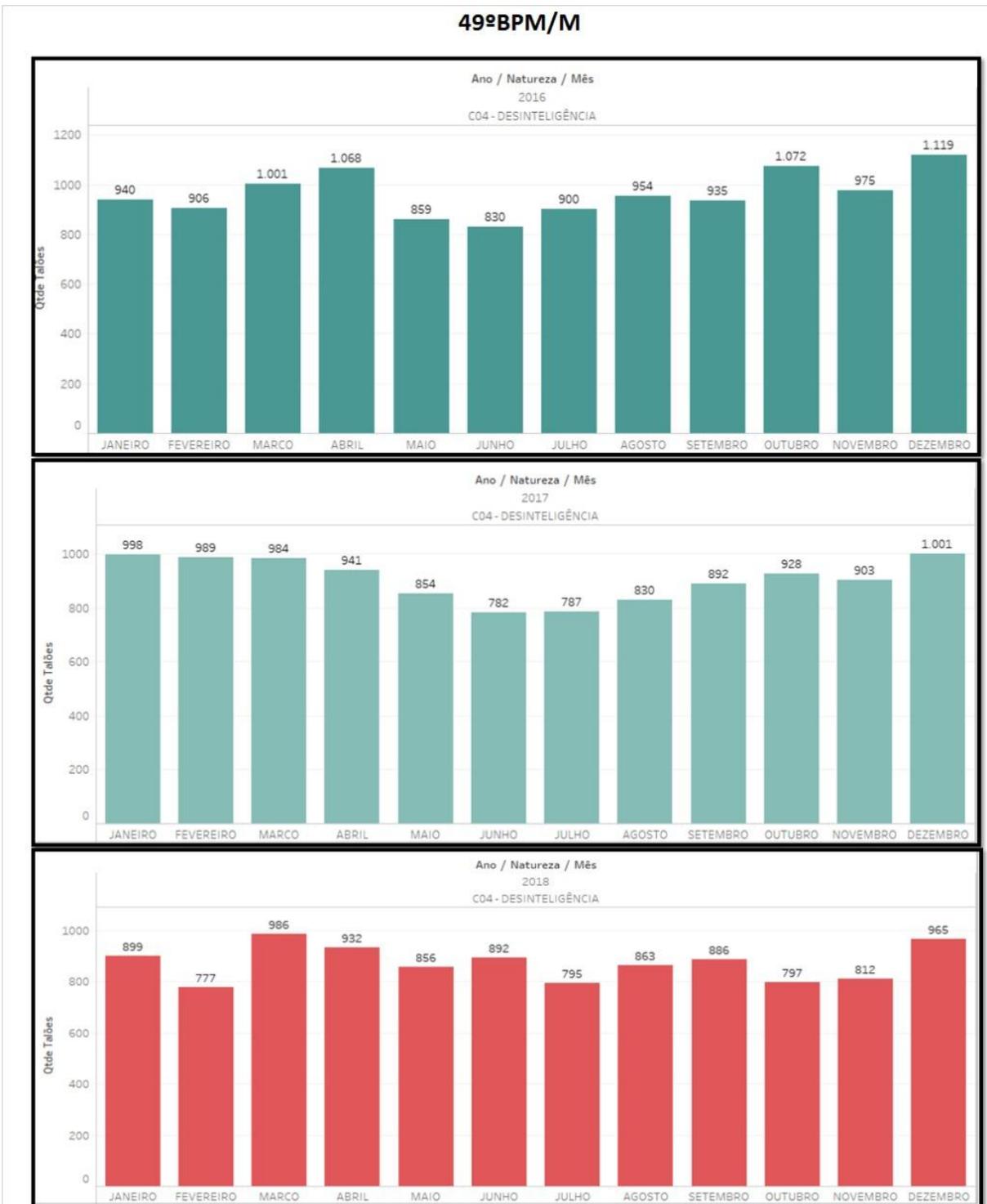
Como forma de nos debruçarmos na hipótese científica de que a mediação de conflitos, juntamente com as Práticas Restaurativas, preventivas e comunitárias sugere uma diminuição nas ocorrências de potencial natureza contenciosa, exemplo C-04 (desentendimento), analisamos o 49º Batalhão de Polícia Militar Metropolitana, no período entre 2016 (antes da criação do NUMEC) até setembro do ano de 2020, no que diz respeito aos chamados de “190” (por telefone) da natureza suscitada.

Como já anuído no capítulo dois deste ensaio, os dados foram obtidos por intermédio da Seção de Análise Criminal, esta pertencente ao Comando de Policiamento da Capital da Cidade de São Paulo, usando, pois, a ferramenta Tableau Desktop para confecção das tabelas e gráficos ora confeccionados.

Os resultados foram animadores no que diz respeito a nossa tese de que as práticas Multiportas e Restaurativas, em específico a mediação e o Policiamento Comunitário, tem seu efeito colateral positivo na diminuição dos chamados 190 de natureza pré-processual, seja penal ou cível, já que o desentendimento não corresponde, em princípio, a um fato típico ou antijurídico.

O C-04 (desinteligência), chamado 190 (telefônico) analisado, é a expressão de uma sociedade beligerante e que somente mediante o diálogo conseguirá superar a lide sociológica, e a implantação de um NUMEC, juntamente com as práticas de policiamento comunitário se mostraram eficientes nesse contexto.

Gráfico 1 – Chamado de ligação “190” de C-04 Desinteligência 2016 a 2018.



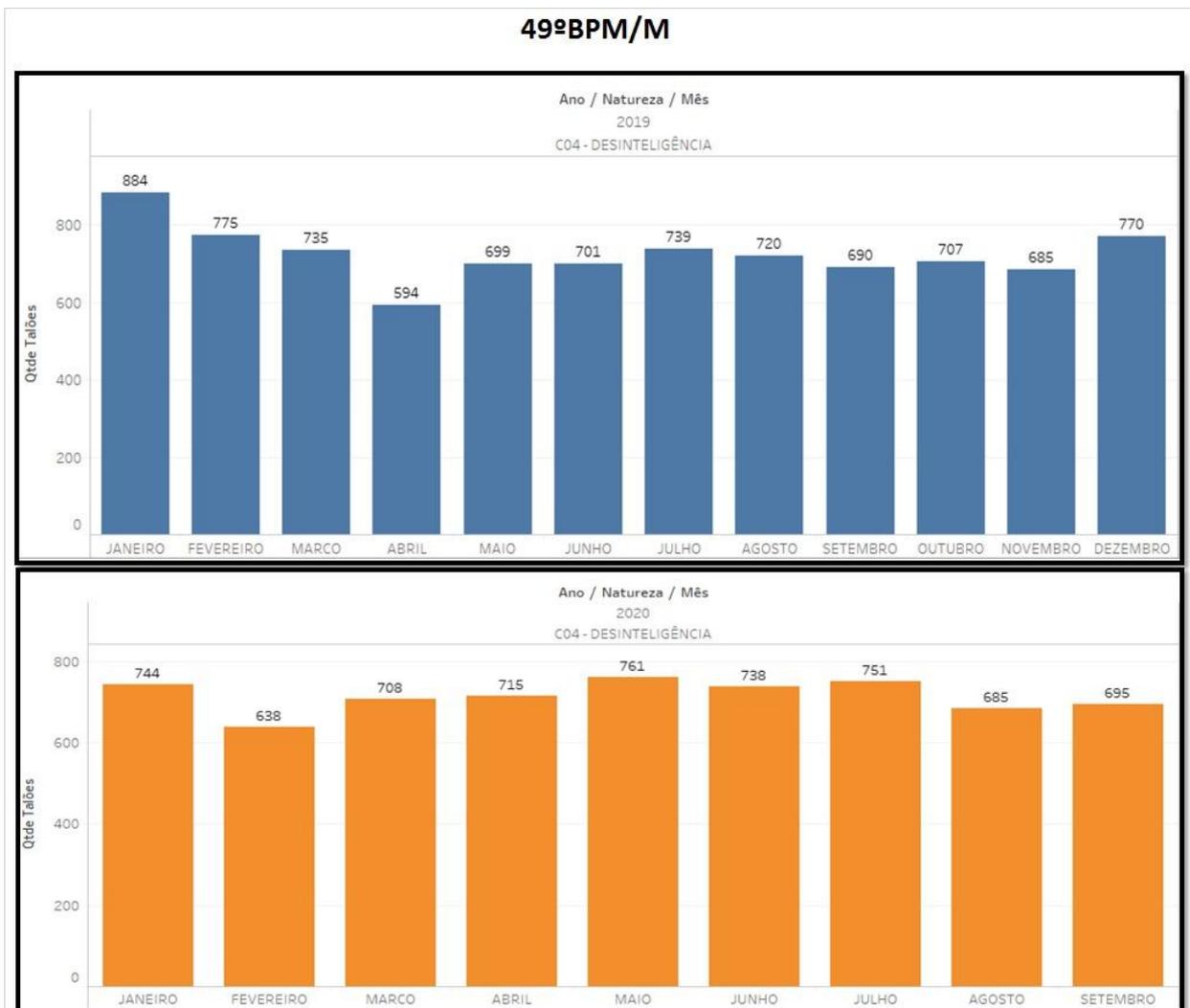
Fonte: Seção de Análise Criminal da Polícia Militar do Estado de São Paulo

De acordo com as análises da pesquisa acima, logicamente de uma maneira quantitativa, a partir da inauguração do NUMEC, datado de dia 1 de julho de 2017, na região Pirituba e Jaguaré de circunscrição do 49º BPM/M, os chamados

telefônicos “190” com relação ao ano de 2016 (anterior ao NUMEC) e 2018 (posterior ao NUMEC) diminuíram em valores absolutos.

Notadamente, pautamos a pesquisa científica em comento como sugestiva a diminuição destes chamados, já que não olvidamos que fatores alheios podem também influenciar diretamente em algum dos resultados, tais como: greves gerais, pandemias, clima, entre outros.

Gráfico 2 - Chamado de ligação “190” de C-04 Desinteligência 2019 a setembro de 2020.



Fonte: Seção de Análise Criminal da Polícia Militar do Estado de São Paulo.

Continuamente, analisamos os anos de 2019 a 2020 (até o mês de setembro), contudo preferimos descartar este último ano por conta da síndrome respiratória aguda grave 2 (SARS-CoV-2), uma vez que rompeu a tendência regular da pesquisa científica, no entanto observamos que no ano de 2019 também houve uma diminuição dos chamados 190 de ocorrências de C-04 (desinteligência) em números absolutos, novamente, sugerindo que com a implantação do NUMEC os referidos chamados tenderam ao declínio.

Note que não estamos afirmando que houve diminuição na litigância judicial, mas, certamente houve diminuição nas demandas judiciais, pois se há menos chamados policiais, há menos inquéritos e menos processos, quer sejam cíveis ou penais.

2.3 A POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE SÃO PAULO COOPERANDO PARA UM MACROSSISTEMA DE SEGURANÇA E JUSTIÇA

O presente item tem por escopo fazer a ligação entre o Poder Judiciário e a segurança pública em geral, na construção de um sistema de cooperação para a prevenção da ocorrência de conflitos, solução dos conflitos existentes, e que, por consequência (que no item anterior nos referimos como efeito colateral positivo), também pode diminuir alguns tipos de delito.

Mesmo não trazendo conclusões semelhantes no texto que aqui transcrevemos, entendemos de suma relevância apontar o conceito de segurança pública adotado por Diogo de Figueiredo Moreira Neto (1988, p.52), quando conclui que “segurança pública é o conjunto de processos políticos e jurídicos, destinados a garantir a ordem pública na convivência de homens em sociedade”.

O mesmo Autor aponta que, “a segurança pública é o conjunto de estruturas e funções que deverão produzir atos e processo capazes de afastar ou eliminar riscos contra a ordem pública”. Vemos que no mesmo texto ele analisa a segurança pública enquanto sistema. Ousamos pensar que se fosse o texto escrito em outra época, estaria o autor inclinado a compreender a segurança pública de maneira bem próxima à conclusão a que chegamos.

E por que inauguramos o item com essa noção de segurança pública? Exatamente para demonstrar a amplitude da sua compreensão. É para demonstrar que o equilíbrio social, e a utilização das Práticas Restaurativas, vão ao encontro do que foi plantado no capítulo anterior, e que será tratado no item a seguir.

Já apontamos que uma das vertentes do conceito de ordem pública é a consequente visão de segurança pública que tradicionalmente é pautada na atuação repressiva, ostensiva, e que nos dizeres de Foucault (2014, p. 102) seria: “encontrar a desvantagem cuja ideia seja tal que torne definitivamente sem atração a ideia de um delito”.

Dessa forma, é sabido que a simples presença do Estado e da polícia não intimida o criminoso. Isso sem considerar, também, que muitas vezes a polícia militar é o único ente estatal presente, à vista da população, e que está em todos os Estados do país, nas vinte e quatro horas diárias.

O número 190 tornou-se um verdadeiro supedâneo aos mais necessitados, pois sabem que a qualquer momento, de maneira célere, serão atendidos e terão uma resposta aos seus anseios.

Passando então para a análise dos dados empíricos já anunciados, vejamos na tabela abaixo o número de atendimentos ao número 190 na cidade de São Paulo, que possui cerca de 12 milhões de habitantes. A cidade de São Paulo possui uma divisão por CPA (Comando de Policiamento de Área), divisões territoriais atreladas a uma região da capital (cidade de São Paulo).

Primeiramente, esclarecemos que essa divisão de competência do policiamento ostensivo e da preservação da ordem pública se dá em 08 (oito) Comandos Regionais:

CPA/M-1: responsável pelo policiamento na região central da Capital;

CPA/M-2: responsável pelo policiamento na região sudoeste da Capital;

CPA/M-3: responsável pelo policiamento na região Norte da Capital;

CPA/M-4: responsável pelo policiamento na região Leste da Capital;

CPA/M-5: responsável pelo policiamento na região Noroeste da Capital;

CPA/M-9: responsável pelo policiamento na região Nordeste da Capital;

CPA/M-10: responsável pelo policiamento na região Sul da Capital;

CPA/M-11: responsável pelo policiamento na região Sudeste da Capital;

Nestes moldes, a cidade de São Paulo tem sua divisão acerca da responsabilidade e competência do gerenciamento do serviço policial-militar.

Em alusão à imensa gama de solicitações de chamados, mediante o telefone 190, apontamos a tabela abaixo:

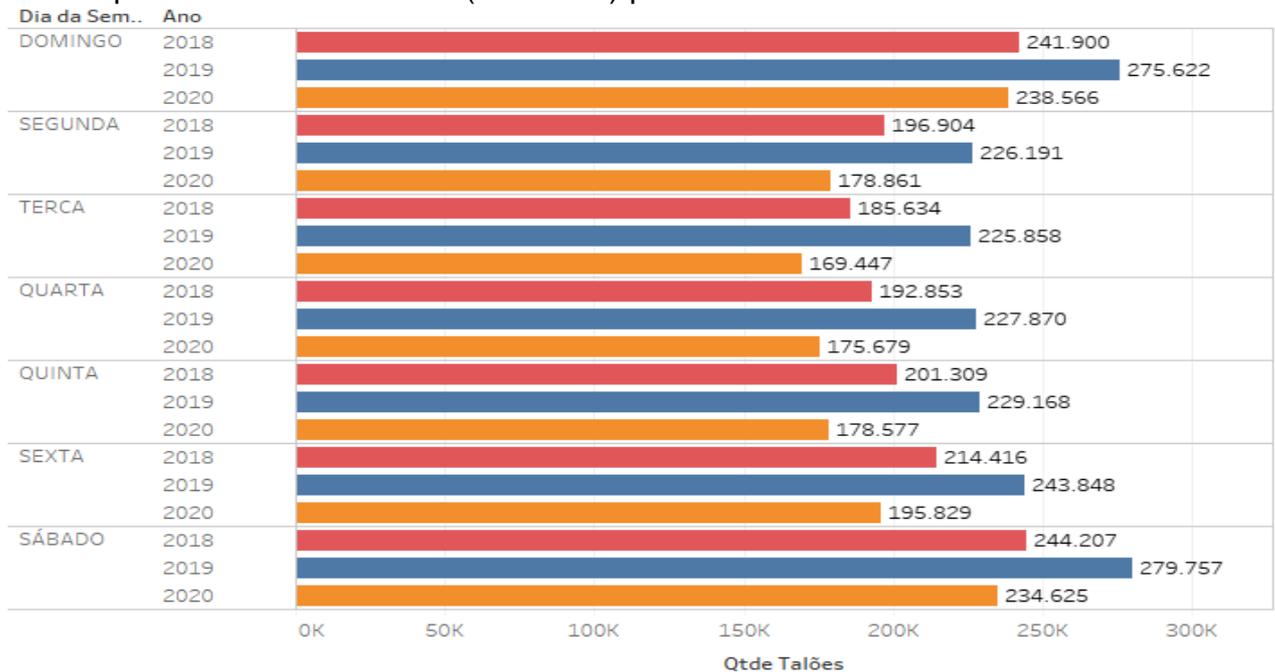
Tabela 2 - Análise de Chamados 190 (todas as ordens) da Cidade de São Paulo entre o período de 2018 a 2020 (setembro).

CPA-CPI	2018	2019	2020
CPA/M-1	176.628	236.116	182.208
CPA/M-10	252.450	304.322	254.591
CPA/M-11	131.582	164.184	127.794
CPA/M-2	164.864	195.232	145.603
CPA/M-3	224.732	255.815	213.496
CPA/M-4	389.023	397.229	299.291
CPA/M-5	232.501	263.826	198.433
CPA/M-9	137.901	155.398	148.592
Total geral	1.709.681	1.972.122	1.570.008

Fonte: Seção de Análises Criminais da Polícia Militar do Estado de São Paulo.

Vejamos no gráfico a seguir uma tabulação de chamados 190, divididos por dia da semana. Com isso, fazemos menção que estes chamados são todos os tipos de chamadas telefônicas, isto é, das mais gravosas as menos lesivas:

Gráfico 3 - Análise de Chamados 190 (todas as ordens) da Cidade de São Paulo entre o período de 2018 a 2020 (setembro) por dias da semana.



Fonte: Seção de Análises Criminais da Polícia Militar do Estado de São Paulo.

Numa análise preliminar do gráfico, é de saltar aos olhos, que na cidade de São Paulo há quase dois milhões de chamadas telefônicas pelo número 190. Será que a Polícia Militar, órgão de execução do Poder Executivo, que detém o monopólio legítimo do cerceamento do direito de ir e vir, em determinados casos, podendo se valer da até da força letal, teve tantas demandas ligadas à incidência de ilícitos penais?

A resposta é não, pois, caso contrário, a cidade de São Paulo estaria vivendo um verdadeiro caos e a população estaria sob o manto de um estado criminal.

É exatamente nesse sentido que defendemos a preservação da ordem pública em seu sentido metajurídico, visto que as solicitações que ensejam tão somente o diálogo por parte do policial militar são imensas, vejamos algumas solicitações relacionadas com a falta de diálogo, ou até mesmo, a dificuldade de resolução de problemas de ordem personalíssima, excetuando destes a chamada 190 de violência doméstica, pois há outros fatores relacionados.

Tabela 3 - Análise de Chamado 190 de perturbação de sossego público na Cidade. de São Paulo período de 2018 a 2020 (setembro).

CPA-CPI	2018	2019	2020
CPA/M-1	20.545	23.532	20.302
CPA/M-2	26.735	26.407	26.126
CPA/M-3	40.964	39.520	44.979
CPA/M-4	41.096	42.507	47.485
CPA/M-5	31.251	27.685	28.675
CPA/M-9	19.391	23.072	28.990
CPA/M-10	50.383	52.339	59.433
CPA/M-11	20.231	20.553	21.763
Total geral	250.615	255.636	277.773

Fonte: Seção de Análises Criminais da Polícia Militar do Estado de São Paulo.

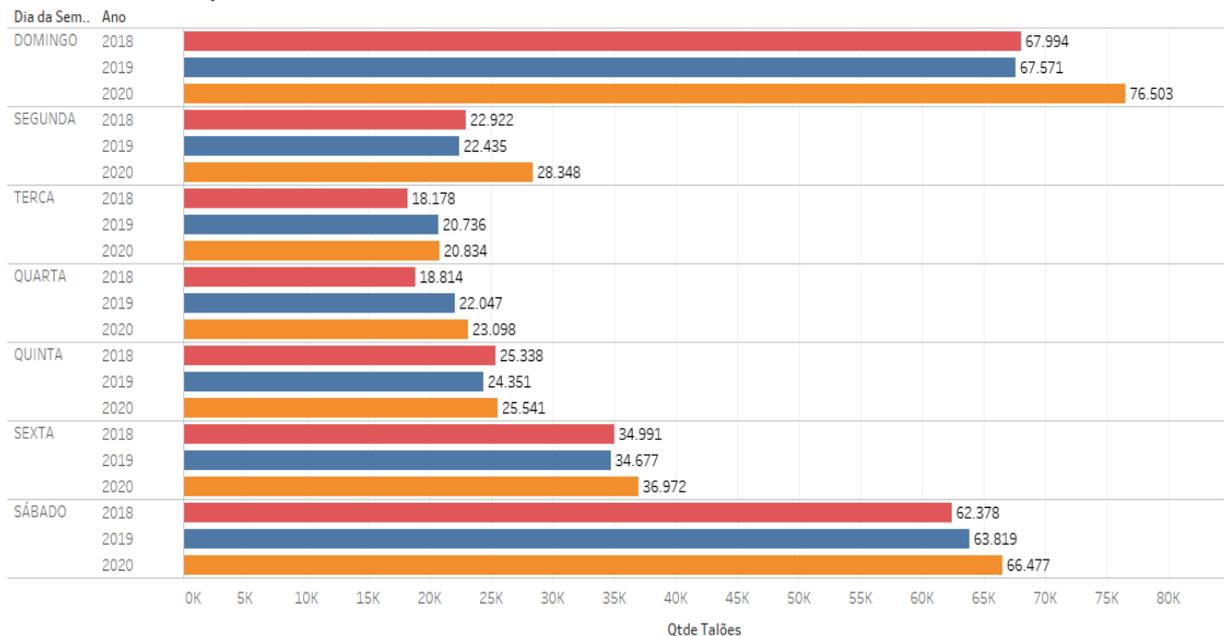
Podemos verificar que a perturbação de sossego, só em 2020, chegou a quase 280 mil chamadas na capital paulista, e quantos destes casos resultaram em brigas, vias de fatos, lesões corporais ou até homicídios? Quantas destas demandas chegaram ao Judiciário por meio das varas cíveis ou criminais? Difícil aquilatar as respostas, entretanto, há uma conclusão palpável que se pode chegar: são praticamente mil chamadas diárias que poderiam, no primeiro atendimento policial, ter uma resolução pacífica do conflito, uma solução que pudesse não demandar um processo judicial.

Como já expomos, o conflito é inerente à relação humana e para Carlos Alberto Paulino (2010), vai além, sendo o conflito necessário. O conflito em suas palavras seria a insatisfação natural do ser humano, mesmo porque sem haver conflito as situações permaneceriam constantes e, em razão disso, não haveria progresso.

Não concordamos com a afirmativa acima, entendemos que o conflito exista, mas não é necessário para o progresso, já que podemos evoluir mediante o diálogo e a pacificação social.

Vejamos, agora, a análise do chamado 190 de perturbação do sossego público por dias da semana.

Gráfico 4 - Análise de Chamado 190 de perturbação de sossego público na Cidade de São Paulo por dias da semana.



Fonte: Seção de Análises Criminais da Polícia Militar do Estado de São Paulo.

Nas modalidades que contemplam a perturbação de sossego público, estão os famosos “som alto” e “pancadões” que podem ser registrados, por vezes, na mesma ocorrência.

A perturbação do sossego público, contravenção penal capitulada no artigo 42 da Lei de Contravenções Penais é considerado como delito de menor relevância, no entanto, as estatísticas demonstram que os referidos delitos “de menor potencial” trazem um impacto enorme para a sociedade, pois reflete a percepção de tranquilidade pública e porque não dizer da ordem pública.

Nos anos de 2018 e 2019, a média foi de 250 mil chamadas telefônicas para a perturbação do sossego público, contudo em 2020 faltando ainda um trimestre para findar o ano, quase se chegou a 280 mil chamadas 190.

A explicação pode estar na pandemia da síndrome respiratória aguda grave 2 (SARS-CoV-2), pois mais pessoas ficaram em casa e a sensação de perturbação se torna mais latente.

Há uma grande parte da população trabalhando em suas residências, crianças e adolescentes permanecem em casa, de onde, inclusive, tentam lidar com um ano letivo atípico, isso faz com que qualquer mínimo incômodo tome uma proporção muito maior que normalmente teria em tempos anteriores à pandemia.

Em epílogo, o que temos é uma tendência do aumento de chamados referentes a questões que tem enorme potencialidade para gerar tanto delitos cíveis, quanto penais, em suma, demandas judiciais, e, ainda, delitos penais graves, como consequência do acirramento dos ânimos da população em detrimento da falta de diálogo.

Dessa forma, defendemos que a Polícia Militar do Estado de São Paulo colabora com o macrossistema de segurança e justiça, já que aplica de maneira assertiva a concepção metajurídica da ordem pública ao mediar no primeiro contato com a população, uma ocorrência que certamente seria judicializada de maneira contenciosa.

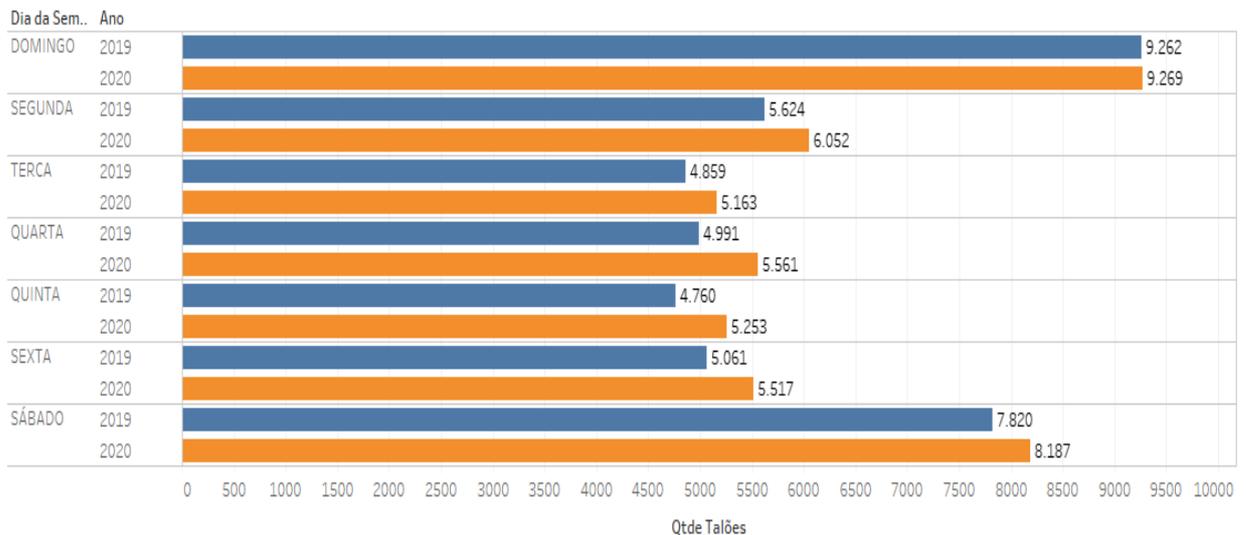
Um tipo de ocorrência que nos preocupa é a violência doméstica, já que ultrapassa o limite do conflito, causando assim consequências danosas às suas vítimas.

Tabela 4 - Análise de Chamado 190 de violência doméstica na Cidade de São Paulo período de 2019 e 2020 (setembro)

CPA-CPI	2019	2020
CPA/M-1	2.868	3.413
CPA/M-2	2.936	2.964
CPA/M-3	6.947	7.325
CPA/M-4	7.069	7.447
CPA/M-5	5.256	5.406
CPA/M-9	5.627	6.058
CPA/M-10	9.192	9.763
CPA/M-11	2.469	2.608
Total geral	42.377	45.002

Fonte: Seção de Análises Criminais da Polícia Militar do Estado de São Paulo.

Gráfico 5 - Análise de Chamado 190 de violência doméstica na Cidade de São Paulo por dias da semana no período de 2019 e 2020 (setembro)



Fonte: Seção de Análises Criminais da Polícia Militar do Estado de São Paulo.

No gráfico acima, temos as chamadas por violência doméstica na cidade São Paulo, tabulados a partir de 2018 devido à alteração no registro das ocorrências ter se dado a partir deste período.

Dissecando as análises gráficas, chegamos ao alarmante número de praticamente cinco chamadas de violência doméstica por hora, contudo, em 2020 o número salta para quase sete chamadas de vítimas de violência doméstica por hora.

Em face dos dados demonstrados, paira a seguinte pergunta: qual a relação das chamadas 190 atendidas pela Polícia Militar paulista e a Justiça Multiportas?

Explicamos da seguinte maneira. A mediação de conflitos, fortemente sustentada pela Resolução 125 do CNJ, em seu artigo 2º aclara que devemos promover a “disseminação da cultura de pacificação social”.

Vimos pelos dados oriundos da Polícia Militar do Estado de São Paulo que, principalmente nos finais de semana, a pacificação social praticamente desaparece, haja vista o Centro de Operações da Polícia Militar (COPOM), somente na cidade de São Paulo, receber quatro mil chamadas de perturbação do sossego, que não raras vezes, são recalcitrantes entre os mesmos munícipes, tornando-se alguns casos delitos mais graves.

O artigo 4º da mesma resolução busca promover a organização de programas que almejem a promoção de ações de incentivo à autocomposição de litígios e à pacificação social por meio da conciliação e da mediação.

Dentro deste viés pacificador e cooperador com o que chamamos de macrossistema, neste caso em específico, entre o Poder Judiciário e a Polícia Militar, esta última vem buscando implantar, de maneira sistemática, projetos de mediação de conflitos.

Com efeito, Helena dos Santos Reis (2009) sustenta que:

Certo é que as instituições policiais não resolvem os conflitos sociais, mas promovem a administração destes, não permitindo que evoluam para o caos e a violência. Porém, ainda não há uma formação institucionalizada para pacificar conflitos. Em um contexto social repleto de carências e conflitos, a Polícia Militar deve pensar em uma formação diferente, em que as intervenções policiais não sejam vistas como enfrentamento, mas como ponte de acesso à cidadania e à dignidade humana.

Por tudo isso, não pode ser outra a nossa conclusão, senão, a de que a efetiva implantação da Justiça Multiportas não somente evita a judicialização das questões mais simples, como também auxilia na diminuição de delitos penais, além de promover a pacificação social mediante a desconstrução do litígio no contexto de um diálogo.

Portanto, ao final deste capítulo, conseguimos depreender que a concepção mais adequada da leitura constitucional da ordem pública é a metajurídica, já que se amolda perfeitamente ao Direito Multiportas, com isso, atendendo o real sentido de qualquer ordenamento jurídico que é servir à sociedade que o criou de maneira harmônica, justa e eficiente.

Ainda, ousamos discordar, em partes, de Toledo (1997) quando afirmou que o macrossistema da Segurança e Justiça existente no país é formado pelas Polícias Militar e Civil, Ministério Público, Poder Judiciário e Sistema Prisional, pois os diplomas legais que vieram após esta obra apontaram no sentido de integrar a sociedade neste sistema, tais como a resolução nº 125 do CNJ e o Código de Processo Civil 2015.

Além disso, se pensarmos como Toledo, estaríamos relacionando a segurança pública a assuntos concernentes, exclusivamente, a delitos penais, fato que foi veemente rechaçado nesta dissertação.

Sendo assim, sugerimos que este grande sistema integrado entre Segurança (segurança pública) e Justiça (Poder Judiciário) seja aglutinada a sociedade, transformando-o no macrossistema de Cooperação Social.

3. AS PRÁTICAS RESTAURATIVAS.

A Política Pública Nacional de Justiça Restaurativa²⁶ tem se solidificado no Brasil há mais de uma década. O escopo desta política pública, certamente, está voltado à Justiça penal, isto é, visa “restaurar”; “recuperar” os efeitos nefastos do

²⁶ Segundo CNJ, Justiça Restaurativa é um conjunto ordenado e sistêmico de princípios, métodos, técnicas e atividades próprias, que visa à conscientização sobre os fatores relacionais, institucionais e sociais motivadores de conflitos e violência, e por meio do qual os conflitos que geram dano, concreto ou abstrato são solucionados de modo estruturado. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/justica-restaurativa/>. Acesso: 27 set 2020.

conflito penal entre autor e vítima, em busca da reparação do dano por aquele sofrido.

No entanto, em sua outra vertente, e conforme demonstramos no capítulo anterior, a Justiça Restaurativa se caracteriza por práticas preventivas e pacificadoras, na tentativa da reestruturação da lógica do convívio social beligerante para o convívio do diálogo.

Por isso, é neste principal caminho que reluzimos as Práticas Restaurativas na Polícia Militar do Estado de São Paulo mediante a filosofia de Polícia Comunitária, do Programa de Vigilância Solidária e dos Escritórios de Cidadania e Governança.

Logo, neste capítulo, iremos ressaltar que as práticas restaurativas, ora inicialmente citadas, estão pautadas naquilo que incessantemente defendemos neste ensaio, ou seja, de que a preservação da ordem pública constitucional, artigo 144 § 5º, atinente às Polícias Militares do Brasil, deve ser aplicada de maneira plural, não restando, pois, quaisquer dúvidas de que a metajuridicidade é a premissa mais adequada na promoção de um sistema macro de colaboração entres os órgãos públicos e a sociedade.

Sobre Justiça Restaurativa, Marcelo Gonçalves Saliba (2009, p. 146) aponta que “a Justiça Restaurativa não é criação da modernidade ou pós-modernidade, já que a restauração é um processo existente nas mais antigas sociedades e ainda vigente em diversos sistemas sociais e comunitários.” Da análise, tiramos que tanto o conflito, quanto a sua restauração, de certa maneira, estavam presentes nos aglomerados em que se viviam em forma de sociedade.

Partindo do enfoque principal, que é a prevenção do conflito de natureza cível, porém, não olvidamos que seu efeito acessório recaíra na diminuição do delito penal, principalmente aqueles relacionados à tutela da honra e da incolumidade dos costumes. Neste caso, exemplificamos a contravenção penal de perturbação do sossego alheio, artigo 42 do Decreto-Lei Nº 3.688/41, que por muitas vezes tem seu início no conflito entre vizinhos e termina no Poder Judiciário, com lesões corporais, e até homicídios.

A Polícia Militar do Estado de São Paulo, em cooperação com o Poder Judiciário, preserva a ordem pública em sua faceta mais inteligente, que é a de pacificação das relações sociais, por meio do diálogo e diminuição da litigância no decurso da prevenção.

Em epílogo, neste capítulo abordaremos a Justiça Restaurativa com fulcro na resolução CNJ nº 225/2016, entre outros institutos²⁷, aplicando a ordem pública constitucional, em seu sentido extensivo, na promoção das Práticas Restaurativas e preventivas, tendo como a Polícia Militar paulista a instituição a ser investigada e estudada cientificamente.

A fim de sustentar a lógica preventiva como prática restaurativa e não somente a Justiça Restaurativa como prática do Poder Judiciário que visa ao “perdão” entre vítima e transgressor, invocamos as lições de Marcelo Luiz Pelizzoli (2014, p. 4 - 5):

A Justiça Restaurativa, ou melhor, as “práticas restaurativas” que a compõem, são uma necessidade social vital, e não um ramo do Direito ou da Justiça, mesmo que diga respeito muito a ele e ao que chamamos de judiciário. (...) A Justiça Restaurativa traz um olhar filosófico-prático e ao mesmo tempo um conjunto de procedimentos sociais/comunitários surgidos e/ou resgatados para lidar com conflitos negativos, estimulando o potencial relacional socializante que é inerente aos grupos humanos. (grifo nosso).

O autor acima citado trouxe o que acreditamos ser a proposta mais adequada de uma verdadeira Justiça Restaurativa, pois encara as práticas como uma necessidade social e não um ramo do Direito, isto nos faz crer que a comunidade, em geral, promove esta prática e a Polícia Militar do Estado de São Paulo, com maestria, fomenta e coopera para sua concretude.

Doutrinariamente, aclaramos nas palavras de Álvaro Lazzarini (2008, p.11) a reflexão de que a segurança pública não está limitada ao conteúdo previsto no artigo 144 da CF, ou seja, há outras normas que também contribuem para sua efetivação, mais do que isso, para sua adequada hermenêutica e aplicação:

²⁷ Lei Federal nº 12.594/2012, trata de praticas restaurativas no cerne da Justiça infanto-juvenil, Resolução nº 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça, introduz as Práticas Restaurativas no Sistema de Justiça Brasileiro. Protocolo de Cooperação Interinstitucional da Associação dos Magistrados do Brasil e Conselho Nacional de Justiça de 2014.

a ordem Constitucional vigente não se limita ao art.º 144 no que se refere à Segurança Pública. Outras normas constitucionais têm implicações íntimas como segurança pública, vez que os órgãos policiais dela cuidam e às normas constitucionais devem obediência estrita, como, por exemplo, a observância aos direitos fundamentais.

Em se tratando de segurança pública, os substantivos polícia e sociedade são conceitos que sempre foram adjacentes, entretanto pouco se convergiram ao longo de suas trajetórias. No entanto, na sociedade atual, não há mais espaço para a segregação, de qualquer ordem, entre estes dois importantes entes constitutivos do interesse coletivo.

A sociedade e as polícias militares não podem, de maneira alguma, abster-se em participar da construção de políticas públicas que visem a soluções preventivas e pacificadoras, de modo a também contribuir para diminuição da litigância. Portanto, estes dois entes são corresponsáveis na preservação da ordem pública, uma vez que são protagonistas do macrossistema de cooperação.

Tratando-se de convivência num sistema de cooperação, concordamos com os pensamentos de Paulo Bonavides (2008, p.115): “o poder representa sumariamente aquela energia básica que anima a existência de uma comunidade humana.” Desta forma seria pífio imaginar que a segurança pública fosse um privilégio estatal e que as políticas públicas fossem impostas de maneira cogente, sem a Constituição de responsabilidade mútua.

No mesmo vértice, a definição constitucional de segurança pública que prevê: “dever do Estado, direito e responsabilidade de todos” (BRASIL, 1988), nas palavras de José Afonso da Silva (2008, p. 779) nos mostra que:

é preciso que a questão da segurança pública seja discutida e assumida por todos, Estado e população (...) se faz necessária uma nova concepção de ordem pública, em que a colaboração e a integração comunitária sejam os novos e importantes referenciais.

Nesta seara, podemos notar que o conceito da pacificação social por meio de ações de Estado e cidadão possui total guarida no texto constitucional estando a distinção entre Estado e sociedade, ambos ultrapassados, novamente Paulo Bonavides (2008, p. 64) nos ensina, nesse sentido: “como se tivesse existência à

parte, autônoma, como realidade externa, cujo exame já não lembrasse o que em si há de profundamente, social, pois o Estado é produto da sociedade”.

É preponderante esclarecer que o poder de polícia está amalgamado à ordem social. Nas lições de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2004, p. 110), temos a certeza de que ordem pública extravasa à segurança e abre portas às práticas colaborativas e estruturais: “o próprio conceito de ordem pública, antes concernente apenas à segurança, passou abranger a ordem econômica e social”.

Diante do cenário trazido, ficou aclarado que a preservação da ordem pública metajurídica é de suma importância para criar uma teia sistêmica que integrará as polícias militares e a comunidade dentro de um cenário capaz de resolver conflitos de maneira mais célere e voltada a prevenção e a pacificação social, sendo esta teia chamada por nós de macrossistema de Cooperação Social, sistema este, em que todos são participantes para estruturação de uma lógica de convivência dialógica.

3.1 PACIFICAÇÃO SOCIAL E A REESTRUTURAÇÃO DA LÓGICA DE CONVIVÊNCIA: ENTENDENDO A SEGURANÇA PÚBLICA E O PODER JUDICIÁRIO SOB O PRISMA DA JUSTIÇA RESTAURATIVA

As políticas públicas de pacificação social vêm sendo uma ferramenta de grande valia para apoiar o Poder Judiciário na resolução de conflitos, porém tais políticas não podem ser confundidas como ações de pura doação estatal, nas quais o cidadão espera por ações milagrosas que acalentem suas pretensões de sensação de segurança e diminuição de risco.

Todos nós, como integrantes de uma sociedade plural, fazemos parte de um macrossistema de Cooperação Social, logo, para seu sucesso devemos, de fato, auxiliar e cooperar.

Como base legal, a pacificação social esta cominada em diversos fragmentos da Resolução nº 125 do CNJ, por isso, deve ser uma prática observada pelos tribunais do Brasil. Não curiosamente, a pacificação é chamada de cultura de pacificação, pois, deverás é uma ação relacionada à convivência dos cidadãos.

Podemos destacar quatro pontos extremamente importantes da resolução 125 do CNJ que vão ao encontro da pacificação social, são eles:

*CONSIDERANDO que a **conciliação e a mediação são instrumentos efetivos de pacificação social**, solução e prevenção de litígios, e que a sua apropriada disciplina em programas já implementados no país tem reduzido a excessiva judicialização dos conflitos de interesses, a quantidade de recursos e de execução de sentenças. (Brasil, 2010) (grifo nosso).*

*Art. 2º Na implementação da Política Judiciária Nacional, com vista à boa qualidade dos serviços e à **disseminação da cultura de pacificação social** (Brasil, 2010) (grifo nosso).*

*Art. 4º Compete ao Conselho Nacional de Justiça organizar programa com o objetivo de **promover ações de incentivo à autocomposição de litígios e à pacificação social** por meio da conciliação e da mediação (Brasil, 2010) (grifo nosso)*

Anexo III

*Art. 2º As regras que regem o **procedimento da conciliação/mediação** são normas de conduta a serem observadas pelos conciliadores/mediadores para o bom desenvolvimento daquele, permitindo que haja o engajamento dos envolvidos, com **vistas à sua pacificação** e ao comprometimento com eventual acordo obtido(...) (Brasil 2010).*

Analisando os grifos em destaque, notamos que o Estado está se articulando em busca da reestruturação de uma lógica de convivência mais harmônica, tendo, pois, como seu instrumento principal os meios alternativos de resolução de conflitos.

Mais do que isso, percebemos que a cultura de pacificação social é, por muitas, vezes, mas não exclusivamente, consequência dos mecanismos alternativos.

Então, perguntamos, se o Estado está em constante busca pela diminuição da litigância e da pacificação desde o ano 2010, por que não observamos mudanças

substanciais no cenário atual no que concerne a sensação de uma Justiça mais célere e uma sociedade menos beligerante?

A resposta também é bastante perigosa e, notadamente, não cartesiana, no entanto se sugere, por todas as análises aqui trazidas, que está diretamente ligada a falta de interligação entre o Poder Judiciário, alguns órgãos do Poder Executivo, por exemplo, as polícias, Secretarias Estaduais e Municipais, Conselhos Tutelares e a sociedade como um todo, ao ponto, desta última ter a percepção que faz parte de um Sistema interligado e não somente se recorre ao Estado quando necessita.

Neste ensaio, este Sistema que inicialmente foi pesquisado é já possui nomenclatura como Macrossistema de Segurança e Justiça, para nós, está ultrapassado, pois não se abre espaço para o protagonista nesta parceria, ou seja: a sociedade.

Portanto, ousamos renomear este sistema que é um apanhado de práticas restaurativas, meios alternativos, preventivos, de promoção à pacificação social como: Macrossistema de Cooperação Social, composto por sociedade e Estado, logicamente, orquestrado pelo Poder Judiciário.

Note que de maneira alguma estamos retirando a responsabilidade do Estado e a colocando aos cidadãos, pelo contrário, aglutinamos o cidadão ao posto de protagonista neste sistema de cooperação que, a nosso entender, é o mais adequado.

Neste ponto, em análise mais específica ao nosso tema, a segurança pública se constrói por meio de políticas que atendem ao interesse social e não devem ser confundidas com filantropia ou bondade do poder estatal, pois é dever do Estado prover as condições mínimas, mesmo que abstratas, à estabilidade da ordem pública, isto, traduz-se nas lições de Luiz Henrique Caparroz (2017, p. 33):

os interesses daqueles que usufruirão de seus resultados, mais uma vez evidenciando que não configuram simples distribuição de “bondade”, mas sim prestação de serviços, como forma do governo cumprir com o seu dever de fazer justiça na aplicação de direitos e no reconhecimento da cidadania.

Outrossim, o Poder Executivo, especificamente, a Segurança Pública e o Poder Judiciário estão intimamente ligados à prática da reestruturação da lógica de convivência e da Pacificação social que, de certa forma, é demasiadamente difícil em uma sociedade acostumada com o confronto, como é o caso do Brasil.

Nas próximas seções, veremos como a Polícia Militar do Estado de São Paulo contribui com o macrossistema de Cooperação Social por meio do Policiamento Comunitário, Programa de Vizinhança Solidária e de outras práticas que visam ao mesmo objetivo, além de como já exposto promover as práticas alternativas de resolução de conflitos.

3.2 O POLICIAMENTO COMUNITÁRIO NA POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE SÃO PAULO EM CONVERGÊNCIA COM A CULTURA DA PACIFICAÇÃO SOCIAL E DIALÓGICA

Nesta seção, exporemos como a Polícia Militar do Estado de São Paulo colabora para o Macrossistema de Cooperação Social, tendo como as ferramentas principais o Policiamento Comunitário e outros programas de prevenção e pacificação social.

A definição de Policiamento Comunitário já é difundida mundialmente, e, desde a década de 1970 vem sendo implantada na busca do combate à criminalidade. O conceito tem variadas dimensões e a mais completa, a nosso entender, é a de Robert Trojanowicz e Bunnie Bucquerox (1999, p. 4-5):

Policiamento Comunitário é uma filosofia e uma estratégia organizacional que proporciona uma nova parceria entre a população e a polícia. Baseia-se na premissa de que tanto a polícia quanto a comunidade devem trabalhar juntas para identificar, priorizar e resolver problemas contemporâneos, tais como crime, drogas, medo do crime, desordens físicas e morais, em geral a decadência do bairro, com o objetivo de melhorar a qualidade geral de vida na área. (grifo nosso).

Dentro da filosofia de policiamento comunitário, o cidadão deixará de ser “mero expectador” tornando-se coadjuvante nas políticas públicas de sua região e o policial militar deixa de ser um mero “segurança” e passa ser integrante daquela

sociedade a qual se presta a orientar, mediar, facilitar, enfim, contribuir na prevenção de conflitos e delitos por meio de práticas não violentas e que promovam o diálogo.

Esse é o ponto em que afirmamos o real sentido da aplicação da ordem pública, em que sociedade, polícia e Poder Judiciário, estão inseridos no mesmo patamar para decidirem e contribuírem com as políticas de segurança pública e de pacificação.

Outra prática instituída pela Polícia Militar do Estado de São Paulo, que mira na pacificação social e no diálogo como chave-mestra, são os Escritórios de Cidadania e Governança. Estes localizados na região central da cidade de São Paulo, na circunscrição do buscam soluções pacíficas dos conflitos e a disseminação de uma Gestão de Prevenção social, tais Escritórios da Polícia Militar paulista celebraram uma parceria com o Instituto Sou da Paz²⁸ (BEZERRA, et al., 2020).

Da parceria acima citada, originou-se a Oficina de Governança: Protestos seguros. O objetivo aqui é a interação da Polícia Militar do Estado de São Paulo com os demais órgãos envolvidos no processo de tomada de decisão sobre ocorrências de manifestação na região central de São Paulo, sendo estes, a Magistratura, o Ministério Público, Ordem dos Advogados do Brasil (OAB/SP), a Defensoria Pública e os próprios manifestantes.

O Escritório de Cidadania e Governança mira em uma relação de confiança com a comunidade, acompanhado pelo Instituto Sou da Paz, pois trouxe membros da sociedade acadêmica para acompanhar os treinamentos e aplicabilidade do serviço policial-militar. Portanto, estreitaram-se o diálogo e compreensão dos

²⁸ Instituto Sou da Paz (conceito retirado do sítio eletrônico do Instituto): uma organização não governamental que atua há vinte anos para reduzir a violência no Brasil e preservar vidas, a missão do Instituto é *contribuir para a implementação de políticas públicas de segurança que sejam eficientes e pautadas por valores democráticos e pelos direitos humanos*. Buscamos mobilizar pessoas e instituições para coletivamente superarmos os desafios que impedem o Brasil de ter uma segurança pública democrática e que garanta a cidadania plena, além de implementar em parceria com governos e outras organizações ações que, comprovadamente, contribuam para diminuir a violência, oferecendo ao poder público metodologias capazes de auxiliar a implementação de políticas públicas de segurança mais eficientes. Disponível em: <http://soudapaz.org/o-que-fazemos/>. Acesso em: 22 set 2020.

anseios da comunidade, premissas básicas de uma sociedade que busca uma reformulação em seu modo de beligerante de convívio.

No mesmo sentido, o acompanhamento das manifestações e ações de diálogo na presença de um mediador, policial militar, integrou a polícia em ações mais delicadas, como manifestações públicas, e levou inclusive a possibilidade da comunidade participar do planejamento das ações policiais.

Essa nova maneira de “fazer” e “ser” polícia, com certeza, é a maneira mais democrática e legítima da manifestação da vontade social, pois todos são chamados a público para dialogar com os problemas de interesse geral.

Hoje, não há mais espaço para discursos autoritários e segregação da sociedade na tomada das decisões que antes só cabiam aos Órgãos estatais, como visto nas lições de Häberle. Porém, para que tudo isso se propague e continue surtindo os efeitos positivos, não podemos deixar de considerar a ordem pública constitucional como metajurídica, já que somente desta forma, a amplitude de seu conceito alcança a verdadeira demanda social.

No mesmo compasso do nosso ideário, está o Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo (2009, p.104), trazendo que:

Essa nova forma de “fazer a segurança pública” é também resultado do processo de democratização das polícias. Em sociedades democráticas, as polícias desempenham várias outras funções além de lidar com o crime. Exige-se que ela esteja constantemente atenta aos problemas que interferem na segurança e bem-estar das pessoas e atenda às necessidades da população tanto de forma reativa (pronto-atendimento) como também pró-ativa (prevenção). **Os cidadãos, por sua vez, têm o direito e a responsabilidade de participar no modo como esse policiamento é realizado.**

Acreditamos que o citado pelo Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo é realmente a nova forma de executar a segurança pública por meio das polícias do Brasil.

Contudo, não conseguimos encaixar a concepção jurídica de ordem pública neste modelo aberto, extensivo e plural, pois como colocado acima, as polícias desempenham várias outras funções além de lidar com o crime, isto é, plenamente a

metajuridicidade apontada, por nós, como prevista no artigo 144 do Diploma Constitucional.

Portanto, reafirmamos que tanto a polícia quanto a comunidade devem trabalhar juntas para identificar, priorizar e resolver problemas contemporâneos, a fim de que se propaguem o diálogo e a pacificação social.

3.3 O PROGRAMA DE VIZINHANÇA SOLIDÁRIA COMO PRÁTICA PREVENTIVA DA QUEBRA DA ORDEM PÚBLICA

A relação entre polícia e sociedade deveria ecoar de maneira pacífica a qualquer pessoa, pelo fato de fazerem parte do macrossistema de cooperação, isto é, a polícia serve à sociedade e a sociedade, por sua vez, auxilia a polícia na manutenção da ordem e na proteção dos direitos individuais e coletivos.

Desse modo, não nos parece crível imaginar que, até os dias atuais, se utiliza o termo “sociedade civil” para diferenciar aqueles que não fazem parte do mundo policial ou militar. A sociedade e a polícia, outrossim, devem estar integradas e para tanto a filosofia de uma polícia comunitária deve ser instituída.

A noção de uma polícia comunitária teve início logo após a 1ª Guerra Mundial, contudo até hoje não se chegou à definição única, podendo ter as diferentes conceituações, a saber: uma filosofia de polícia comunitária, uma Doutrina de polícia comunitária, um policiamento orientado para o problema, um programa de policiamento inteligente, um policiamento ostensivo localizado ou simplesmente policiamento comunitário.

A nosso entender, o conceito é de somenos importância, mas aquele que nos parece mais próximo a nossa proposta integrada é o de filosofia de polícia comunitária, pois transparece uma prática além do dever legal, isto é, a filosofia faz parte das rotinas tanto do policial militar como da sociedade e é praticada de maneira natural, uma vez que ambos conhecem seus papéis e principalmente a responsabilidade de cooperar mediante a prevenção delituosa, o diálogo social e diminuição da litigiosidade.

A Polícia Militar do Estado de São Paulo reputa que um dos objetivos estratégicos para triênio 2020-2023²⁹ é ampliar sua proximidade com a sociedade. Novamente, indagamo-nos será que existe um afastamento abissal entre sociedade e polícia? Na via contrária a esta espécie de estratagema, que é uma verdade, não há que se negar, pois a própria Instituição policial-militar enxerga que há distanciamento da sociedade e coloca isso como um objetivo.

Como já dito, a distância entre sociedade e polícia existe, e diante deste cenário, outra prática que merece ser enfatizada é o Programa de Vizinhança Solidária.

Tal programa guarda semelhança e relação com modelo norte-americano, já citado no início do capítulo 2, o chamado “neighbourhood watch” no qual a cooperação entre os habitantes e a polícia tem comprovados índices de redução da criminalidade.

O Programa Vizinhança Solidária surgiu na cidade de Santo André, no ano de 2010, por meio de iniciativas da comunidade que se organizaram visando ação conjunta e comunicação eficiente para diminuir a criminalidade.

A inovação surtiu tanto efeito que em 2019 a Polícia Militar do Estado de São Paulo, mediante o Comando de Policiamento da Capital, instituiu o PVSE (Programa de vizinhança Solidária Escolar), reforçando os princípios de Polícia Comunitária e da Prevenção Primária de modo a alcançar uma melhor ação pela paz social no interior das escolas.

Referente às práticas de vizinhança solidária, parece que se criou o óbvio, pois como exaustivamente suscitado nessa dissertação a ordem pública é aplicada de maneira plural, na aglutinação de práticas cooperadoras por diversos sujeitos que almejam o resultado final que é de se ter uma sociedade mais estável e equilibrada, especificamente com relação à convivência mais pacífica em seus diversos sentidos.

Não é difícil encontrar amparo no que sustentamos acima, Hans Kelsen (1991, p. 68) nos ensinou que “o Direito é por sua essência moral, o que significa

²⁹ Planejamento estratégico da Polícia Militar é tido trimestralmente mediante plano próprio.

que a conduta que as normas jurídicas prescrevem ou proíbem também é prescrita ou proibida pelas normas da moral.” Note que o diálogo entre a moral e o Direito seguem no mesmo sentido, o que queremos dizer, que mesmo sendo a ideia Kelsiana oposta a pluralidade de interpretações e que fatores alheios à ciência do Direito não seriam confiáveis, a essência do próprio Direito é moral, ou seja, possui sua carga extensiva que não necessariamente foi positivada.

Já levamos a cabo, anteriormente, que a “paz social”, ou melhor, a preservação da ordem pública, não está ligada somente ao combate da criminalidade e que com o aumento da violência gera maior sensação de insegurança, aumentando porquanto a lacuna de insatisfação entre o Estado e a sociedade no diz respeito à segurança pública. Neste giro, o texto constitucional em seu artigo 144 §5º prevê que cabem as polícias militares a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública (BRASIL, 1988).

Em uma análise sintética do texto Constitucional ora citado, cremos que não é correta a interpretação de que as polícias militares se restringem a prevenção criminal, mediante a alocação de viaturas caracterizadas e homens identificados pelo fardamento em pontos estratégicos, e, caso ecloda o delito, estes se deslocarão na busca de capturar o criminoso. Em não sendo possível, a persecução criminal já tenderia para a Polícia Judiciária que por meio de um procedimento investigativo chegaria aos criminosos.

Cremos sim, que há diversos níveis de prevenção³⁰ e que a inaugural, denominada primária é a mais efetiva, pois assim é a mais aglutinadora à concepção de ordem pública preservada, já que a sociedade faz parte deste processo de inibição dos indutores de criminalidade³¹, fazendo com que sociedade e polícia se

³⁰ Prevenção primária: tem seu foco na raiz do conflito criminal, para neutralizá-lo antes que o problema se manifeste, ainda, busca a harmonia social proveitosa unida aos anseios da comunidade. Ver: KAISER, Günter: *Introducción a la Criminología*. 7 ed, traducción de José Arturo Rodríguez Núñez, bajo la dirección de José María Rodríguez Denesa, Dykinson: Madrid, 1988, p. 125-126.

³¹ Indutores de criminalidade – são fatores que estimulam à prática delituosa, podem ser relacionados ao indivíduo ou ao ambiente, com relação ao indivíduo temos a negligência relacionada a sua própria segurança pessoal, de seu patrimônio e de terceiros, como dormir com a porta aberta, transitar por lugar ermo, já com relação ao local, podemos citar a falta de iluminação, sinalização e abstenção de políticas públicas por parte do Estado.

aproximem, é nesse ponto que sustentamos o Programa de Vizinhança Solidária como uma prática restaurativa na Polícia Militar do Estado de São Paulo, pois se mostrou uma prática pacificadora, preventiva e cooperativa.

Flavia March, *et al.* (2019, p.70) afirma que a Polícia Militar do Estado de São Paulo foi pioneira no Programa Vizinhança Solidária e que esta prática “foi tratada como ação de prevenção primária como ferramenta facilitadora de filosofia de Polícia comunitária”. Concordamos com a autora e complementamos: é uma ação de prevenção primária, fomentadora da preservação da ordem pública e do macrossistema de Cooperação Social.

Em análise prática, tal programa se baseou na construção de uma “teia” de vizinhos que interligados de maneira sistemática, por meio de comunicação rápida, por vezes mediante aplicativos de mensagens eletrônicas, a uma Companhia da Polícia Militar. Todos estes dialogam sobre qualquer alteração nas posturas de transeuntes, veículos suspeitos ou até mesmo de fatores indutores como, por exemplo, a falta de iluminação em seu quarteirão, tudo como forma de fomentar o diálogo entre polícia e sociedade e principalmente preservar a ordem pública mediante práticas preventivas e pacificadoras.

Desta feita, notamos que a integração com a sociedade tem de ser um objetivo para a Polícia Militar do Estado de São Paulo, aliás, não só da polícia, mas de todos os órgãos que compõem o Estado, nas palavras de Alan Fernandes Bezerra, *et al.* (2020, p. 66) apud Juner Caldeira trouxe que “a aproximação da polícia e das entidades, inclusive organizações não governamentais que realizam um trabalho sério de melhoria das condições de cidadãos”.

Tal narrativa corrobora com a aplicabilidade do Policiamento Comunitário, policiamento este, unido de forma visceral com a sociedade na busca de um macrossistema que de maneira pujante favoreça a Justiça Restaurativa e as práticas de prevenção que fomentam o Programa de Vizinhança Solidária.

É bom entender que as doutrinas mais antigas ainda trazem conceitos de policiamento comunitário atrelados aos problemas diretamente ligados com a criminalidade que, a nosso ver, está ultrapassado, pois a diminuição da

criminalidade é somente mais uma faceta da preservação da ordem pública praticada pelas polícias militares do Brasil.

Como já suscitado, preservar a ordem vai muito além do mero policiamento ostensivo fardado e, propriamente, a repressão imediata frente a um delito. Desta maneira, Robert Trojanowicz e Bunnie Bucquerox (2003 p.9) demonstram a concepção que, por nós, com a devida vênia se mostra desatualizada:

O policiamento comunitário é ao mesmo tempo uma filosofia (maneira de pensar) e uma estratégia organizacional (uma maneira de desenvolver a filosofia) que permite à polícia e às pessoas trabalharem estreitamente juntas em novas maneiras para **resolver os problemas da criminalidade**. (grifo nosso)

Nesse cotejo, hoje, acreditamos que tanto o Policiamento Comunitário quanto o Programa de Vizinha Solidária são instrumentos preventivos que conjugados com a hermenêutica da preservação da ordem pública estão alinhados com o Poder Judiciário, contribuindo para um sistema interligado em que a população também participa do processo decisório e é corresponsável pelo seu sucesso.

Foi exatamente o que defendemos em diversas passagens desta dissertação, ou seja, que as práticas ofertadas pela Polícia Militar do Estado de São Paulo, aplicadas de uma maneira correta, formam um macrossistema de cooperação entre sociedade, Segurança Pública e Poder Judiciário.

No mesmo vértice, expomos que a sociedade carece de uma mudança sistêmica para que possa trilhar os passos que os órgãos do Estado pavimentam, sendo mais colaborativa e corresponsável com a segurança coletiva.

Ainda, podemos sinalizar, a título de exemplo, que não é correto aplicar um mesmo modelo de atuação de prevenção para uma cidade como São Paulo, que possui mais de 12 milhões de habitantes, e de uma cidade como Borá, interior de São Paulo, com 836 habitantes. A criminalidade e os conflitos são distintos, os anseios dos munícipes são distintos e a forma de atuação dos agentes de segurança cada vez mais deve estar voltada para a particularidade de cada

comunidade, uma vez que a polícia, o Estado e a sociedade fazem parte de um mesmo sistema integrado, com os objetivos semelhantes e adjacentes.

Em se tratando de exemplo, novamente, reluzimos que a cidade de São Paulo possui 32 subprefeituras e cada região tem uma determinada densidade demográfica, uma gama de pessoas que se deslocam num êxodo diário em busca de emprego, saúde e educação.

A prevenção criminal se torna muito incipiente para os moradores que se ausentam de suas residências no nascer da aurora e só retornam na penumbra da noite. Logo, a forma cooperadora de se aplicar a ordem pública constitucional, de maneira preventiva, nas palavras de Flávia March et al. (2019, p. 66) nos parece a mais crível:

(...) as Polícias Militares as detentoras exclusivas do policiamento ostensivo e **preservação da ordem pública, está no seu cerne a missão constitucional de desenvolver a prevenção social** em conjunto com a prevenção criminal, propondo mecanismos protetivos diversos da prisão de infratores. (grifo nosso).

Desta forma, repisando nos conceitos de Vizinhança Solidária, a proposta em que o serviço policial, comerciantes e moradores se unam, contribui, certamente, para uma percepção efetiva da estabilidade da ordem pública, além de auxiliar o Poder Judiciário com as diminuições de suas demandas litigiosas.

Os métodos supracitados fazem parte do bojo de ações multifacetadas destinadas a reduzir o distanciamento entre a comunidade e seus órgãos, na busca de uma maior percepção de segurança coletiva e, ainda, reduzir a ocorrência de demandas judiciais de ordens cíveis e penais, para que por meio de um sistema coordenado possa fomentar uma Justiça de “muitas portas”.

CONCLUSÃO

Como já aventado, a proposta desta dissertação foi analisar a ordem pública constitucional, especificamente a prevista no artigo 144 § 5º, bem como sua relação cooperativa com o Direito Multiportas e as Práticas Restaurativas do Poder Judiciário. Dessa forma, foi objeto de análise específica a Polícia Militar do Estado de São Paulo.

Para isso, foi necessário propor uma nova visão hermenêutica do artigo 144, a fim de retirar deste o conteúdo proposto, qual seja uma visão diferenciada do conceito de ordem pública, inclusive, para demonstrar que dentre as funções constitucionais da Polícia Militar está a promoção de práticas restaurativas e da verdadeira implementação de um Direito Multiportas.

Num espectro mais específico para aplicação da ordem pública, encontramos a dualidade entre a concepção jurídica e metajurídica. Com isso, tivemos que buscar os mecanismos que justificassem sua interpretação extensiva, plural, aberta e híbrida (ordem pública metajurídica e poderes implícitos constitucionais).

Logo, por meio do primeiro capítulo, alcunhamos a base teórica de que a leitura mais precisa (hermenêutica) para missão constitucional das polícias militares do Brasil (“às *polícias militares cabem à polícia ostensiva e a **preservação da ordem pública ...***”) não está relacionada, somente, com a contenção dos delitos penais.

Ainda concernente à aplicação da preservação da ordem pública, discordamos que esta deva ser tipificada de maneira específica, “engessada”, isto é, em artigos de lei que regeriam a sua aplicabilidade no caso da “quebra” da ordem (ordem pública jurídica), pois preservar a ordem pública vai muito além do cumprimento de um mandamento formal.

No mesmo vértice, observou Lazzarini (1994) que a ordem pública é muito mais fácil ser sentida do que definida, tratando-se de um conjunto de princípios de ordem superior, políticos, econômicos, morais e algumas vezes religiosos, as quais

uma sociedade considera estreitamente vinculada à existência e conservação da organização social.

Deste modo, suplantamos as análises da hermenêutica, instando a ordem pública em seu sentido mais plural e também como instrumento fomentador do Direito Multiportas e das Práticas Restaurativas.

Nesta senda, a Polícia Militar do Estado de São Paulo foi objeto de pesquisa empírica com fito de verificar se a aplicação da função constitucional de preservação da ordem pública em seu sentido mais amplo, por intermédio da implantação de Núcleos de Mediação Comunitários, tenderia a diminuir as chamadas “190” (emergência) em determinado Batalhão de Polícia Militar do Estado de São Paulo.

O resultado foi bastante satisfatório no que tange à diminuição das chamadas “190”, após a instalação de um NUMEC, resultando no que chamamos de efeito colateral positivo, uma vez que as chamadas “190” analisadas eram potencialmente relacionadas a possíveis demandas judiciais, são elas: desentendimento entre vizinho, som alto e violência doméstica.

No entanto, reafirmamos que a pesquisa é precisa acerca da diminuição de chamadas 190, não necessariamente está precisamente relacionada à diminuição da litigância processual, mas certamente com a diminuição de demandas judiciais em face da diminuição de inquéritos policiais que certamente acarretariam processos judiciais.

A diminuição das chamadas “190” apresentadas nas pesquisas, não só contribuíram para manutenção da ordem pública, mas também com a diminuição da litigância e demandas penais, já que muitas destas ocorrências que se iniciam com um mero desentendimento têm seu desfecho nas Delegacias de Polícia e nos Juizados.

Enfatizamos que a criação de NUMEC e CEJUSC pela Polícia Militar do Estado de São Paulo, este último só foi possível pelo convênio firmado com Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo que entendeu que a ordem pública vai muito além das ações de policiamento fardado.

Como arremate do segundo capítulo, observamos que o apontado por Toledo (1997) como o macrossistema de Segurança e Justiça formado pelas Polícias Militar e Civil, Ministério Público, Poder Judiciário e Sistema Prisional, é um conceito superado por dois motivos: considerar que as atividades policiais estão meramente relacionadas à contenção de ilícitos e por não introduzir a sociedade neste sistema.

Outrossim, consideramos que este macrossistema de Segurança e Justiça é plenamente factível, porém seria mais adequada, a nosso entender, a conceituação “Macrossistema de Cooperação Social”, tendo como integrantes a sociedade, as Polícias e o Poder Judiciário, tendo pleno arcabouço legal para tanto.

O arcabouço anuído vem da noção de segurança participativa, e de que a compreensão mais ampla do art. 144 da Constituição Federal foram plenamente absorvidos pela legislação brasileira com a lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018 que disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do art. 144 da Constituição Federal, cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social.

O artigo 22, parágrafo 1º, da referida lei é taxativo em trazer que as políticas públicas de segurança não se restringem aos integrantes do Susp, pois devem considerar um contexto social amplo.

Entre outros institutos que fortalecem nossa tese que a cooperação entre sociedade, Poder Judiciário e polícias deve ser considerado um sistema interligado, é a resolução nº 125 do CNJ, o Código de Processo Civil de 2015 e a concepção metajurídica da ordem pública, constante no artigo 144, parágrafo 5º do Diploma Constitucional.

Além da mediação e conciliação, apontamos neste ensaio, que a Polícia Militar do Estado de São Paulo, com os programas de Policiamento Comunitário, Vizinhança Solidária e outros, promovem praticas preventivas e pacificadoras. Tais programas estão alinhados com as políticas do CNJ, os quais promovem a Justiça Restaurativa em prol reestruturação da lógica beligerante pelo diálogo.

Creemos nas Práticas Restaurativas, assim como Pelizzoli (2014), que é uma necessidade vital, e não um ramo do Direito ou da Justiça, pois estimula o potencial relacional socializante que é inerente aos grupos humanos. Dessa forma, o Policiamento Comunitário e o Programa de Vizinhança Solidária se pautam na interação da Polícia Militar com a sociedade.

Essas práticas ora citadas é uma nova parceria entre a população e a polícia, baseados na premissa de que tanto a polícia quanto a comunidade devem trabalhar juntas para identificar, priorizar e resolver problemas contemporâneos, tais como: crime, drogas, medo do crime, desordens físicas e morais, em geral a decadência do bairro, com o objetivo de melhorar a qualidade geral de vida.

Assim sendo, expusemos que o Poder Judiciário do Estado de São Paulo, a Polícia Militar do Estado de São Paulo e a sociedade paulista são todos corresponsáveis na promoção da ordem pública, diminuição da litigância e da segurança coletiva que, a nosso entender, ultrapassam as barreiras limítrofes de determinados artigos de lei.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABBOUD, Georges. **Processo Constitucional brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

AGAMBEN, Giorgio. **Estado de exceção**. 2. ed., São Paulo: Boitempo, 2004

ALMEIDA, Tânia; DE ALMEIDA, Rafael Alves; CRESPO, Mariana Hernandez. **Tribunal Multiportas Investindo no capital social para maximizar o sistema de solução de conflitos no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2012.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 6023: informação e documentação: referências: elaboração**. Rio de Janeiro: ABNT, 2018.

AYRES BRITTO, Carlos. **Teoria da Constituição**. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

BARATTA, Alessandro. **Criminologia crítica e crítica do direito: introdução à sociologia do direito penal**. Tradução de Juarez Cirino dos Santos. 3. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2002.

BEZERRA, Alan Fernandes. et al. **Polícia e sociedade: Cidadania; governança e capacitação policial – Comando de Policiamento de Área Central da Capital**, São Paulo, Biografia, 2020.

BONAVIDES, Paulo. **Constituinte e Constituição a democracia, o federalismo, a crise contemporânea**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 18.ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

BUCQUEROX, Bunnie ; TROJANOWICZ Robert . **Policiamento Comunitário - Como Começar**. Policia Militar do Estado de São Paulo. Tradução: Mina Seinfeld de Carajushansky. 2.ed. São Paulo: PMESP, 1999.

BRASIL. **Constituição da Republica Federativa do Brasil, de 1988**. Dispõe sobre a ordem constitucional no Estado Democrático de Direito do Brasil. Disponível em: http://.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 20 out. 2020.

BRASIL. **Código de Processo Civil, de 2015**. Dispõe sobre o Processo Civil brasileiro. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acessado em: 20 out. 2020.

BRASIL. **Decreto 88777 (R-200), de 1983**. Aprova o regulamento para as policias militares e corpos de bombeiros militares. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d88777.htm. Acesso em: 28 out 2020.

BRASIL. **LEI Nº 12.594, DE 18 DE JANEIRO DE 2012**. Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), regulamenta a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescente que pratique ato infracional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12594.htm. Acesso em: 28 out 2020.

BRASIL. **LEI Nº 12.594, DE 18 DE JANEIRO DE 2012**. Dispõe sobre as contravenções penais no Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3688.htm. Acesso em 28 out 2020.

BRASIL. **Resolução Nº 125 de 29/11/2010**. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/156>. Acesso em 28 out 2020.

CAPARROZ, Luiz Humberto, **Políticas públicas e prevenção ao crime: experiências práticas no centro da cidade de São Paulo**, São Paulo, Biografia, 2017

CARNEIRO DA CUNHA, Leonardo. et al. In: **Lei de Mediação e comentada artigo por artigo: dedicado à memória da Profª Ada Pellegrini Grinover**. São Paulo: Foco, 2020.

COMTE, Auguste. **Curso de filosofia positiva**. Seleção de textos de José Arthur Giannotti, traduções de José Arthur Giannotti e Miguel Lemos. São Paulo: Abril Cultural, 1978.

DA SILVA, José Afonso. **Direito constitucional Positivo**. 31. ed, Malheiros: São Paulo, 2008.

DE OLIVEIRA, Diógenes Wagner Silveira Esteves. **A vedação decisão surpresa e o contraditório substancial à luz do princípio da cooperação**. In: Direito Público

em Destaque. Organizadores: Fátima Aparecida Kian e Ronny Max Machado. São Paulo: Nihon, 2020.

DE OLIVEIRA, Fábio Aparecido Webel; VIEIRA, Roberto Carlos. **Mediação Comunitária na Segurança Pública: Da aplicação às suas especificidades**. 2. ed. São Paulo: Gráfica do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, 2019.

DIDIER JUNIOR, ZANETI JUNIOR. **Justiça Multiportas e a tutela adequada em litígios complexos: a autocomposição e os direitos coletivos**. In: **Justiça Multiportas – Mediação, Conciliação, Arbitragem e outros meios adequados de solução de conflitos**. Coordenadores: Hermes Zaneti Junior e Trícia Navarro Xavier Cabral. 2.ed. Salvador: Juspodium, 2018.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

DORF, Michael; TRIBE, Laurence. **Hermenêutica Constitucional**. Apresentação: Lenio Luiz Streck. Belo Horizonte, 2007.

FABRETTI, Humberto Barrionuevo. **Segurança Pública Fundamentos Jurídicos para uma Abordagem Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2014.

FLAVIA, March, et al. **Programa de Vizinhança Solidária Polícia Comunitária e mobilização social no Estado de São Paulo**. São Paulo: Biografia, 2019.

FILOCRE, Lincoln D'Áquino **Revisita a ordem pública. A repressão qualificada da criminalidade: reflexões sobre o eixo temático da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública e proposta de um modelo de polícia orientada à solução de problemas**. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/194953>. Acesso em: 22 out 2020

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir: nascimento da prisão**. 26.ed., Petrópolis: Vozes, 2002.

GRAU, Eros Roberto. **Por que tenho medo dos juízes (a interpretação/aplicação do direito e os princípios)**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica Constitucional a Sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e "procedimental" da Constituição**. Tradução de Gilmar Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002.

HESSE, Konrad. **Temas Fundamentais do Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2009.

KAISER, Günter: **Introducción a la Criminología**. 7 ed, traducción de José Arturo Rodríguez Núñez, bajo la dirección de José María Rodríguez Denesa, Dykinson: Madrid, 1988.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. 3. ed. Traduzido por João Baptista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 1991.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. 5. ed. Traduzido por João Baptista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

LAZZARINI, Álvaro. **Polícia de manutenção da ordem pública e a justiça**. In: **CRETELLA JÚNIOR, José**. Direito administrativo da ordem pública. 3. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

LAZZARINI, Álvaro. **Limites do Poder de Polícia**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, 198:69-83, out./dez.1994.

LUZ, Ilana Martins. **Justiça restaurativa e a mediação vítima-ofensor no sistema criminal**. In: **Justiça Multiportas – Mediação, Conciliação, Arbitragem e outros meios adequados de solução de conflitos**. Coordenadores: Hermes Zaneti Junior e Trícia Navarro Xavier Cabral. 2.ed. Salvador: Juspodium, 2018.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e aplicação do direito**. 18. ed., Rio de Janeiro: Forense, 1999.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Direito administrativo da segurança pública**. In: **CRETELLA JÚNIOR, José**. Direito administrativo da ordem pública. 3. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

MÜLLER, Friedrich. **Métodos de Trabalho do Direito Constitucional**. Apresentação de Paulo Bonavides e Tradução de Peter Naumann. Porto Alegre: Síntese, 1999.

NALINI, José Renato. **É urgente construir alternativas à Justiça**. In: **Justiça Multiportas – Mediação, Conciliação, Arbitragem e outros meios adequados de**

solução de conflitos. Coordenadores: Hermes Zaneti Junior e Trícia Navarro Xavier Cabral. 2.ed. Salvador: Juspodium, 2018.

NEIGHBORHOOD WATCH. **Manual USAonWatch - National Neighborhood Watch Program.** Disponível em: https://bj.a.ojp.gov/sites/g/files/xyckuh186/files/Publications/NSA_NW_Manual.pdf. Acesso em: 28 out 2020.

PAULINO, Carlos Alberto. **Mediação de conflitos: proposta de uma estratégia institucional com base nos direitos humanos, para a gestão de conflitos em áreas sensíveis.** Tese (Doutorado). Curso Superior de Polícia - I/10, São Paulo: PMESP, 2010.

PELIZZOLI, Marcelo Luiz. **Introdução à Comunicação Não Violenta (CNV)- reflexões sobre fundamentos e método, diálogo, mediação e cultura de paz.** Recife: UFPE, 2014.

Polícia e Comunidade na Construção da Segurança. **Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo.** São Paulo: USP, 2009. Disponível em: <https://nev.prp.usp.br/publicacao/manual-de-policiamento-comunitario-polcia-e-comunidade-na-construo-da-segurana/>. Acesso em 28 out 2020.
Tableau. Disponível em: <https://www.tableau.com/pt-br/learn/whitepapers/tableau-enterprise>. Acesso em 27 out 2020.

REIS, Helena dos Santos. **Polícia e mediação de conflitos: capacitação de policiais militares mediadores.** Dissertação (Mestrado). Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais - I/09, São Paulo: PMESP, 2009.

SÃO PAULO. **Convênio 000.102-2018/CV.** Dispõe sobre a colaboração entre a Polícia Militar do Estado de São Paulo e o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Disponível em: http://diariooficial.imprensaoficial.com.br/doflash/prototipo/2018/Outubro/20/exec1/pdf/pg_0001.pdf. Acesso em 27 out 2020.

SÃO PAULO. Nota de Instrução **Nº PM3-005/03/17.** Estabelece procedimentos operacionais e administrativos a serem adotados para a implantação de Núcleos de Mediação Comunitária (NUMEC). Disponível com autor.

SÃO PAULO. Ordem Complementar **nº PM3-002/03/19.** Complementa os procedimentos operacionais e administrativos a serem adotados para a implantação de Núcleos de Mediação Comunitária (NUMEC). Disponível com autor.

STRECK, Luiz Lenio. **Hermenêutica Jurídica e(m) Crise. Uma exploração hermenêutica da construção do Direito**. 11. ed. Porto Alegre: Livraria dos Advogados, 2014.

STRECK, Luiz Lenio. **O que é isto – decido conforme minha consciência?**. 4. ed. Porto Alegre: Livraria dos Advogados, 2013.

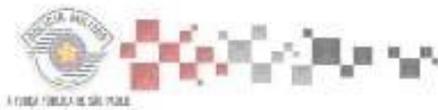
TOLEDO, Theseo Darcy Bueno. **O Macro-sistema de Segurança e Justiça**. V. 1. São Paulo: Nacional, 1997.

TEMER, Michel. **A separação dos poderes como instrumento de proteção dos Direitos individuais**. In. Lições de Direito Constitucional em homenagem ao jurista Celso Bastos. São Paulo: Saraiva, 2005

VASCONCELOS, Carlos Eduardo de. **Mediação de conflitos e práticas restaurativas**. São Paulo: Método, 2008.

VIANNA, José Ricardo Alvarez. **Considerações iniciais sobre semiótica jurídica**. In **Revista CEJ**, Brasília, Ano XIV, n. 51, p. 115-124, out./dez. 2010. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/Rev-CEJ_n%2051.12.pdf. Acesso em 12 out 2020.

ANEXO A – CHAMADAS “190” PERTURBAÇÃO DE SOSSEGO ALHEIO (SOM ALTO) (C-01)



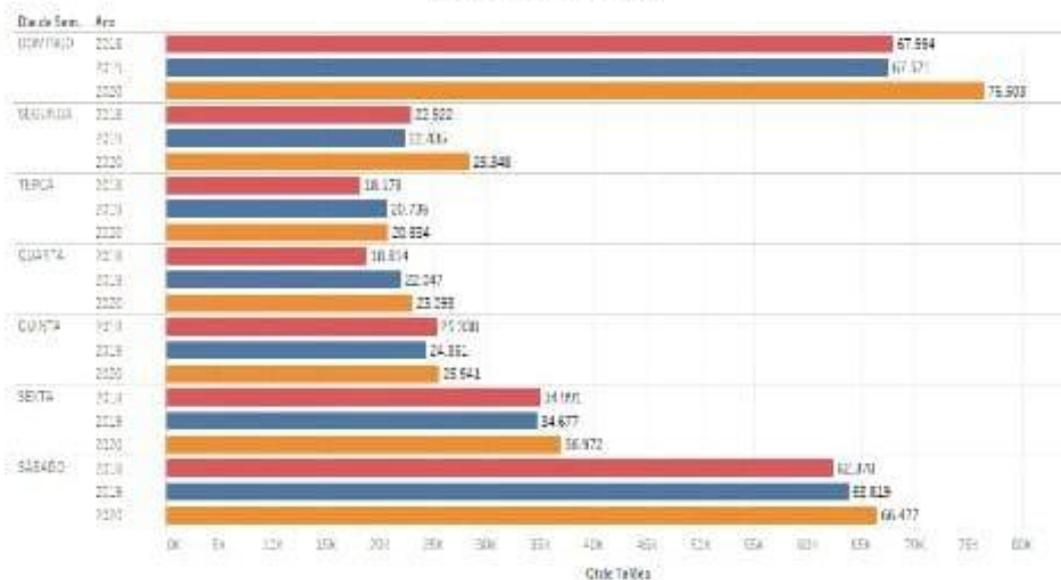
Indicadores Indicadores

Todos os Chamados C01

CPA-CPI	2018	2019	2020
CPA/M-1	20.545	23.532	20.302
CPA/M-2	26.735	26.407	26.126
CPA/M-3	40.964	39.520	44.979
CPA/M-4	41.096	42.507	47.485
CPA/M-5	31.251	27.685	28.675
CPA/M-9	19.391	23.072	28.990
CPA/M-10	50.383	52.339	59.433
CPA/M-11	20.231	20.553	21.763
Total geral	250.615	255.636	277.773

Fonte: SIOPM.

Dia da Semana



Fonte: SIOPM.

Todos os Chamados C99

Explicação de Metodologia:
 * Tabela elaborada base de dados SIOPM.
 Indicador chamadas 190 no âmbito do CPC de 2018, 2019 e 2020.
 * Nota: C01 - perturbação de sossego e C99 - Perseguição.

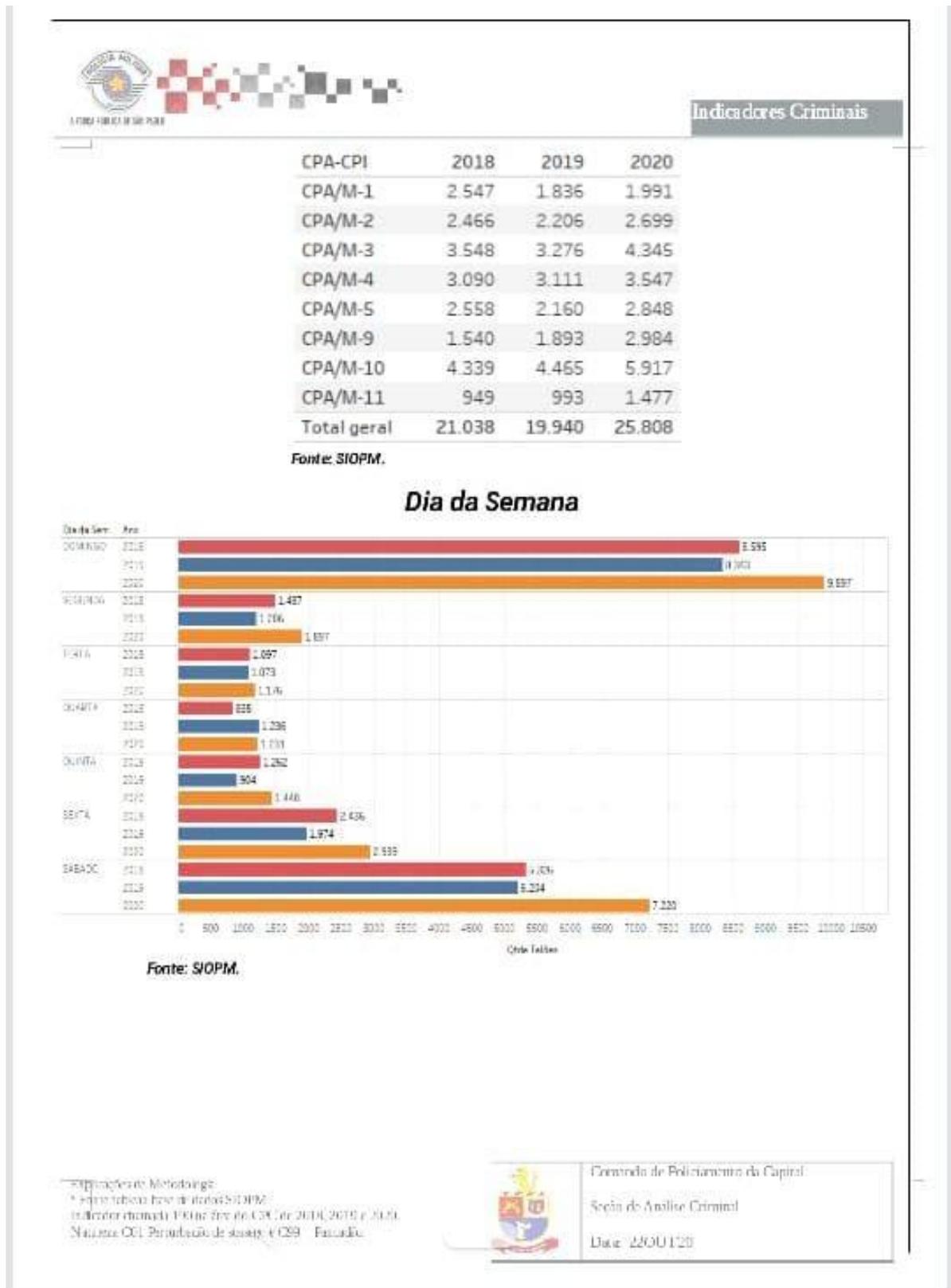


Comando de Inocentamento da Capital

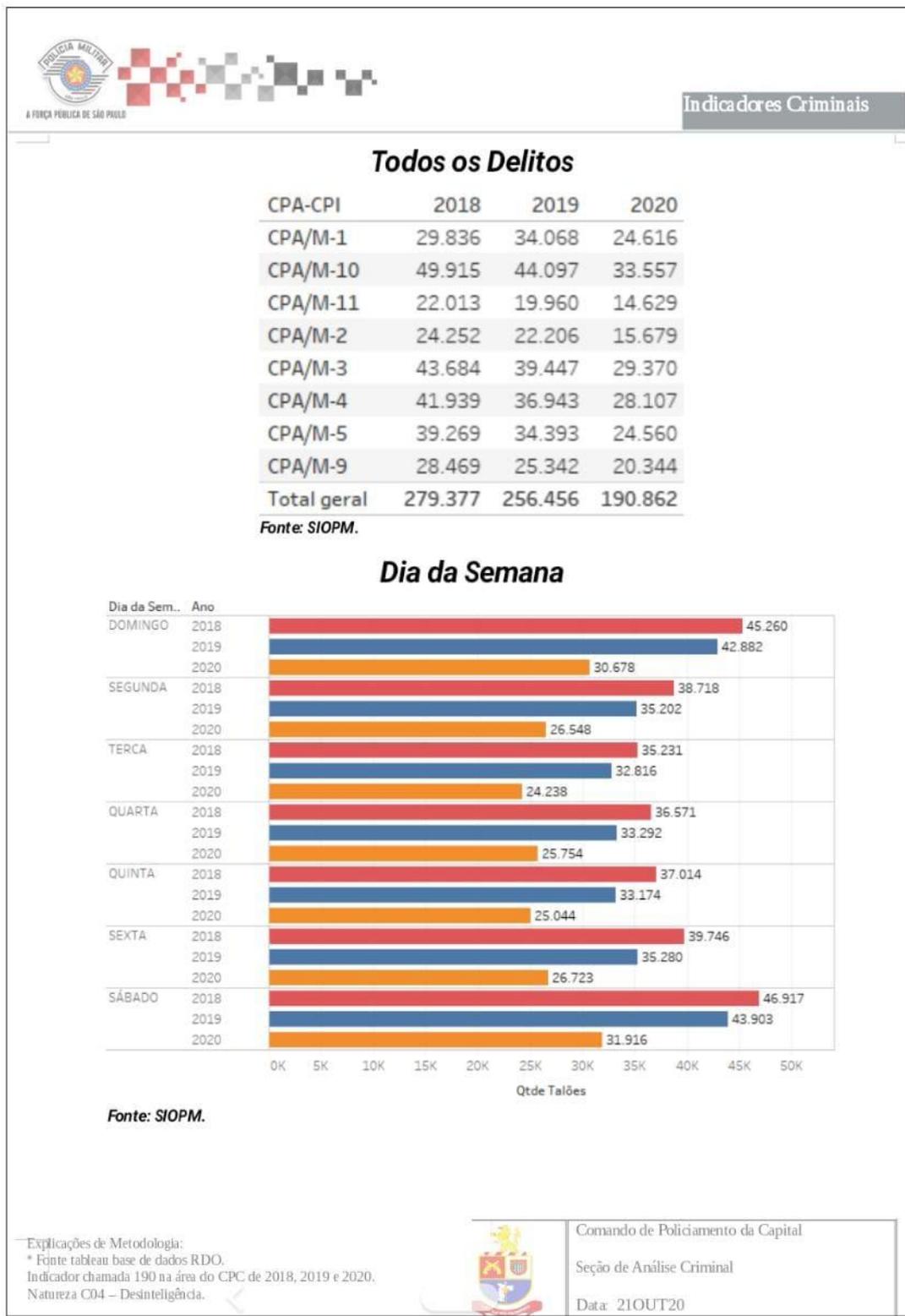
Seção de Análise Criminal

Data: 20/01/2021

ANEXO B – CHAMADAS “190” PERTURBAÇÃO DO SOSSEGO ALHEIO (BAILE FUNK/PANCADÃO) (C-99)



ANEXO C- CHAMADAS “190” DESINTELIGÊNCIA (BRIGA DE VIZINHOS) (C-04)



ANEXO D – CHAMADAS “190” VIOLÊNCIA DOMÉSTICA (C-98)

