

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO PARANÁ
ESCOLA DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

RENATO MAIA DE FARIA

ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO À SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL

CURITIBA

2021

RENATO MAIA DE FARIA

ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO À SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Direito, com ênfase em Direito Econômico e Desenvolvimento.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Marcia Carla Pereira Ribeiro

Coorientador: Prof. Dr. Dennis Almanza Torres

CURITIBA

2021

Dados da Catalogação na Publicação
Pontifícia Universidade Católica do Paraná
Sistema Integrado de Bibliotecas – SIBI/PUCPR
Biblioteca Central
Luci Eduarda Wielganczuk – CRB 9/1118

F224a Faria, Renato Maia de
2021 Análise econômica do direito à segurança pública no Brasil / Renato Maia de Faria ; orientadora: Marcia Carla Pereira Ribeiro ; coorientador: Dennis Almanza Torres. – 2021.
177 f. : il. ; 30 cm

Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2021

Bibliografia: f. 163-177

1. Direito e economia – Aspectos econômicos. 2. Crime – Aspectos econômicos. 3. Segurança pública – Custos. I. Ribeiro, Marcia Carla Pereira. II. Torres, Dennis Almanza. III. Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Programa de Pós-Graduação e Direito. IV. Título.

Dóris 4. ed. – 341.378



PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

**ATA Nº629/2021 DA DEFESA PÚBLICA DE
DISSERTAÇÃO DE RENATO MAIA DE FARIA**

Aos três dias do mês de março de dois mil e vinte e um, às 10:00 horas, tendo em vista o Estado de Emergência decretado em razão da pandemia do COVID19, reuniu-se remotamente com a utilização de aplicativo (ZOOM) que permite a interação de todos em tempo real, a banca examinadora constituída pelos professores: **Dra. Marcia Carla Pereira Ribeiro (orientadora e presidente)**, **Dr. Dennis Almanza Torres (Coorientador - Universidad La Salle – Peru)**, **Dr. Pery Francisco Assis Shikida (UNIOESTE)** e **Dr. Rodrigo Sánchez Rios (PUCPR)** para examinar o trabalho do aluno **RENATO MAIA DE FARIA**, ingressante no programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado, no primeiro semestre de dois mil e dezenove para a área de concentração **“Direito Econômico e Desenvolvimento”**. O aluno apresentou a dissertação intitulada: **“ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO À SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL”**, tendo iniciado com uma exposição sumária da dissertação e, em seguida, sendo procedida a arguição dos membros da Banca de Avaliação. Após a defesa do trabalho foram atribuídas notas e o mestrando foi aprovado com média 10,0. A sessão encerrou-se às 12h20. Para constar a ata vai assinada pelos membros da Banca Examinadora.

Nota: 10,0

Dra. Marcia Carla Pereira Ribeiro (orientadora)



PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

Nota: 10,0

Dr. Dennis Almanza Torres (Coorientador - Universidad La Salle – Peru)

Nota: 10,0

Dr. Pery Francisco Assis Shikida (UNIOESTE)

Nota: 10,0

Dr. Rodrigo Sánchez Rios (PUCPR)

Curitiba, 03 de março de 2021.

Dedico esta dissertação
À minha filha, Laura,
que nasceu durante o mestrado,
e com o brilho dos seus olhos
veio iluminar meu mundo.

AGRADECIMENTOS

Alegra-me perceber que escrever centenas de páginas é tarefa menos árdua do que expressar sinceros agradecimentos. Isso porque tenho em mim a convicção que a gratidão é um dos sentimentos mais puros e nobres do ser humano.

A Deus, portanto, vai o meu primeiro agradecimento com a convicção de que sem a orientação de um Ente Maior nós, meros homens, estaríamos fadados ao insucesso.

Passando ao plano terreno, agradeço efusivamente à minha incomparável orientadora, Prof.^a Dr.^a Marcia Carla Pereira Ribeiro, que ensina pelo exemplo e conquista pela coragem. Apenas os que a conhecem podem compreender como o seu amor pelo conhecimento inspira os que estão à sua volta.

Considero-me extremamente privilegiado na experiência acadêmica, isso porque, além de uma orientadora brilhante, fui brindado com um co-orientador generoso. Ao Prof. Dr. Dennis Almanza Torres, meus sinceros agradecimentos não apenas por todo auxílio na construção das ideias, mas pelos incentivos constantes e textos precisos.

Ao Ministério Público do estado de Santa Catarina, organização que, com orgulho, integro, por ter apoiado, de todas as formas, essa experiência acadêmica que tanto me engrandeceu também como servidor público. Quis o destino que tivesse uma oportunidade única: agradecer, ao mesmo tempo, uma colega e amiga. Assim, registro meu agradecimento especial à colega Promotora Amélia Regina da Silva, diretora do Centro de Aperfeiçoamento Funcional, pelo incentivo na vida acadêmica e à amiga Amélia pelo apoio incondicional e constante nas esferas profissional e pessoal.

Agradeço ao PPGD da PUCPR, e o faço nas pessoas dos Professores Doutores Rodrigo Sánchez Rios e Oksandro Osdival Gonçalves os quais, junto com os meus orientadores, são os responsáveis pelas ideias expressas nesta dissertação.

Ainda, e muito mais relevante, agradeço à toda minha família e amigos, especialmente aos meus pais, José Maria e Ana Lúcia e à minha irmã, Bruna, pelo amor e estímulos constantes que me fizeram ter energia para sempre caminhar pra frente.

Por fim, mas não menos importante, este trabalho (e o mestrado inteiro) nunca teria sido possível sem o apoio incondicional e constante da minha melhor amiga e meu amor, Mariana, que, com sua lucidez e razoabilidade inigualáveis, guia-me sempre para águas mais calmas.

RESUMO

A dissertação analisa, a partir de ferramentas econômicas, o direito à segurança pública no Brasil. Para atingir seus objetivos, são apresentados o conteúdo jurídico do direito à segurança pública, as possíveis violações a esse preceito na realidade pátria, assim como analisados alguns custos, consequências da criminalidade no país e os fatores que levam os indivíduos a delinquir. A pesquisa considera algumas alternativas jurídicas para o desestímulo às práticas delitivas sem o aumento dos custos de sua repressão. Conclui-se que há, no Brasil, constantes violações ao direito constitucional à segurança que refletem diretamente na percepção de medo dos seus habitantes, que os custos econômicos da criminalidade em âmbito nacional cresceram de forma vertiginosa nas últimas décadas e que não há, em termos gerais, eficiência nos investimentos feitos no combate ao crime, corroendo parcela significativa da riqueza nacional, o que poderá ser minimizado se utilizadas ferramentas econômicas e evidências empíricas na formulação de políticas públicas de segurança, já que a racionalidade utilitarista é o móvel mais comum para o cometimento do delitos. Por outro lado, acredita-se que para o criminoso potencial, os custos da ação delitiva são majoritariamente constituídos pela probabilidade de punição e pela quantidade da pena aplicada, razão pela qual, de modo a reduzir a criminalidade no país, e concretizar o direito à segurança, esses vetores precisam ser majorados. A metodologia utilizada no trabalho é a hipotético-dedutiva, a partir das técnicas de pesquisa bibliográfica, e documental centrada na análise de dados extraídos, majoritariamente, de órgãos oficiais.

Palavras-chave: Análise Econômica do Direito. Segurança. Custos. Teoria Econômica do Crime.

ABSTRACT

The dissertation analyzes, from economic tools, the right to public security in Brazil. To this purpose, the study presents the legal content of the right to public security, the possible violations of this precept in the reality of the country and also the analysis of some costs, consequences of crime in the country and the factors that lead individuals to commit crimes. The research considers some legal alternatives to discourage criminal practices without increasing the costs for their repression. As conclusions, are drawn that there are, in Brazil, constant violations of the constitutional right to security that directly reflects on the perception of fear of its inhabitants, that the economic costs of crime in the country have increased dramatically in the last decades and that there isn't, in general terms, efficiency in investments made in the fight against crime, corroding a significant portion of the national wealth, which can be minimized if economic tools and empirical evidence are used in the formulation of public security policies, since utilitarian rationality is the most common reason for committing offenses. On the other hand, is demonstrated that for the potential criminal, the costs of the criminal action are mainly constituted by the probability of conviction and the punishment if convicted, which is why, in order to reduce crime in the country, and to secure the right to security, these vectors need to be increased. The methodology used in the study is hypothetical-deductive with bibliographical and documentary research focused on the analysis of data extracted, mostly, from official agencies.

Keywords: Law and Economics. Right to Security. Costs. Economic Theory of Criminal Behavior.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Número e taxa de homicídios – Brasil (2008-2018)	44
Gráfico 2 – Brasil: custos econômicos da criminalidade (1996-2015) (em bilhões de reais de 2017) ..	76
Gráfico 3 – Brasil: custos econômicos da criminalidade (1996-2015) (como porcentagem do PIB)....	77
Gráfico 4 – Brasil: gastos com segurança pública (1996-2015).....	80
Gráfico 5 – Gasto per capita com a função segurança pública em 2019	82
Gráfico 6 – Brasil: gastos com segurança privada (1996-2015) (em bilhões de reais de 2017)	84
Gráfico 7 – Brasil: gastos com segurança privada (1996-2015) (como porcentagem do PIB).....	84
Gráfico 8 – Evolução da população prisional (Brasil 2000-2019)	85
Gráfico 9 – Brasil: gastos com encerramentos (1996-2015) (em bilhões de reais de 2017).....	87
Gráfico 10 – Brasil: gastos com encerramentos (1996-2015) (como porcentagem do PIB).....	87
Gráfico 11 – Brasil: gastos com seguros (1996-2015) (em bilhões de reais de 2017).....	88
Gráfico 12 – Brasil: perdas materiais (1996-2015) (em bilhões de reais de 2017)	89
Gráfico 13 – Brasil: valor presente da perda de capacidade produtiva, por idade da vítima (1996-2015) (em reais de 2017)	92
Gráfico 14 – Brasil: valor da perda agregada em capacidade produtiva por homicídios (1996-2015)	93
Gráfico 15 – Despesa do Poder Judiciário (%) percentual do Produto Interno Bruto, países selecionados.....	95
Gráfico 16 – Despesa do Poder Judiciário (%) percentual do Produto Interno Bruto, países selecionados.....	96
Gráfico 17 – Brasil: custos judiciais da criminalidade (1996-2015) (em bilhões de reais de 2017).....	97
Gráfico 18 – Brasil: custos judiciais da criminalidade (1996-2015) (como porcentagem do PIB).....	97
Gráfico 19 – Quantidade de Incidências por Tipo Penal (período de julho a dezembro de 2019) Total por categoria: quantidade de incidências por tipo penal.....	121

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Percentual de presos envolvidas em atividade laboral nos sistemas prisionais estaduais. 154

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANPP	- Acordo de não persecução penal
AED	- Análise Econômica do Direito
BID	- Banco Interamericano de Desenvolvimento
CPP	- Código de Processo Penal Brasileiro de 1941
CNJ	- Conselho Nacional de Justiça
CNMP	- Conselho Nacional do Ministério Público
DEPEN	- Departamento Penitenciário Nacional
ENASP	- Estratégia Nacional de Justiça e Segurança Pública
EUA	- Estados Unidos da América
FBSP	- Fórum Brasileiro de Segurança Pública
IPEA	- Instituto de Pesquisa e Economia Aplicada
LINDB	- Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro
MP	- Ministério Público
MPF	- Ministério Público Federal
MCVI	- Mortes violentas com causa indeterminada
ONU	- Organização das Nações Unidas
PIB	- Produto Interno Bruto
STF	- Supremo Tribunal Federal
TCU	- Tribunal de Contas da União
UE	- União Europeia

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
2	DELIMITAÇÃO JURÍDICA DA SEGURANÇA PÚBLICA: DIREITO, DEVER E RESPONSABILIDADE DE TODOS	17
2.1	SERES HUMANOS, SOCIEDADE E VIOLÊNCIA	17
2.2	SEGURANÇA COMO UM DOS FUNDAMENTOS DE EXISTÊNCIA E LEGITIMAÇÃO ESTATAL	22
2.3	UMA DIMENSÃO HISTÓRICA E INTERNACIONAL DO DIREITO HUMANO À SEGURANÇA PESSOAL	29
2.4	O DIREITO FUNDAMENTAL À SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL	34
2.4.1	Evolução histórica do direito à segurança pública no ordenamento pátrio	35
2.4.2	A Constituição de 1988	37
2.5	O DEVER ESTATAL DE GARANTIR A SEGURANÇA	40
2.6	A (IN)SEGURANÇA DO BRASIL EM NÚMEROS	43
2.7	RESPONSABILIDADE DE TODOS NA CONSTRUÇÃO DE UM PAÍS SEGURO	48
2.7.1	Aspectos gerais sobre deveres fundamentais do cidadão	48
2.8	SOPESANDO TODOS OS ASPECTOS: UMA ABORDAGEM SOCIAL DOS DIREITOS HUMANOS COMO FUNDAMENTO PARA A NECESSÁRIA CONSTRUÇÃO DE UM GARANTISMO PENAL INTEGRAL.....	57
3	UMA ANÁLISE ECONÔMICA DA (IN)SEGURANÇA NO BRASIL	61
3.1	BREVES NOÇÕES DE ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO (AED).....	62
3.2	OS CUSTOS DOS DIREITOS.....	69
3.3	INSEGURANÇA CUSTA CARO	74
3.3.1	Gastos com segurança pública	78
3.3.2	A polícia particular	83
3.3.3	Despesas com o sistema prisional	85
3.3.4	Custos de seguros e danos materiais	88
3.3.5	Violência como questão de saúde pública – despesas médicas e hospitalares	89
3.3.6	Um futuro perdido – os custos da perda da capacidade produtiva nacional pelos homicídios	90
3.3.7	As despesas com a Administração da Justiça	93
3.4	A EFICIÊNCIA E A EFICÁCIA APLICADAS À SEGURANÇA, AS POLÍTICAS PÚBLICAS BASEADAS EM EVIDÊNCIAS.....	98
4	ABORDAGEM ECONÔMICA DO DIREITO PENAL: INSTITUIÇÕES, COMPORTAMENTO E SEGURANÇA PÚBLICA	105

4.1	TEORIA ECONÔMICA DO CRIME.....	105
4.2	ASPECTOS INSTITUCIONAIS A SEREM OTIMIZADOS À LUZ DA TEORIA ECONÔMICA DO CRIME.....	116
4.3	ALTERNATIVAS PARA AUMENTO DO VETOR PROBABILIDADE DA PUNIÇÃO ..	122
4.3.1	A expansão da justiça penal consensual como alternativa utilitarista para a tragédia do Poder Judiciário.....	124
4.3.2	A colaboração premiada como mecanismo propulsor da probabilidade da punição nos crimes organizados e de colarinho branco	137
4.4	POSSIBILIDADES DE OTIMIZAÇÃO DO VETOR QUALIDADE E QUANTIDADE DE PENA.....	143
4.4.1	O crime não pode compensar	147
4.4.2	Severidade com dignidade: o trabalho como alternativa para redução dos custos carcerários no Brasil	150
4.5	SOPESANDO OS VETORES, ESTRATÉGIAS JURÍDICAS MAIS EFETIVAS NA CONCRETIZAÇÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA	155
5	CONCLUSÃO.....	158
	REFERÊNCIAS	163

1 INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, o Brasil vê o crescimento da criminalidade destruir vidas, patrimônios e esperanças. Enquanto o desenvolvimento nacional é corroído por uma insegurança generalizada, o Estado parece ser mero espectador das tragédias anunciadas.

Isso não precisa – e nem deve – continuar assim. Mas antes de qualquer remédio, há que se ter o diagnóstico. Dessa forma, entender a dimensão das consequências da criminalidade e da insegurança que assola o país está no cerne desta pesquisa, que analisa, sob uma ótica econômica, os danos e custos advindos da violação ao direito constitucional à segurança pública.

A abordagem desenvolvida neste trabalho não se restringe aos textos normativos e ao mundo do dever-ser. Seria insuficiente. O Direito não pode se manter no pedestal das ideias; precisa evoluir, interagir e, principalmente, solucionar. Com vistas a obter sucesso nessa última tarefa, é fundamental se socorrer de outras ciências. Aqui, o auxílio vem da Economia. Busca-se, na ciência da escolha, entender os motivos que levam o indivíduo, ou a maioria deles, a praticar delitos, de modo a compreender o que poderia dissuadi-lo dessa prática.

Sob essas premissas é que se estrutura a dissertação, que tem como objetivo analisar as consequências jurídicas e econômicas da criminalidade, bem como alternativas institucionais para reduzir a delinquência econômica, comum e organizada, no país, de modo a concretizar o direito constitucional à segurança pública. Dito de outro modo, pretende-se responder aos questionamentos gerais (problemas de pesquisa) quanto à existência de efetiva violação do direito constitucional à segurança pública no Brasil, quais as consequências econômicas daí decorrentes e em que medida alterações institucionais no ordenamento jurídico podem contribuir para a redução da criminalidade sem aumento de gastos.

Com vistas a responder tais questões, são enfrentados temas relacionados ao conteúdo jurídico da segurança pública no Brasil, se direito, dever ou ambos em relação ao cidadão, São apresentados dados que permitam concluir se há violação constante ao direito à segurança, assim como sobre o custo, público e privado, da criminalidade no país, Diante de tais elementos, a dissertação busca discutir se o Estado possui condições financeiras de ampliar os gastos com segurança pública, se podem ser identificados fatores que levam as pessoas a perpetrar delitos e se existem alternativas jurídicas para desestimular a prática delitativa sem aumentar os custos estatais.

A partir desses objetivos, geral e específicos, optou-se por estruturar a dissertação em três capítulos.

O primeiro trata da violência, do homem, do Estado e do direito – e dever – à segurança. Por meio de uma abordagem histórica do processo de monopolização da violência legítima em um único ente– o Estado – busca-se trazer as bases filosóficas e jurídicas que tornam relevante para a sociedade contemporânea o direito à segurança. Indo adiante, realiza-se a leitura desse direito na ordem jurídica internacional e pátria, delimitando-se as suas características e fundamentalidade. Por meio da análise de dados sobre os índices de violência no país, busca-se perquirir, em números, a hipótese acima feita de que a violência seria uma tônica generalizada no território nacional.

Em seguida, no capítulo 2, realiza-se uma abordagem jurídico-econômica dos custos da criminalidade no Brasil. Fulcrado predominantemente em fontes oficiais de dados, evidencia que os danos decorrentes da criminalidade não afetam somente a esfera jurídica das vítimas, mas as legítimas expectativas de todo corpo social de se ver inserido em um ambiente mais civilizado, ordeiro e desenvolvido.

No terceiro e derradeiro capítulo, traz-se à baila a teoria econômica do crime para avaliar o que impele o homem à delinquência. Procura-se demonstrar, mais uma vez com dados oficiais, que a criminalidade que impera no Brasil é primordialmente oportunista, visando ao lucro fácil. Assim o indivíduo pratica o crime quando percebe, após uma ponderação racional, que os benefícios são maiores que os custos. Indo além, tendo por base a referida teoria da criminalidade, por meio dos critérios e vetores de incentivo e desincentivo, busca-se evidenciar possíveis alternativas jurídicas, mas com repercussões práticas e econômicas, na redução dessa criminalidade.

A metodologia utilizada no trabalho é a hipotético-dedutiva, a partir das técnicas de pesquisa bibliográfica, pela análise de livros e artigos científicos de autores conceituados tanto na área jurídica quanto na seara econômica, na sua maioria estrangeiros. Utiliza-se também o método documental e, diante da dificuldade de obtenção de dados confiáveis no âmbito da segurança pública, optou-se por privilegiar a pesquisa nas extrações de órgãos oficiais (Presidência da República, Departamento Penitenciário Nacional, Conselho Nacional de Justiça, Conselho Nacional do Ministério Público *etc*), bem como dos Anuários Brasileiros

de Segurança Pública e dos Atlas de Violência, ambos divulgados pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública.¹

Esta pesquisa mostra-se relevante para o ambiente acadêmico, porquanto, apesar da relevância temática, a abordagem aqui trazida, com intercâmbio constante entre Direito e Economia, ainda não foi tratada suficientemente pela doutrina jurídica nacional. A par da escassez de obras doutrinárias sobre os custos da criminalidade, ainda menor é o número de autores brasileiros que realizam uma concatenação entre a área jurídica e econômica nessa seara de segurança pública. Ao realizar uma análise econômica da criminalidade, esta dissertação não apenas evidencia o problema da ineficiência dos serviços de segurança e jurisdicional penal, mas sinaliza alternativas viáveis para a redução da criminalidade sem majoração de gastos, sejam eles públicos ou privados, com a finalidade de estimular um debate que possa contribuir no aprimoramento do ambiente acadêmico voltado à temática.

¹ O Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP) é uma organização não-governamental, sem vinculação partidária ou fins lucrativos, composta por pesquisadores, gestores públicos, integrantes das Polícias, operadores do Direito e profissionais de entidades da sociedade civil e se dedica a construir um ambiente de cooperação técnica na área de segurança pública. Para maiores informações sobre essa importante entidade *cf.*: FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/anuario-brasileiro-seguranca-publica/>. Acesso em: 15 set. 2020.

2 DELIMITAÇÃO JURÍDICA DA SEGURANÇA PÚBLICA: DIREITO, DEVER E RESPONSABILIDADE DE TODOS

O presente capítulo busca investigar as origens do direito à segurança pública, vinculando-o à formação do Estado moderno. Desta feita, em um primeiro momento, será realizado um panorama histórico sobre como a violência vem acompanhando os seres humanos desde a sua organização em grupos, passando pelo momento em que o Estado assume a titularidade do uso exclusivo da força.

Tal retrospectiva mostra-se de peremptória necessidade para a compreensão da importância que o direito, e também o dever, da segurança pública representa para a ciência jurídica.

Em um segundo momento, passa-se a avaliar as normas jurídicas do ordenamento pátrio de modo a dimensionar a amplitude desse direito, sua categorização.

Por fim, contextualiza-se com dados concretos da realidade brasileira de modo a perquirir se há violação – e qual o seu nível – na atual realidade nacional.

2.1 SERES HUMANOS, SOCIEDADE E VIOLÊNCIA

A segurança sempre foi uma preocupação da espécie humana. Não diferente de outros animais sociais, os seres humanos passaram a viver em grupo de modo a majorar os seus potenciais de defesa recíproca bem como ampliar a possibilidade de realização de atividades mais complexas por meio da cooperação.²

As potencialidades da cooperação restaram sensivelmente majoradas no *homo sapiens* há cerca de 70 mil anos, levadas a efeito por mutações genéticas acidentais, que possibilitaram a essa espécie humana pensar de uma maneira complementemente diversa e usar um tipo de linguagem totalmente novo. As referidas alterações no DNA dos *sapiens* são inseridas pela ciência, diante do seu patamar transformador, em um processo maior, denominado “Revolução Cognitiva” e representa, para muitos, a grande diferença entre os *sapiens* e os

² Cf. AXELROD, Robert. **A evolução da cooperação**. Tradução: Jucella Santos. São Paulo: Leopardo, 2010. p. 3-4. Em trecho de interesse para a presente dissertação, o autor ao pensar sobre a origem da cooperação traz à baila a teoria de Hobbes de um governo central: “a resposta mais famosa foi dada há mais de trezentos anos por Thomas Hobbes. Era uma resposta pessimista. Ele afirmava que antes da existência dos governos, o estado da natureza era dominado pelo problema de indivíduos egoístas que competiam em condições tão cruéis que a vida era ‘solitária, pobre sórdida, embrutecida e curta’. De seu ponto de vista, a cooperação não poderia se desenvolver sem uma autoridade central, e conseqüentemente era necessário um governo forte”.

outros animais, inclusive das demais espécies gênero *Homo*: *Homo neanderthalensis*, *Homo erectus*, *Homo floresiensis* etc.³

Diante dessa nova capacidade de comunicação que possibilitava a abstração – isto é, falar de coisas que não existem no mundo fático – o *sapiens* conseguiu cooperar de maneiras cada vez mais complexas e versáteis, não apenas em pequenos bandos e núcleos familiares, mas em grupos maiores, formados por milhares, ou até milhões, de indivíduos desconhecidos. Como afirma Harari, “os *sapiens* podem cooperar de maneiras extremamente flexíveis com um número incontável de estranhos. É por isso que os *sapiens* governam o mundo [...]”.⁴

Além de possibilitar a associação ordenada de um grande número de estranhos, a capacidade de criar uma realidade imaginária por meio de palavras possibilita ao homem⁵ um grande poder de adaptação, permitindo revisar o seu comportamento, inclusive de grupo, rapidamente, em razão das necessidades que se apresentam. Diante de tal possibilidade, a forma de cooperação pode ser completamente alterada, baseada tão somente em ideias novas e desconectadas de qualquer mudança no meio em que vivem.⁶ É por isso que grande parte das revoluções – senão a totalidade – são precedidas de quebra dos paradigmas constituídos no plano político, com argumentos que possibilitam a superação do *status quo*.

Essa capacidade de cooperar foi fundamental para o sucesso do *Homo sapiens* nas disputas por territórios com outros animais e, principalmente, nos entraves com as outras espécies humanas. Em um conflito individual, um leão ou mesmo um neandertal poderia subjugar um *sapiens* com extrema facilidade, contudo, em um grupo coordenado, com estratégias de caça ou guerra, os *sapiens* conseguiram matar leões e prevalecer sobre os neandertais para construir a sua história.⁷

³ HARARI, Yuval Noah. *Sapiens: uma breve história da humanidade*. Tradução: Janaína Marcoantonio. 48. ed. Porto Alegre: L&PM, 2019. p. 28-30.

⁴ *Ibid.*, p.33.

⁵ Aqui a expressão é usada no sentido comum, contrária à referida até então, para se referir ao *homo sapiens*, única espécie humana que habita a terra na atualidade. De modo contrário a essa utilização comum, há a forma científica de utilização do termo humano. Cf. *Ibid.*, p. 13. “o *Homo sapiens* guardou um segredo ainda mais perturbador. Não só temos inúmeros primos não civilizados, como um dia também tivemos irmãos e irmãs. Costumamos pensar em nós mesmos como os únicos humanos, pois, nos últimos 10 mil anos, nossa espécie de fato foi a única espécie humana a existir. Porém o verdadeiro significado da palavra humano é ‘animal pertencente ao gênero *Homo*’, a antes havia várias outras espécies desse gênero além do *Homo sapiens*. Além disso, conforme veremos no último capítulo deste livro, num futuro não muito distante possivelmente teremos que enfrentar humanos não sapiens. Para melhor explicar esse ponto, usarei o termo ‘sapiens’ para designar membros da espécie *Homo sapiens*, ao passo que reservarei o termo ‘humano’ para me referir a todos os membros do gênero *Homo*”.

⁶ *Ibid.*, p. 41.

⁷ *Ibid.*, p. 43.

Essa vitória da espécie *Homo sapiens* promoveu um aumento significativo da sua segurança em relação a outros animais, contudo não significou a superação da violência. Pelo contrário, houve, tão somente, uma modificação radical dos perigos a que estavam expostos. De agentes exógenos, as maiores ameaças à vida, à integridade e ao patrimônio do *Homo sapiens* passaram a ser exercidas pelos membros da própria espécie.

Nesse toar, as guerras e a violência sempre foram uma constante na história da humanidade,⁸ até o seu ápice de letalidade na Segunda Guerra Mundial (1939-1945), com um número estimado de mortos entre 40 a 72 milhões de pessoas, dos quais mais da metade eram civis.⁹ Durante grande parte da história humana, prevaleceu, tanto no ambiente interno e quanto internacional, o que Harari chamou de “Lei da Selva”, ou, como se verá no próximo tópico, o que Hobbes denominou de “estado de natureza”: mesmo que dois Estados, ou indivíduos, estivessem em paz, a guerra e a violência permaneciam sempre como uma opção próxima.¹⁰

Ao criticar a ausência de estudos científicos sobre a violência como um fato social, Hannah Arendt afirma ser impossível aos estudiosos da história e da política permanecerem alheios ao enorme papel que a violência sempre desempenhou nos negócios humanos, atribuindo tal omissão à banalização desse processo: “isso indica quanto a violência e sua arbitrariedade foram consideradas corriqueiras e, portanto, negligenciadas; ninguém questiona ou examina o que é óbvio para todos”.¹¹ Sob esse prisma, preliminarmente à análise do direito à segurança, mostra-se fundamental debruçar-se, ainda que sucintamente, sobre a questão da violência.

Michaud afirma que há violência sempre que, em uma situação de interação, um ou vários atores, agem de maneira direta ou indireta, maciça ou esparsa, de modo a causar danos a uma ou mais pessoas. A lesão pode ocorrer em graus variáveis, atingindo tanto a integridade física ou moral da vítima, suas posses ou mesmo suas participações simbólicas e culturais.¹²

⁸ Novamente, volta-se a se referir à humanidade como o conjunto de *Homo Sapiens*, termo que, apesar de afastar-se da melhor técnica antropológica e científica nos termos do já sustentado, será utilizado a partir desse momento nesta dissertação de modo a evitar tautologias sobre a diferença e considerando os fins a que esse estudo se destina, elaboração de dissertação na área das ciências sociais aplicadas, Direito.

⁹ AGUIAR, Livia. Os 12 conflitos armados que mais mataram pessoas. **Revista Super Interessante**, 29 nov. 2011. Disponível em: <https://super.abril.com.br/blog/superlistas/os-12-conflitos-armados-que-mais-mataram-pessoas/>. Acesso em: 6 jul. 2020.

¹⁰ HARARI, Yoav Noah. **Homo Deus: uma breve história do amanhã**. Tradução: Paulo Geiger. São Paulo: Companhia das Letras, 2016. p. 24.

¹¹ ARENDT, Hannah. **Sobre a violência**. Tradução: André Duarte. 11. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2020. p. 23.

¹² MICHAUD, Yves. **A violência**. São Paulo: Ática, 1989. p. 10-11.

Ao abordar a questão, Durkheim identifica o comportamento desviante como um fato social, na medida em que o ato criminoso ofende sentimentos coletivos que eram elegidos pela sociedade como dignos de proteção. Dessa feita, na sua visão, compete ao corpo social definir os atos de violência que não seriam socialmente tolerados.¹³

Na presente dissertação, a noção de violência que se pretende explorar refere-se à que vincula um indivíduo ao outro, dentro da sociedade e não aquela que parte de uma organização estatal em direção ao indivíduo. Isso é arbitrariedade, abuso. A violência que se pretende abordar de maneira mais clara é aquela que ocorre no âmbito da vida social, quando um indivíduo viola a esfera de direitos do outro, isto é, uma relação de um particular contra o outro. Nesse cenário, o Estado deve atuar com vistas a pacificar a sociedade e justificar sua própria existência.¹⁴ Não se nega, evidentemente, que há violência e abuso estatal que devem ser coibidos, contudo a exceção não pode ser tomada pela regra de modo que, considerando que tais temas são continuamente abordados em diversas esferas acadêmicas, pretende-se focar na versão mais comum, mais natural e cotidiana da violência, a civil.

Muito mais complexo que uma noção de violência ou sua identificação no contexto sociológico, é entender as suas origens e motivações. Segundo Hobbes, existiriam três causas principais de disputa entre os homens: competição, desconfiança e a glória: “a competição impulsiona os homens a se atacarem para lograr algum benefício, a desconfiança garante-lhes a segurança e a glória, reputação”.¹⁵

A despeito dos estudos sociológicos e jurídicos acerca do tema, a antropologia parece demonstrar uma ascensão da violência à medida que a interação entre os seres humanos se tornava mais frequente e os bens a eles disponíveis mais escassos.

A concretizar tal perspectiva, a revolução agrícola, ocorrida há cerca de 10 mil anos, e o seu conseqüente, o sedentarismo representaram um aumento significativo na violência entre os seres. Enquanto entre os caçadores e coletores, a taxa de morte violenta girava, nas previsões mais sangrentas, em torno de 4,5%,¹⁶ “muitos estudos antropológicos e arqueológicos indicam que em sociedades agrícolas simples, sem estruturas políticas além da

¹³ DURKHEIM, Émile. **As regras do método sociológico**. Tradução: Eduardo Lúcio Nogueira. 9. ed. Lisboa: Presença, 2004, *passim*.

¹⁴ TEIXEIRA, Samantha Ribas; SERRAGLIO, Diogo Andreola. Os custos da violência e a educação como caminho alternativo ao crescente panorama da criminalidade no Brasil. In: FREITAS, Vladimir Passos de; TEIXEIRA, Samantha Ribas (Coords.). **Segurança pública: das intenções à realidade**. Curitiba: Juruá, 2014. p.57-80, p. 62.

¹⁵ HOBBS, Thomas. **Leviatã, ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil**. Tradução: Rosina D'Angina. São Paulo: M. Claret, 2012. p. 104.

¹⁶ HARARI, 2019, p. 69.

aldeia e da tribo, a violência humana era responsável por cerca de 15% das mortes, incluindo 25% das mortes masculinas”.¹⁷

As razões mostram-se evidentes, a terra cultivável passou a representar um bem de grande valia, representando o fiel da balança entre a sobrevivência e a morte. Dessa forma, ao ter o seu vilarejo atacado por um outro bando, os agricultores teriam três opções: fugir e morrer de inanição; fugir e atacar outro vilarejo ainda mais fraco ou ficar e lutar.¹⁸ Lado outro, o aumento populacional gerava interações cada vez mais constantes com grande potencial para disputa pelos recursos escassos disponíveis. A morte violenta estava presente de forma intensa no cotidiano, comandada pela necessidade da luta constante e sofrida pela sobrevivência.¹⁹

É justamente nesse contexto de violência que emerge a relevância do desenvolvimento de uma entidade maior, que, monopolizando o uso da força, passa a impor certas regras de conduta para reduzir o patamar de violência e garantir ao homem um ambiente adequado para o desenvolvimento das suas potencialidades.

De modo a manter uma integração e a unidade, mostra-se fundamental, em qualquer agrupamento social, que o comportamento desviante seja objeto de mecanismos de controle estritos que permitam que a união em sociedade favoreça o desenvolvimento. Nesse sentido, Sapori afirma que: “a rejeição da ameaça representada pelos universos simbólicos desviantes e a consequente reafirmação dos padrões de comportamento institucionalizados constituem, nessa perspectiva, uma prática constitutiva das coletividades humanas”.²⁰

Na mesma senda, Axerold reitera que um governo eficiente e válido impede que seus cidadãos infrinjam as leis e para isso é importante que mantenha a sua reputação de firmeza ainda que os gastos em reprimir o comportamento desviante sejam muito maiores que o benefício da punição individual em si.²¹

Cumpre, a partir desse panorama, avaliar em que momento e sob que forma, houve a institucionalização do monopólio da força e a segurança passou a ser um problema coletivo.

¹⁷ HARARI, 2019, p. 92.

¹⁸ *Ibid.*, p. 92.

¹⁹ SAPORI, Luís Flávio. **Segurança pública no Brasil: desafios e perspectivas**. Edição do Kindle. Rio de Janeiro: FGV, 2007. p. 290.

²⁰ *Ibid.*, p. 203.

²¹ AXELROD, 2010, p. 143-144.

2.2 SEGURANÇA COMO UM DOS FUNDAMENTOS DE EXISTÊNCIA E LEGITIMAÇÃO ESTATAL

No âmbito da teoria geral do Estado, há basicamente duas escolas de pensamento que explicam esse movimento universal da espécie humana para viver em sociedade.

Na esteira do apontado no tópico anterior, a primeira explicação para o associativismo é justamente aquela que defende ser o *homo sapiens*, por essência, um animal social, razão pela qual a reunião em comunidades revela-se um ato humano por natureza. Destarte, segundo os adeptos dessa teoria, “onde quer que se observe o homem, seja qual for a época, mesmo nas mais remotas a que se possa volver, o homem é sempre encontrado em estado de convivência e combinação com os outros”.²²

As origens de tal escola de pensamento, amplamente aceita na atualidade, remonta ao século IV a.C, na obra de Aristóteles. Ao aplicar o método analítico que desenvolveu, o filósofo retorna às origens naturais dos seres para afirmar que a sociedade – ou no seu conceito a *Polis* (cidade) – inicia-se com a união necessária e natural entre homem e mulher, os quais não podem existir um sem o outro, em razão da necessidade de reproduzir-se. Sobre esse associativismo natural, conclui Aristóteles: “Isso não é neles o efeito de uma ideia preconcebida; inspira-lhes a natureza, como os outros animais e até mesmo as plantas, o desejo de deixarem após si um ser que lhes assemelhe”.²³

Ao prosseguir em sua explicação sobre a origem da formação social, o filósofo grego aduz que essa união entre homem e mulher constitui a família, célula inicial gênese do pequeno burgo, uma espécie de colônia das famílias. Seguindo o processo natural de desenvolvimento social na visão aristotélica, a união de diversos desses pequenos burgos formaria a *Polis* (cidade) completa, único estágio de união social em que seria possível atingir o fim a que se subsiste a sociedade: uma vida feliz.

A concepção de convivência social como algo natural é, portanto, clara nos seus ensinamentos, presente na mais famosa das suas conclusões: “É evidente, pois, que a cidade faz parte das coisas da natureza, que o homem é um animal político, destinado a viver em sociedade [...]”.²⁴

²² DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do estado**. 24. ed. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 11.

²³ ARISTÓTELES, 2017. p. 18.

²⁴ *Ibid.*, p. 19.

Embora não trate explicitamente da questão da segurança em sua obra, Aristóteles deixa evidente que a ordem é fundamento essencial da sociedade, ao afirmar que o indivíduo que, por escolha, deixa de viver em sociedade é “um ser vil e que merece a censura por ser ávido de combates e, como aves de rapina, incapaz de se submeter a qualquer obediência”. Para o grego, quando o homem vive em sociedade, consegue atingir a perfeição, sendo o mais excelente dos animais. Lado outro, quando está isolado, sem leis e sem virtude o homem é o mais feroz de todos os seres vivos.²⁵

A segunda teoria extremamente difundida na ciência política sobre a formação social, é aquela que ficou conhecida como contratualista. Ao negar o fundamento natural da convivência social, os defensores dessa corrente de pensamento passam a afirmar que a sociedade se constitui, em verdade, no produto de um acordo de vontades, isto é, um contrato hipotético celebrado entre os indivíduos que a integram, um contrato social, justificando a denominação que lhes foi atribuída.²⁶

Talvez o mais célebre dos autores dessa linha de pensamento seja Thomas Hobbes, autor do ensaio político, “Leviatã”. Publicado originalmente em 1651, o livro contém a primeira sistematização doutrinária da chamada teoria contratualista, a qual, posteriormente, foi reinterpretada, com modificações, por Rousseau e Montesquieu.

No capítulo XIII da sua obra, Hobbes trata da condição natural do gênero humano, afirmando que, por desejarem os mesmos bens, que são finitos, os homens acabam por subjugar os demais numa luta constante pela sobrevivência. É nesse contexto que o autor cunha a expressão “guerra de todos contra todos” para definir a situação vivida durante o período de desordem, porquanto, na sua visão, “[...] quando não existe um poder comum capaz de manter os homens numa atitude de respeito, temos a condição que denominamos guerra: uma guerra de todos contra todos”.²⁷

A elevada taxa de mortalidade das comunidades agrícolas tradicionais parece indicar que a teoria de Hobbes encontra, ainda que muito provavelmente ele não dispusesse desses dados, de embasamento antropológico e arqueológico. Fica nítido, pois, que, sem um poder central que trace limites, justamente pela escassez de recursos, os conflitos humanos tornam-se uma constante.

²⁵ ARISTÓTELES, 2017, p. 19-20.

²⁶ DALLARI, 2003, p. 12.

²⁷ HOBBS, 2012, p. 104.

Importante salientar que o conceito de guerra para Hobbes não se resume ao ato de lutar, mas um período de tempo em que existe essa vontade de guerrear. Assim a ontologia do conflito não estaria no combate real, mas na disposição para a violência durante todo o tempo em que não há segurança. O espírito natural do homem, portanto, no estado de natureza, é tendente à agressividade e às guerras.²⁸

O autor chega a traçar as linhas das consequências maléficas dessa condição de insegurança afirmando que “nesse tempo não pode haver lugar para a faculdade inventiva, pois seus resultados são incertos”, aduzindo que, nessa condição de guerra, a agricultura fica prejudicada, o comércio inviabilizado, as artes desaparecem, tudo diante “do temor contínuo e a ameaça da morte violenta”. Nessa perspectiva, “a vida do homem é, então, solitária, pobre, embrutecida e curta”.²⁹

Segundo Hobbes, há ainda outras consequências desse estado de natureza que interessam sobremaneira para o Direito, nada pode ser considerado injusto porque as noções de bem e mal, de justiça e injustiça não podem ser estabelecidas em um ambiente no qual não há um poder comum para estabelecer leis e “onde não há lei, não há injustiça”.³⁰

Não obstante essa condição natural, a razão e as paixões conferem ao homem a possibilidade de superar esse estágio. É nesse momento que emerge, na teoria de Hobbes, o contrato social.

Consoante ensina, “as paixões que inclinam o homem a querer a paz são o medo da morte, o desejo das coisas que lhe dão conforto e a esperança de obtê-las por meio do seu trabalho”. Assim, é com o objetivo de garantir a segurança e a estabilidade que o homem firma o contrato social ou, nas palavras do autor, “a razão sugere normas de paz adequadas, que podem ser alcançadas mediante o mútuo acordo”.³¹

A força estatal, o Leviatã, está na base da teoria de Hobbes, evidenciando que a segurança ganha contornos de extrema importância na fundação do Estado. Aliás, é o seu fundamento de existência porquanto “o que leva os homens a viver em Estado, é a preocupação com sua própria conservação e a garantia de uma vida mais feliz”.³² Indo além, assevera que o uso da força pelo Estado é elemento legitimador desse pacto social porque

²⁸ HOBBS, 2012, p. 105.

²⁹ *Ibid.*

³⁰ *Ibid.*, p. 106.

³¹ *Ibid.*, p.107.

³² *Ibid.*, p. 136.

“sem a espada, os pactos não passam de palavras sem força que não dão a mínima segurança a ninguém”.³³

Nesse sentido, alerta o pensador absolutista para o perigo de uma ruptura das próprias bases estatais caso não haja o cumprimento por parte do Estado do dever de garantir a segurança. Ora, se o homem opta por ceder parcela de sua autonomia e liberdade, aqui centrada no uso da força para defender a si e aos seus bens, e o Estado deixa de cumprir com o seu dever de garantir a segurança dos integrantes, mostra-se possível, no entender do autor, uma espécie de alegação por parte dos cidadãos de uma exceção do contrato não cumprido no âmbito social. Com efeito, afirma: “a obrigação dos súditos perante o soberano permanece apenas enquanto dura o poder por meio do qual este os protege. Porque o direito que, por natureza, os homens têm de se defender não pode ser abandonado mediante qualquer pacto”.³⁴

Embora neguem a natureza agressiva do homem no estado de natureza, outros autores contratualistas impõem ao Estado, como deverfundante da sua própria razão de existir, a garantia de segurança, de modo a trazer maior tranquilidade aos integrantes da sociedade do que encontravam em um estado natural.³⁵

Rousseau, em sua obra mais conhecida “Do Contrato Social”, contrariando a posição de Hobbes, aduz ser o homem, no estado de natureza, bom por essência. Na concepção do francês, é a vontade, e não a natureza, que impele os homens a se reunirem em sociedade de modo a ampliar sua a força geral a fim se protegerem mutuamente e garantir a liberdade, dentro de normas por si acordadas. Segundo entende, o problema fundamental que o contrato social soluciona é “achar uma forma de sociedade que defenda e proteja com toda a força comum a pessoa e os bens de cada sócio, e pela qual, unindo-se cada um a todos, não obedece, todavia, senão a si mesmo e fique tão livre como antes”.³⁶

Ainda que tenha a condição do homem no estado natural como idílico, Rousseau defende explicitamente os benefícios do contrato social ao asseverar ser notável a mudança que essa passagem do estado natural para o civil produz no homem, “substituindo em seu proceder a justiça ao instinto, e dando às suas ações a moralidade que antes careciam; é só então que a voz do dever sucede ao impulso físico, e o direito ao apetite [...]”.³⁷

³³ HOBBS, 2012, p. 136.

³⁴ *Ibid.*, p. 179.

³⁵ DALLARI, 2003, p. 15-18.

³⁶ ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**. Tradução: Pietro Nassetti. 3. ed. São Paulo: M. Claret, 2010. p. 25.

³⁷ *Ibid.*, p. 28.

É evidente que esse processo de evolução do estado natural para o civil priva o homem de certas liberdades, contudo, na concepção do autor, a liberdade civil mostra-se muito mais segura que a natural, porquanto esta última é regida tão somente pela força do indivíduo, enquanto a liberdade civil é apenas limitada pela vontade geral.³⁸ No estado de natureza, a igualdade seria uma ilusão na medida em que a força física seria a forma precípua de solução de conflitos.

Nessa perspectiva de construção de igualdade, o filósofo francês sustenta que o contrato social, ao invés de destruir a igualdade natural, constitui-se no alicerce de todo o sistema social porquanto: “[...] substitui por uma igualdade moral e legítima toda a desigualdade física que entre os homens lançara a natureza, homens que podendo ser dessemelhantes na força, ou no engenho, tornam-se todos iguais por convenção e por direito”.³⁹

Do exposto, conquanto parte de premissas diversas, a conclusão de Rousseau é semelhante tanto à de Hobbes quanto à de Aristóteles, no sentido de que apenas em sociedade o homem pode desenvolver todo o seu potencial e atingir a magnitude da sua existência. Com efeito, a ideia de criação de um Estado sob a perspectiva contratualista, funda-se exatamente na “alienação da liberdade do indivíduo em prol de sua segurança, com o fito de que este evite a morte violenta”.⁴⁰ Pode-se verificar a mesma ideia, embora de forma menos explícita, no associativismo natural,⁴¹ porquanto foi para proteger-se dos perigos e desenvolver-se intelectualmente que o ser humano passa a viver em grupos cada vez maiores e com estruturas sociais mais complexas.

Embora a busca pela segurança tenha sido uma das mais relevantes razões para a reunião do homem em sociedade, é com o início do processo histórico de formação Estado-nação que tal fator, a segurança pública, torna-se o fundamento explícito da própria existência

³⁸ ROUSSEAU, 2010, p. 29.

³⁹ *Ibid.*, p. 31.

⁴⁰ TEIXEIRA; SERRAGLIO, 2014, p. 58.

⁴¹ Cf. GROPPALI, Alexandre. **Doutrina do Estado**. Tradução: Paulo Edmur de Souza Queiroz. São Paulo: Saraiva, 1953. p. 64. Ao criticar a teoria contratualista e sustentar o associativismo natural, assim afirma o Professor Italiano: “Os homens não se associaram nunca após um primitivo estado de natureza, como supunham os contratualistas, porque viveram sempre associados, e os indivíduos, no sentido moderno da palavra, isto é, no de seres (*sic*) dotados de consciência da própria personalidade e dos próprios deveres e direitos, ao invés de terem criado a sociedade foram ao contrário, formados e plasmados pouco a pouco por ela”.

estatal. É somente nesse estágio do desenvolvimento humano que se consolida o monopólio da violência.⁴²

Ocorre, contudo, que a transferência do monopólio do uso da força legítima para o Estado não aconteceu de maneira abrupta. Pelo contrário, passou por uma série de fases até a construção da ordem pública como um bem coletivo.

Ao fazer uma análise desse processo histórico na sociedade ocidental, Sapori afirma que, com a queda do Império Romano e o estabelecimento da ordem feudal, a garantia da segurança passou a ser algo fracionado e pouco institucionalizado: os senhores feudais recebiam da autoridade central, o rei, a autorização e legitimidade para administrar a justiça e garantir a segurança, todavia a efetividade dessa justiça era muito fraca. A uma, porque as leis codificadas, onde existiam, eram pouco conhecidas e sancionadas pela realeza. A duas, porque o aparato material para implementação dessa justiça era escasso, com a constante cessão de tropas para as batalhas reais. Por fim, e talvez seja essa a questão central, pelo simples fato de que a sociedade feudal legitimava em larga escala o direito à vingança privada, garantido, por costumes, o direito de fazer a justiça com suas próprias mãos.⁴³

Diante dessa estrutura institucional, não havia qualquer incentivo para que os indivíduos controlassem os seus instintos agressivos. Ao contrário, a manifestação da beligerância era considerada um atributo merecedor de respeito. “Em suma, a violência física era recurso legítimo numa sociedade onde se vivia sem segurança e pouco se pensava no futuro”.⁴⁴

Com a constituição do Estado Absolutista e, posteriormente, do Estado-nação a violência vai perdendo espaço na sociabilidade cotidiana do mundo ocidental, muito relacionada ao processo de monopolização do uso da força. Esse movimento social, gera, no plano psicológico interno dos indivíduos, a premente necessidade de desenvolvimento de um aparato de autocontrole mental. De maneira progressiva, com o aumento do controle e poder efetivo dos governantes absolutistas e posteriormente no Estado-nação, emergem certas organizações com a prerrogativa exclusiva do uso da força.⁴⁵

Todo esse processo é estimulado pela demanda por segurança capitaneada por uma nova classe econômica em ascensão: a burguesia. Não mais interessava ao modelo burguês a

⁴² SAPORI, 2007, p. 224.

⁴³ *Ibid.*, p. 237-275.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 295.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 306.

instabilidade do panorama feudal no qual cada região tinha suas regras e a violência era um constante transtorno ao comércio. Nesse sentido, Huberman afirma: “o mais rico é quem mais se preocupa com o número de guardas que há em seu quarteirão. [...]. A confusão e a insegurança não são boas para os negócios. A classe média queria ordem e segurança”.⁴⁶ Era preciso que um poder central, representado, naquele momento pelos monarcas absolutistas, garantisse uma estabilidade normativa e uma segurança para as transações comerciais.

Nesse contexto, é com o Estado absolutista que reviravoltas significativas das funções policiais acontecem em grande parte das sociedades europeias. Entre 1660 e 1890, praticamente todos os países europeus constituíram formas de polícia que podem ser consideradas como modernas.⁴⁷ O surgimento de organizações policiais, insculpidas sob o profissionalismo e a estruturação burocrática controlada ativamente pelo Estado reflete “uma mudança do privado para o público, da organização descentralizada para a organização centralizada, da autoridade feudal para a autoridade estatal”. Nessa linha, conclui Sapori: “a estruturação dos sistemas policiais modernos é a expressão mais marcante do papel decisivo assumido pelo Estado da ordem pública interna”.⁴⁸

O processo histórico de monopolização do uso da força, iniciado no Estado absolutista, ganha concretude plena com o surgimento do Estado-nação. Os parâmetros de seleção do corpo de funcionários públicos dominantes no antigo regime, lealdades de parentesco e privilégios hereditários, são substituídos por formas mais meritocráticas de escolhas, uma vez que “o critério decisivo do Estado-nação ocidental é a separação entre a estrutura social e o exercício das funções judiciárias e administrativas ou, em outras palavras, a separação entre o espaço público e o espaço privado”.⁴⁹ Dessa forma, as principais funções de governo no âmbito do nacionalismo, a tributação e a garantia da ordem interna passam a ser exercidas, profissionalmente e exclusivamente, pelo Estado e seus agentes.

A nota principal de diferenciação do Estado de todas as demais associações humanas, como ensina Max Weber, é justamente esse monopólio da coerção, a possibilidade exclusiva do emprego legítimo da violência com o fim de garantir um equilíbrio social.⁵⁰

⁴⁶ HUBERMAN, Leo. **História da riqueza do homem**. Tradução: Waltensir Dutra. 22. Ed. Rio de Janeiro: LTC, 2014. p. 54.

⁴⁷ SAPORI, 2007, p. 341.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 346.

⁴⁹ *Ibid.*, p. 370.

⁵⁰ WEBER, Max. A dominação (excerto de economia e sociedade). In: CARDOSO, F. H.; MARTINS, C. E. (Orgs.) **Política e sociedade**. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1983, v.1. p.18.

De todo o exposto, resta patente concluir que, independentemente da teoria adotada para o associativismo humano, a segurança constitui uma base fundamental para a reunião em sociedade. Seja pela natural tendência humana para reunião em grupo, seja por uma decisão política fundamental de constituir um contrato social, a atuação coletiva para manter os níveis de violência no menor patamar possível é um desejo humano invariável.

2.3 UMA DIMENSÃO HISTÓRICA E INTERNACIONAL DO DIREITO HUMANO À SEGURANÇA PESSOAL

A ideia de um necessário monopólio do uso da força para pacificação social foi claramente recepcionada pelas primeiras manifestações constitucionalistas da era moderna. Trazendo tal concepção da ciência política para o Direito, os movimentos revolucionários do século XVIII declararam a segurança pública como um dos mais relevantes deveres estatais e, como consectário, direito dos cidadãos.

Evidentemente que a segurança sustentada pelos novos movimentos iluministas buscava guarida em regras pré-estabelecidos de modo a evitar a arbitrariedade decorrente de um controle autoritário da força pública. Cumpre lembrar que a limitação do poder estatal está na base do constitucionalismo moderno, movimento ideológico responsável pela formação jurídico-política de grande parte dos Estados da atualidade, combatendo os desmandos do antigo regime. Nesse toar, o constitucionalismo é definido por Canotilho como “a teoria (ou ideologia) que ergue o princípio do governo limitado indispensável à garantia dos direitos e dimensão estruturante da organização político-social de uma comunidade [...]”.⁵¹

Com efeito, seja naquele momento histórico ou na atual realidade, não se pode imaginar a existência de direitos fundamentais sem a limitação dos poderes estatais. Aliás, como pontua Ferreira Filho, as declarações de direitos são marcas inerentes ao constitucionalismo: “a opressão absolutista foi a causa próxima do surgimento das Declarações. Destas a primeira foi a do estado da Virgínia, votada em junho de 1776, que serviu de modelo para as demais na América do Norte [...]”.⁵²

Lado outro, a limitação do poder central pela instituição de garantias fundamentais aos cidadãos não pode ser severa a ponto de impedir o Estado de exercer a função precípua

⁵¹ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003. p. 51.

⁵² FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 1999. p. 281.

para o qual foi criado, a segurança coletiva. Caso assim fosse, o remédio constitucionalista tornar-se-ia em um veneno anarquista. Nesse sentido, Hamilton, Madison e Jay na clássica obra “O Federalista” pontuam: “o primeiro objeto de todos os que merecem a atenção de um povo livre e prudente é o cuidado com sua segurança”.⁵³

Concretizando essa acepção, a Declaração de Direitos de Virgínia, de 12 de junho de 1776, estabelece em seu artigo III: “Que o governo é instituído, ou deveria sê-lo, para proveito comum, proteção e segurança do povo, nação ou comunidade; que de todas as formas e modos de governo esta é a melhor, a mais capaz de produzir maior felicidade e segurança”.⁵⁴

Na mesma senda, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, em 1789, dispõe: “Art. 12º. A garantia dos direitos do homem e do cidadão necessita de uma força pública. Esta força é, pois, instituída para fruição por todos, e não para utilidade particular daqueles a quem é confiada”.⁵⁵

Ainda que quase dois séculos depois, a segurança, como pressuposto fundamental para a existência social digna, foi também reconhecida expressamente em um dos documentos jurídicos internacionais de maior envergadura na atualidade, a Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1948.

Após os gravíssimos conflitos que dominaram o século XX, tornando-o um dos mais sangrentos da história, a Carta funciona como um guia axiológico para as décadas vindouras, dispõe o artigo 3º: “Todo indivíduo tem direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal”.⁵⁶

No cenário internacional há, ainda, um processo gradativo de alteração da noção de segurança desde os eventos finais da Segunda Grande Guerra. Ao evidenciar tal perspectiva, Hanna Arendt afirma que a principal razão para que a guerra ainda estivesse tão presente perante o ser humano reside no “simples fato de que nenhum substituto para esse árbitro último nos negócios internacionais apareceu na cena política”.⁵⁷ Ocorre, contudo, que as

⁵³ HAMILTON, Alexandre; MADISON, James; JAY, Jhon. **O federalista**. Tradução: Hiltomar Martins Oliveira. Belo Horizonte: Líder, 2003. p. 23.

⁵⁴ ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA (EUA). **Declaração de Direitos de Virgínia, de 12 de junho de 1776**. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-à-criação-da-Sociedade-das-Nações-até-1919/declaracao-de-direitos-do-bom-povo-de-virginia-1776.html>. Acesso em: 19 mar. 2020.

⁵⁵ FRANÇA. **Declaração de direitos do homem e do cidadão -1789**. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-à-criação-da-Sociedade-das-Nações-até-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html>. Acesso em: 29 mar. 2020.

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ ARENDT, 2020, p. 19-20.

armas nucleares, testadas com grande horror em Hiroshima e Nagasaki, tornaram “uma guerra entre superpotências um ato louco de suicídio coletivo”.⁵⁸ Dessa forma, mostrou-se necessária a criação de novas formas alternativas e pacíficas de solução de conflitos internacionais.

Não é tão somente o risco de um aniquilamento em massa da espécie humana que desencoraja os conflitos bélicos, mas uma mudança na forma de obter riqueza. Durante grande parte da história do homem, os recursos materiais (terras, minas de ouro, poços de petróleo *etc*) eram as principais fontes de riqueza. Hodiernamente, essa realidade é completamente diversa na medida em que a principal fonte de riqueza é o conhecimento, bem que não pode ser internalizado por meio de armas. Assim, desde que o conhecimento se tornou o principal recurso econômico, a rentabilidade e, portanto, a atratividade das guerras declinou sobremaneira, ficando restrita àquelas regiões em que as economias defasadas ainda se fundam no domínio de recursos materiais.⁵⁹

Além dos entraves decorrentes da disputa por bens materiais, não se pode olvidar a presença constantes dos conflitos que Kaldor chamou de “novas guerras”,⁶⁰ que por suas características, assemelham-se a guerras internas ou civis, mas precisam ser compreendidas em um contexto de globalização, isto é, intensificação de intercomunicação global tanto na esfera política, econômica, militar e cultural. Dessa forma, ao contrário das guerras tradicionais, as novas tem como objetivo controlar a população local livrando-se da identidade diferente e instalando o terror, ou nas palavras da autora :” [...] o objetivo estratégico dessas guerras é mobilizar políticas extremistas com base no medo e no ódio”.⁶¹ Embora esses

⁵⁸ HARARI, 2016, p. 24.

⁵⁹ *Ibid.*, p. 25. Nesse sentido, interessantes considerações do autor: “Em 1998, fazia sentido para Ruanda tomar e pilhar as minas de coltan do vizinho Congo porque era grande a demanda por esse mineral metálico para a fabricação de smartphones e laptops, e o Congo contava com 80% das reservas mundiais. Ruanda ganhava 240 milhões de dólares por ano com o coltan pilhado. Para um país pobre, como é o caso de Ruanda, era muito dinheiro. Em contrapartida, não faria sentido a China invadir a Califórnia para tomar o Vale do Silício, pois, mesmo que os chineses pudessem ser bem-sucedidos no campo de batalha, não existem minas de silício para pilhar no Vale do Silício. Em vez disso, os chineses ganharam bilhões de dólares como resultado de sua cooperação com gigantes da alta tecnologia, tais como Apple e Microsoft, comprando os softwares dessas empresas e fabricando produtos para elas. O que Ruanda ganhou em num ano inteiro de pilhagem de coltan congolês, os chineses ganharam em um único dia de comércio pacífico”.

⁶⁰ Tradução nossa, no original: “*new war*”. KALDOR, Mary. **New & old wars: organised violence in a global era**. Cambridge: Polity Press, 2012, *passim*.

⁶¹ Tradução livre, segue no original: “[...]the new warfare borrows from counter-insurgency techniques of destabilization aimed at sowing ‘fear and hatred’. The aim is to control the population by getting rid of everyone of a different identity (and indeed of a different opinion) and by instilling terror. Hence the strategic goal of these wars is to mobilize extremist politics based on fear and hatred. This often involves population expulsion through various means such as mass killing and forcible resettlement, as well as a range of political, psychological and economic techniques of intimidation. This is why all these wars are characterized by high levels of refugees and displaced persons, and why most violence is directed against civilians”. *Ibid.*, p. 9.

conflitos ideológicos sejam de extrema violência para com civis, Kaldor comunga do entendimento de que o desenvolvimento da tecnologia nuclear e militar fez com que os Estados tivessem a sua capacidade de usar a força militar uns contra os outros sensivelmente reduzida pelo perigo da destruição em massa.⁶²

Ao reconhecer as baixas probabilidades de uma guerra global, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PUND), em 1994, inova em seu relatório anual, trazendo para a realidade jurídica transnacional a noção de segurança humana. Consoante pontuado, durante muito tempo a interpretação da segurança tem ficado demasiadamente restrita, focando quase que exclusivamente na proteção dos Estados-nações contra agressões externas, na defesa dos interesses políticos na política externa e na preocupação em evitar uma guerra nuclear mundial. Dessa forma, ao asseverar que “a segurança tem sido mais relacionada com o Estado-nação do que com as pessoas”,⁶³ os autores do relatório constataam uma realidade irreprochável: os conflitos emergem cada dia mais dentro dos países do que entre eles, razão pela qual para a grande maioria da população mundial as preocupações com segurança decorrem muito mais dos problemas cotidianos do que de um acontecimento catastrófico mundial.⁶⁴

Essa é a realidade brasileira. Preocupa-se muito mais o brasileiro com a violência em sua rotina do que com possíveis conflitos externos.⁶⁵ Como aponta o Relatório “a segurança

⁶² Nesse sentido, veja-se o que afirma: “A capacidade dos Estados de usar unilateralmente força contra outros Estados foi muito enfraquecida. Isso se deve, em parte, a razões práticas - a crescente destrutividade da tecnologia militar e a crescente interconexão dos Estados, especialmente no campo militar. É difícil imaginar hoje em dia um Estado ou grupo de Estados arriscando uma guerra em grande escala que poderia ser ainda mais destrutiva do que o que foi experimentado durante as duas guerras mundiais”. Tradução nossa, segue o original: “*The capacity of states to use force unilaterally against other states has been greatly weakened. This is partly for practical reasons – the growing destructiveness of military technology and the increasing interconnectedness of states, especially in the military field. It is difficult to imagine nowadays a state or group of states risking a large-scale war which could be even more destructive than what was experienced during the two world wars*”. KALDOR, 2012, p. 6.

⁶³ Tradução nossa, no original: “*“la seguridad se ha relacionado más com el Estado-nación que con la gente”*”. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Informe sobre desarrollo humano**. 1994. Disponível em: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1994_es_completo_nostats.pdf. Acesso em: 10 jul. 2020. p. 25.

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ Cf. Recente estudo elaborado pela *Unisys Security Index (USI) 2020* indica que o Brasil é o país com o maior crescimento em preocupações relacionadas a assuntos de segurança no mundo. No estudo, o país alcançou 197 pontos em uma escala que vai de 0 a 300, um crescimento de sete pontos em relação a 2019 – o maior aumento entre os 15 países avaliados e a maior pontuação do país desde 2013. Já o índice médio global do USI 2020 é de 175 pontos pelo segundo ano consecutivo, o nível mais alto em 14 anos. A pesquisa mensura as percepções do consumidor em quatro categorias: segurança pessoal, financeira, nacional e na internet. BAGUETE. **Brasil é o que mais cresce na preocupação com segurança**. 24 jun. 2020. Disponível em: <https://www.baguete.com.br/noticias/24/06/2020/brasil-e-o-que-mais-cresce-na-preocupacao-com-seguranca>. Acesso em: 9 ago. 2020.

humana não é uma preocupação com armas: é uma preocupação com a vida e a dignidade humanas”.⁶⁶

Nessa dimensão, consolida-se a premente necessidade de superar o conceito estrito de uma segurança nacional para abranger um conceito globalizado de segurança humana, que envolve sete categorias principais: a) segurança econômica; b) segurança alimentar; c) segurança em matéria de saúde; d) segurança ambiental; e) segurança pessoal; f) segurança da comunidade e g) segurança política.⁶⁷

A despeito da complexidade do seu conteúdo, “a definição de segurança humana consiste em proteger a essência vital de todos os seres humanos de maneira que realce as liberdades humanas e a potencialidade de realização humana”.⁶⁸

Conquanto não se negue a importância dos demais fatores, dado o escopo do presente trabalho, centralizar-se-á a análise na segurança pessoal, afinal como aponta o próprio relatório: “Talvez não haja nenhum outro aspecto da segurança humana tão fundamental para as pessoas quanto sua proteção contra a violência física. Tanto nos países ricos quanto nos pobres, a vida humana é cada vez mais ameaçada por violência repentina e imprevisível”.⁶⁹

De modo a robustecer a evidente preocupação das Nações Unidas com o tema da segurança, no ano de 2003, uma Comissão de Segurança Humana é constituída e conclui que a segurança humana emerge como um necessário complemento da segurança estatal de modo a reforçar os direitos fundamentais e fortalecer o desenvolvimento humano. Ao salientar que a comunidade internacional precisa de um novo paradigma de segurança, os autores do relatório voltam a asseverar as drásticas mudanças na concepção da segurança pública desde a sua estruturação mínima no século XVII. A ideia tradicional de monopólio integral da força pelo Estado deve ser adaptada para os novos desafios do século XXI, muito mais dinâmicos e complexos que os tradicionais. Afinal, “[...] o estado continua sendo o fornecedor fundamental de segurança. No entanto, muitas vezes falha em cumprir suas obrigações [...] É

⁶⁶ Tradução nossa, no original: “*la seguridad humana no es una preocupación por las armas: es una preocupación por la vida y la dignidad humanas*”. ONU, 1994, p. 25.

⁶⁷ *Ibid.*, p. 27-28.

⁶⁸ SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano. **Ministério público e política criminal**: uma segurança comprometida com os direitos humanos. Curitiba: Juruá, 2012. p. 152.

⁶⁹ Tradução nossa, segue o original: “*talvez no haya otro aspecto de la seguridad humana tan fundamental para la gente como su seguridad respecto de la violencia física. Tanto en los países pobres como en los ricos, la vida humana se ve cada vez más amenazada por la violencia súbita e imprevisible*”. ONU, *op. cit.*, p. 34.

por isso que a atenção deve agora mudar da segurança do estado para a segurança do povo - para a segurança humana”.⁷⁰

Como consectário, o conceito de segurança humana passa a ditar novos paradigmas de atuação governamental e dos próprios cidadãos para a defesa e fortalecimentos dos direitos humanos; evidenciando-se, pois, que o panorama jurídico internacional sempre estabeleceu – e continua a fazê-lo- a segurança pública e pessoal como um direito inerente ao ser humano, obrigação fundante de um pacto social e dever primordial de qualquer autoridade estatal.

2.4 O DIREITO FUNDAMENTAL À SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL

Conquanto a evidente caracterização da segurança pública como direito humano, mister se faz avaliar a possibilidade de sua definição também como direito fundamental, isso porque, na esteira do que ensina Canotilho, embora as expressões ‘direitos do homem’ e ‘direitos fundamentais’ sejam frequentemente utilizadas como sinônimas, há sensíveis distinções que merecem apontamento.⁷¹

Segundo a sua origem e significado, os direitos do homem seriam direitos válidos para todos os povos e em todos os tempos, denotando uma concepção de extrema valorização do aspecto jusnaturalista-universalista. Lado outro, os direitos fundamentais podem ser conceituados como os direitos do homem, jurídico-institucionalmente garantidos e limitados espaço-temporalmente, isto é, albergados pela dogmática positivista. Nessa esteira, ensina o mestre português: “os direitos do homem decorreriam da própria natureza humana e daí o seu caráter inviolável, intemporal e universal; os direitos fundamentais seriam os direitos objetivamente vigentes numa ordem jurídica concreta”.⁷²

Antes de adentrar expressamente na análise dos dispositivos que estabelecem o direito à segurança no Brasil, mister se faz esclarecer que a dissertação terá por foco primordialmente a segurança de bens jurídicos, que se diferencia da pura e simples segurança jurídica. No primeiro caso, segurança dos bens jurídicos, há uma proteção que se dá não apenas no nível normativo, mas principalmente no plano efetivo, da realidade, enquanto a segurança jurídica concentra-se no aspecto normativo. Dessa forma, fácil observar que uma

⁷⁰ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Commission on human security**. 2003. Disponível em: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/91BAEEDBA50C6907C1256D19006A9353-chs-security-may03.pdf>. Acesso em: 18 set. 2020

⁷¹ CANOTILHO, 2003, p. 372.

⁷² *Ibid.*

tutela efetiva dos bens jurídicos contra agressões de terceiros compete não apenas ao Poder Legislativo, seja originário ou derivado, atingindo, de maneira evidente, os Poderes Executivo e Judiciário encarregados da aplicação concreta da lei.⁷³

2.4.1 Evolução histórica do direito à segurança pública no ordenamento pátrio

A tutela do direito à segurança não foi inaugurada com a Constituição de 1988, embora, como será demonstrado mais adiante, as inovações trazidas pela Constituição Cidadã tenham sido expressivas.

A primeira norma fundamental do Brasil independente, a Constituição do Império de 1824, estabeleceu, em seu art. 179, que “a inviolabilidade dos Direitos Cívicos, e Políticos dos Cidadãos Brasileiros” teria por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade. A preocupação com a segurança individual era tamanha que já no inciso XVIII do mesmo artigo a necessidade de elaboração com urgência de um Código Penal, *in verbis*: “Organizar-se-ha quanto antes um Código Civil, e Criminal, fundado nas solidas bases da Justiça, e Equidade”.⁷⁴

Como se nota, os ideais iluministas, ao menos no que se refere à necessidade de atuação estatal para manter a ordem pública com monopólio do uso da força, já estavam na base da formação independente do Brasil.

Embora com feição política completamente diversa, a Constituição de 1891, que estabeleceu as bases republicanas no Estado brasileiro, encerrando o período imperial, em seu art. 72, assegurava aos brasileiros e estrangeiros residentes no país, o direito “a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade”.⁷⁵

Tal assertiva foi reproduzida na Constituição de 1934, cujo art. 113 assim dispunha: “A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade [...]”.

⁷³ BALTAZAR JÚNIOR, José Paulo Baltazar Junior. **Crime organizado e proibição de insuficiência**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010. p. 188.

⁷⁴ BRASIL. Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824. Constituição Política do Império do Brasil, elaborada por um Conselho de Estado e outorgada pelo Imperador D. Pedro I, em 25.03.1824. **Coleção de Leis do Império do Brasil**, 1824. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm. Acesso em: 12 set. 2020.

⁷⁵ BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891. **Diário Oficial**, Brasília, 24 fev. 1891. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm. Acesso em: 12 set. 2020.

A Carta de 1937, com feições ditatoriais, amplia o foco na segurança, interna e externa, mantendo dispositivo semelhante ao constante na Constituição de 1934, porém acrescentando fundamentos pouco legítimos no preâmbulo para a imposição de medidas ditatoriais.⁷⁶

O Brasil viveu períodos históricos em que as garantias individuais foram suprimidas em prol de uma pretensa segurança, que, na verdade, confundia-se com dominação de determinadas organizações, especialmente uma parcela das Forças Armadas. Ocorre, contudo, que a evolução das organizações no Brasil, mormente após a década de 80, garante uma estabilidade institucional com fortes balizas de controle sob eventual tentativa de ruptura democrática.

Nesse sentido, Suxberger afirma que a história recente da política brasileira, a qual experimentou amargo regime de exceção na década de 60 até meados da década de 80, faz com que, atualmente, passados longos anos desde a abertura democrática, haja de modo particularmente intenso no campo penal, “um individualismo arraigado pela destruição de valores da comunidade e pela progressiva deterioração da vida pública”.⁷⁷

Essa avaliação ditatorial do direito à segurança não se sustenta, seja do ponto de vista institucional ou mesmo do panorama ontológico, isso porque o direito à segurança pública envolve um feixe de valores que impõe liberdades positivas e negativas, aos cidadãos e ao Estado.⁷⁸ Nessa perspectiva, a dimensão negativa imposta ao Estado pelo direito à segurança garante que o Poder Público não poderá afrontar a liberdade, vida e patrimônio do cidadão sem uma justificativa adequada e um devido processo legal.⁷⁹ Esse aspecto da segurança, embora de extrema importância, refere-se às conquistas do constitucionalismo e são diuturnamente tratadas em diversos textos acadêmicos, razão pela qual não serão detidamente analisados neste trabalho. Não obstante, como será demonstrado, a segurança contra uma atuação abusiva estatal é apenas um aspecto do direito à segurança que demanda e impõe obrigações positivas, de fazer, ao Estado, consistente em garantir que terceiros não violem os bens jurídicos dos cidadãos.

⁷⁶ Importante salientar que, conquanto a segurança pública seja um mote muitas vezes utilizado por regimes pouco democráticos para supressão de garantias fundamentais, não se pode cair na falácia de confundir ordem com ditadura ou segurança com repressão.

⁷⁷ SUXBERGER, 2012, p. 135.

⁷⁸ SANTIN, Valter Foletto. **Controle judicial da segurança pública: eficiência do serviço na prevenção e repressão ao crime**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p. 78.

⁷⁹ *Ibid.* p. 79.

Tais aspectos, e seus consectários, serão mais detidamente analisados adiante, contudo, neste momento, cumpre salientar que a Constituição de 1946, que substituiu a Constituição Polaca de 1937, com bases nitidamente democráticas, também elenca no seu art. 141, a segurança individual como direito do cidadão brasileiro, pondo-a em patamar de igualdade ao direito à vida, à liberdade e à propriedade,⁸⁰ evidenciando que não é a característica ditatorial de uma Norma Fundamental que lhe impõe a preocupação com a segurança.

Caminho semelhante foi trilhado pelas Constituições de 1967⁸¹ e 1969,⁸² que, respectivamente, nos artigos 150 e 153, estabeleceram a necessidade de garantia da segurança como direito individual dos brasileiros e estrangeiro residentes no país.

2.4.2 A Constituição de 1988

Como já explanado, apesar de ter sido um vetor importante para a formação das bases jurídicas pátrias desde a independência, nenhuma Constituição foi tão explícita, analítica e evidente em assegurar um direito público subjetivo fundamental à segurança, como a Constituição de 1988.

Extirpando qualquer dúvida acerca do seu caráter fundamental para a ordem jurídica pátria, já em seu preâmbulo, a Constituição Cidadã estabelece a segurança como valor supremo da sociedade que se pretende construir:

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, [...],⁸³

No título dos direitos e garantias fundamentais, a Lei Maior pontifica a garantia do direito à segurança já na cabeça do seu art. 5º, *in verbis*: “Todos são iguais perante a lei, sem

⁸⁰ BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946. **Diário Oficial**, Brasília, 19 set. 1946. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm. Acesso em: 12 set. 2020.

⁸¹ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 1967. **Diário Oficial**, Brasília, 24 jan. 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 12 set. 2020.

⁸² BRASIL. Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. **Diário Oficial**, Brasília, 20 out. 1969. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm. Acesso em: 12 set. 2020.

⁸³ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988. **Diário Oficial**, Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 set. 2020.

distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade [...]”.⁸⁴

Ainda que a segurança tenha sido listada após a vida, liberdade e igualdade, percebe-se que a garantia do direito à vida perpassa necessariamente pelo preenchimento do direito à segurança. Com efeito, caso o cidadão corra o risco de sofrer violação constante ao seu bem jurídico mais precioso, a vida, cada vez que sair de casa, ou mesmo no interior da sua residência, desrespeitado estará o seu direito à vida. Assim, imperioso reconhecer que a segurança constitui, em verdade, pressuposto essencial para a fruição dos demais direitos individuais, bem como condição essencial de uma vida digna.

Nessa toada, Baltazar Júnior ensina que a segurança é um bem jurídico que conforma e condiciona o exercício dos direitos fundamentais na medida em que, “sem segurança, não é possível o gozo dos demais direitos materiais, nem o livre desenvolvimento da personalidade humana com dignidade”.⁸⁵

Fica nítida nessa disposição constitucional uma acepção clássica do direito à segurança, qual seja, uma garantia contra eventuais arbitrariedades estatais, as quais são limitadas pelas disposições constantes nos incisos do referido artigo de modo a garantir a segurança do cidadão, aproximando-se de uma leitura de um direito fundamental de primeira geração.⁸⁶

Não satisfeito com o destaque já conferido ao direito à segurança, de modo a deixar clara a sua relevância para a concretização do estado democrático o constituinte originário elencou a segurança como direito social no artigo 6º; evidenciando, dessa feita, a sua dimensão de direito fundamental de segunda geração, nos seguintes termos:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.⁸⁷

⁸⁴ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988. **Diário Oficial**, Brasília, 5 out. 1988, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 set. 2020.

⁸⁵ BALTAZAR JÚNIOR, 2010, p. 187.

⁸⁶ FABRETTI, Humberto Barrionuevo. **Segurança pública**: fundamentos jurídicos para uma abordagem constitucional. São Paulo: Atlas, 2014. p. 113.

⁸⁷ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988. **Diário Oficial**, Brasília, 5 out. 1988, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 set. 2020.

Em tal aspecto, a segurança está diretamente relacionada aos anseios da ordem social, evidenciando a necessidade de serem tutelados também direitos coletivos tais como o meio ambiente, a paz, a ordem econômica e a saúde pública.⁸⁸ Demais disso, no âmbito social, a segurança coaduna-se com os valores supremos da sociedade, como constante no preâmbulo; configurando, portanto, de maneira concomitante um dos desideratos do Estado brasileiro e meio para que o indivíduo alcance seus próprios objetivos. Nessa perspectiva, refere-se à segunda dimensão dos direitos fundamentais, garantindo-se a todos os integrantes do Estado brasileiro os mesmos direitos sociais.⁸⁹

O regramento da segurança pública na Constituição da República de 1988 não se encerra em tais dispositivos. Há capítulo específico dedicado ao tema: “Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio[...]”.⁹⁰

Acerca desse dispositivo constitucional, Freitas pontua, com precisão, a falta de importância que a sociedade brasileira lhe confere, na prática, sustentando que, apesar da sua relevância para a existência digna de todos os cidadãos, “o art. 144 da Carta Magna, que assegura a todos os brasileiros o direito à segurança pública, não é conhecido nem pela sociedade e, quiçá, nem pelos profissionais do Direito”.⁹¹

Nesse sentido, ao pontuar no art. 144 da Constituição que é dever do Estado a manutenção da segurança pública, o Legislador originário estabeleceu uma obrigação indelegável ao Poder Público, razão pela qual o direito à segurança pública, visto sob o prisma estatal, corresponde a um serviço público essencial. A parte inicial do comando constitucional possui, pois, duas funções primordiais: a) estabelece o direito à segurança pública como garantia fundamental individual e social e b) atribui competência para o legislador organizar o funcionamento dos órgãos responsáveis pela manutenção da segurança pública.⁹²

Acerca da redação do dispositivo, Fabretti afirma: “não há dúvidas da intenção constitucional de acrescentar às dimensões genéricas do direito à segurança (arts. 5º e 6º) uma dimensão bem específica e vinculada à questão da criminalidade”.⁹³ Nesse sentido, assevera

⁸⁸ BALTAZAR JÚNIOR, 2010, p. 187.

⁸⁹ FABRETTI, 2014, p. 113.

⁹⁰ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988. **Diário Oficial**, Brasília, 5 out. 1988, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 set.

⁹¹ FREITAS, Vladimir Passos de; TEIXEIRA, Samantha Ribas. (Coords.). **Segurança pública: das intenções à realidade**. Curitiba: Juruá, 2014. p. 10.

⁹² SANTIN, 2004, p. 81.

⁹³ FABRETTI, *op. cit.*, p. 113.

ainda que tal previsão se relaciona com a terceira função dos direitos humanos, que consiste na proteção perante terceiros, evidenciando a imposição constitucional aos poderes públicos em geral, em todas as esferas de governo e poderes da república, o dever fundamental de proteger os titulares de direitos fundamentais das agressões de terceiros. Com essa análise, conclui o autor:

A segurança é, sem dúvida, um direito fundamental. A Constituição Federal, ao fazer tal previsão, nos termos dos artigos anteriormente citados, conferiu à segurança *status* de valor tutelado constitucionalmente, estabelecendo para o seu titular prerrogativas que concretizam na garantia da dignidade humana, da liberdade e igualdade, um estado de proteção, de amparo, que permite gozar de todos os demais direitos assegurados na ordem jurídica.⁹⁴

No mesmo caminho Suxberger assevera: “não há como negar o reconhecimento jurídico de que a segurança pública substancia um direito socialmente positivado na Constituição da República cuja realização incumbe a todos[...]”.⁹⁵

Com efeito, pelos seus termos imperativos e claros, a norma constitucional que emana da cabeça do art. 144 tem eficácia plena e imediata, dando conteúdo específico ao direito, qual seja: receber do Estado a proteção eficiente -art. 37, *caput*, CF- para manutenção da ordem pública e da incolumidade pessoal e patrimonial.

2.5 O DEVER ESTATAL DE GARANTIR A SEGURANÇA

Não há dúvidas que a convivência humana, diante dos seus conflitos de interesses por bens escassos leva, inexoravelmente, a entraves sociais, emergindo o direito penal como alternativa indispensável para que a sociedade mantenha a ordem e a coesão social. Como afirma Bedê Junior: “se é certo o fato de vivermos em uma democracia plural, com respeito à diferença, o problema é que, infelizmente, a espécie humana não consegue conviver harmonicamente desde priscas eras”.⁹⁶

Como já delineado no início do presente capítulo, a manutenção da ordem pública é, sem sombra de dúvidas, um dos pilares fundantes da sociedade moderna. O combate à

⁹⁴ FABRETTI, 2014, p. 113-114.

⁹⁵ SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano. O encarceramento em massa no Brasil a partir de suas assimetrias: o que dizem os números e sua relação com a segurança pública. *In: SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano et al. (Orgs.). Segurança pública: os desafios da pós-modernidade.* Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2019a. p. 62.

⁹⁶ BEDÊ JUNIOR, Américo. O combate à impunidade como direito fundamental da vítima e da sociedade. *In: SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano et al. (Orgs.). Segurança pública: os desafios da pós-modernidade.* Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2019. p. 25.

criminalidade constitui uma atribuição estruturante do Estado o qual, além de efetivar serviços que garantem o bem-estar social tais como saúde e educação, deve zelar pela preservação do patrimônio dos cidadãos e de suas respectivas integridades físicas.⁹⁷

A razão é simples e está relacionada com própria criação das estruturas modernas, ao proibir a autodefesa e assumir o protagonismo do uso da força, compete ao Estado efetivar o controle da criminalidade. Nas palavras de Teixeira e Serraglio: “abdica-se de uma gama de liberdades, entrega-se ao Estado o monopólio da violência, e, com isso, o dever de manter a paz e a segurança social, posto que este é um dos fins previamente estipulados e vinculadores de sua própria criação”.⁹⁸

Seguindo a mesma trilha, Baltazar Júnior alerta que o indivíduo, ou mesmo um grupo restrito de pessoas, não teria condições de defender-se por si só, diante de diversas situações limitadoras dessa postura autônoma, tais como a assimetria de informações, inferioridade numérica ou física. Como conseqüência, assevera que o dever estatal de garantia da segurança, emerge “como contrapartida ao monopólio do uso da força por parte do Estado e da proibição da autotutela”⁹⁹ e que a violação de tal dever, além ser clara afronta aos ditames constitucionais, configura uma quebra do princípio da proteção da confiança, ameaçando a própria legitimação estatal.¹⁰⁰

Ainda no liberalismo clássico de Adam Smith, em que as tarefas estatais eram minimalistas, a administração da justiça sempre esteve como uma das funções indissociáveis do papel estatal:

De acordo com o sistema da liberdade natural, o soberano tem apenas três tarefas a cumprir, três tarefas de grande importância, é verdade, mas de fácil e inteligível compreensão para o sendo comum: primeiro, o dever de proteger a Nação contra atos de violência e ataques de outras nações independentes; segundo o dever de proteger, tanto quanto possível, cada membro da sociedade contra injustiça e a opressão dos outros membros da sociedade, ou o dever de estabelecer uma administração da justiça confiável, e, terceiro, o dever de erigir e manter certas instituições públicas cuja instituição e manutenção não serão nunca do interesse dos indivíduos ou de um grupo de indivíduos[...].¹⁰¹

Como se nota, ainda que se adote a posição de intervenção mínima do estado na sociedade, a manutenção da ordem pública é um dever inerente ao Estado por dois motivos

⁹⁷ SAPORI, 2007, p. 132.

⁹⁸ TEIXEIRA; SERRAGLIO, 2014, p. 59.

⁹⁹ BALTAZAR JÚNIOR, 2010, p. 190.

¹⁰⁰ *Ibid.*, 190-191.

¹⁰¹ SMITH, Adam. **An injury into the nature and causes of the wealth of nations**. Disponível em: <https://book.lat/book/660973/7bd49f>. Acesso em: 13 set. 2020.

simplesmente: a) porque é vinculada à própria essência da organização estatal e b) porque, caso não o faça, ninguém mais conseguirá ou terá interesse econômico em realizar tal atividade de maneira ampla e irrestrita.¹⁰²

Dessa forma, impossível ao Estado deixar de cumprir tal dever sob o pálide de que se trata apenas de um programa de orientação política ou intenção constitucional, tendo em vista que a concretização de tal dever é inerente à sua existência, reclamando efetividade e eficácia nos instrumentos utilizados para tal desiderato.¹⁰³ Como ensina Fukuyama, a construção de uma ordem política adequada e eficiente não é apenas limitar os governos abusivos, mas, principalmente, conseguir que os governos de fato façam o que se espera deles, como prover a segurança ao cidadão, proteger os direitos de propriedade, tornar os serviços de educação e saúde pública disponíveis e construir a infraestrutura necessária para a atividade econômica privada. Salienta ainda o autor o risco de ruptura democrática em caso de descumprimento de tais deveres estatais básicos, argumentando que, em muitos países corruptos ou incompetentes demais para concretizar tais obrigações estatais básicas, “[...] as pessoas começam a desejar uma autoridade poderosa – uma ditadura ou um salvador – que dê fim à tagarelice vazia dos políticos e coloque as coisas para funcionar”.¹⁰⁴

Esse é o retrato da realidade brasileira. Apesar de todos os dispositivos legais determinantes, tanto no plano internacional quanto na esfera constitucional pátria, o Estado brasileiro não vem historicamente desempenhando o seu papel de garantir a adequada segurança pública do seu povo, possibilitando constantes violações aos direitos fundamentais das vítimas e ao direito social à segurança pública.

¹⁰² Como será numericamente demonstrado no segundo capítulo desta dissertação, fica nítido que a iniciativa privada atua na esfera de segurança. No Brasil esse mercado é amplo e empregava, em 2016, 1,65 milhão de pessoas no Brasil, entre empregos formais e informais. DEGAUT, Marcos; GÓES, Carlos. **Relatório de conjuntura n. 04**: os custos econômicos da criminalidade no Brasil, Brasília: Presidência da República, Secretaria-Geral da Presidência, Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/noticias/governo-federal-apresenta-os-custos-economicos-da-criminalidade-no-brasil>. Acesso em: 5 de abril de 2020, p. 23. Não obstante, a iniciativa privada não teria condições e nem interesse de substituir, por completo, o Estado na manutenção da ordem pública em todo território. Abstraindo-se as dificuldades de ordem jurídico-política, na medida em que estaria sendo passada a soberania do Estado para outro ente privado, há uma clara dificuldade econômica. Os mais pobres não poderiam pagar por esses serviços e formar-se-iam, ainda mais que atualmente, núcleos de segurança, ocupado pelos mais abastados, e núcleos de conflito, ocupados pelos menos favorecidos.

¹⁰³ SUXBERGER, 2019a, p. 43.

¹⁰⁴ FUKUYAMA, Francis. **Ordem e decadência política**: da Revolução Industrial à globalização da democracia. Tradução: Nivaldo Montigelli Junior. Rio de Janeiro: Rocco, 2018, p. 59.

2.6 A (IN)SEGURANÇA DO BRASIL EM NÚMEROS

Como bem pontua Freitas, não é tarefa simples estabelecer parâmetros acerca dos índices de violência no Brasil, porquanto, apesar de existirem estatísticas baseadas nas ocorrências policiais, é notório o fato de que uma parcela significativa das vítimas deixa de registrar fatos criminosos nas Delegacias de Polícia, evidenciando que a realidade fática supera qualquer estatística.¹⁰⁵

Não obstante a pertinência da crítica, cumpre ao pesquisador eleger as fontes mais confiáveis postas à sua disposição, de modo a dimensionar a realidade que estuda. Nesse sentido, e para fins do presente trabalho, optou-se por, sem prejuízo da verificação em outros bancos de dados, centrar as extrações numéricas dos Anuários Brasileiros de Segurança Pública, bem como dos Atlas de Violência, ambos divulgados pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública.¹⁰⁶

De modo a angariar dados mais próximos da realidade possível, o Instituto de Pesquisa e Economia Aplicada (IPEA) juntamente com o Fórum Brasileiro de Segurança Pública produzem, anualmente, referidos anuários e atlas de modo a compilar em um único documento os principais dados da violência e segurança no país. Os documentos são construídos a partir de informações fornecidas pelas secretarias de segurança pública estaduais, pelo Tesouro Nacional, pelas polícias civis, militares e federal, entre outras fontes oficiais da Segurança Pública.¹⁰⁷

Ainda que as balizas numéricas sejam diversas, algumas estatísticas merecem ser reveladas de modo a evidenciar a conclusão que o direito à segurança pública no Brasil não passa de um constitucionalismo simbólico.¹⁰⁸

¹⁰⁵ FREITAS, Vladimir Passos de; PAMPLONA, Danielle Anne. Direito constitucional à segurança pública. *In*: FREITAS, Vladimir Passos de; TEIXEIRA, Samantha Ribas (Coords.). **Segurança pública: das intenções à realidade**. Curitiba: Juruá, 2014, p. 18.

¹⁰⁶ Faz-se aqui referência à introdução desta dissertação e especificamente à nota de rodapé n. 1. Para maiores informações sobre o Fórum Brasileiro de Segurança Pública, *cf.*: FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2020.

¹⁰⁷ *Ibid.*

¹⁰⁸ *Cf.* NEVES, Marcelo. **A constitucionalização simbólica**. São Paulo: Biblioteca Jurídica WMF, 2007, *passim*. Sobre a noção de simbolismo legislativo, o autor assevera: Com efeito, Neves assevera (p.37): “O legislador, muitas vezes sob pressão direta do público, elabora diplomas normativos para satisfazer as expectativas dos cidadãos, sem que com isso haja o mínimo de condições de efetivação das respectivas normas. A essa atitude referiu-se *Kindermann* com a expressão “legislação-álibi”. Através dela, o legislador procura descarregar-se de pressões políticas ou apresentar o Estado como sensível às exigências e expectativas dos cidadãos”.

O mais recente Atlas da Violência publicado traz números animadores e, ao mesmo tempo, trágicos. De acordo com o Sistema de Informação de Mortes do Ministério da Saúde, em 2018, houve 57.956 (cinquenta e sete mil novecentos e cinquenta e seis) homicídios no Brasil, perfazendo uma taxa de 27,8 mortes por 100 mil habitantes. Ao mesmo tempo que representa um ataque direto à promessa do Estado em garantir a segurança, esse é o menor nível de homicídios em quatro anos, conforme se extrai do seguinte gráfico constante no mesmo Atlas:



Fonte: Cerqueira e Bueno (2020, p.7)¹⁰⁹

Consoante se percebe, os patamares do ano de 2018 levam a taxa e o número de homicídios para os valores de cerca de dez anos atrás. Não obstante essa aparente redução nas mortes violentas no país, constata-se da leitura integral do referido atlas algumas possíveis explicações para essa redução, muitas delas completamente dissociadas de qualquer atuação estatal para aumentar a eficiência do serviço de segurança pública e vinculadas a um preocupante processo de distorção na qualidade dos dados existentes no país.¹¹⁰

Nesse sentido, os autores do atlas elencam cinco prováveis causas nessa redução de 12% na taxa de mortes violentas em solo brasileiro, do ano de 2017 para 2018, reduzindo-se de 31,6 para 27,8 homicídios para cada 100 mil habitantes. Apenas duas dessas explicações podem ser relacionadas à melhoria da atuação do Estado na segurança pública: a) a efetivação do Estatuto do Desarmamento, que teria freado a escalada de mortes no Brasil, servindo de mecanismo importante para a redução dos homicídios com a retirada de materiais bélicos de circulação; b) a melhoria em algumas políticas estaduais, as quais proporcionaram maior

¹⁰⁹ CERQUEIRA, Daniel; BUENO, Samira (Orgs.). **Atlas da violência**. Brasília: IPEA, 2020. p. 7.

¹¹⁰ *Ibid.* p.8-9

efetividade na prevenção e no controle da violência em alguns estados da federação. Lado outro, dois fatores seriam totalmente independentes de qualquer postura estatal, mas, de maneira fortuita, contribuíram para a redução dos homicídios: c) a alteração significativa no regime demográfico da última década que fez diminuir substancialmente a proporção de jovens - mais propensos a mortes violentas- na população; d) um armistício velado que pôs fim a constantes conflitos envolvendo organizações criminosas, especialmente no norte e nordeste do país.¹¹¹

Como se nota, tais fatores de redução das mortes criminosas no Brasil ficam completamente dissociados de uma atuação estatal para melhoria do serviço de segurança pública. A redução do percentual do número de jovens na população, com a redução das taxas de mortalidade é um fenômeno global – denominado transição epidemiológica- que vê a sua população elevar a faixa etária, nascem menos pessoas e elas estão vivendo mais.¹¹² No mesmo sentido, a redução nos conflitos armados entre facções criminosas parece ter muito mais relação com os efeitos deletérios que essas escaramuças constantes geram para o negócio (ilícito) do tráfico do que com qualquer desenvolvimento da política de segurança para coibir e responsabilizar os autores desses crimes.

Por fim, o último fator trazido pelo atlas para a redução da violência mostra contrariedade à melhoria do serviço de segurança e uma causa de extrema preocupação para a ordem pública, isso porque, como bem apontado no documento, no ano de 2018, o número de mortes violentas com causa indeterminada (MVCI) cresceu cerca de 25,6% em relação a 2017. Essa piora substancial na qualidade dos dados de mortalidade faz com que muitos homicídios tenham permanecido ocultos, reduzindo artificialmente as estatísticas da violência. Nesse sentido, ao consignar que, em 2018, foram registradas 2.511 MVCI a mais que no ano anterior, afirmam: “[...] o ano de 2018 figurasse como recordista nesse indicador, com 12.310 mortes cujas vítimas foram sepultadas na cova rasa das estatísticas, sem que o Estado fosse competente para dizer a causa do óbito, ou simplesmente responder: morreu por quê?”¹¹³

Merece ser registrado que grande parte dessas MVCI refere-se a homicídios que não foram resolvidos. Fazendo estudo detalhado sobre esses dados, Cerqueira estimou que, no Brasil, 73,9% das MVCI tratavam-se, na verdade, de homicídios que ficaram ocultos em

¹¹¹ CERQUEIRA; BUENO, 2020, p. 7-13. Merece registrar que essa última assertiva acerca do armistício das organizações pode ser criticada diante da ausência de informações precisas sobre a postura desses grupos.

¹¹² KALACHE, Alexandre; VERAS, Renato P.; RAMOS, Luiz Roberto. O envelhecimento da população mundial: um desafio novo. **Revista de Saúde Pública**, São Paulo, v. 21, n. 3, jun., p.200-210, 1987.

¹¹³ *Ibid.* p.9

razão da falta de informações adequadas.¹¹⁴ Para se ter uma ideia da dimensão dessa diretriz nas estatísticas, o índice correspondeu a aproximadamente 8,2% do total de mortes violentas, atingindo uma taxa 5,9 mortes por causa indeterminada por 100 mil habitantes.¹¹⁵

Somando-se essas mortes ao elevado patamar já consolidado, ter-se-ia, para o ano de 2018, uma taxa real de mortes por 100 mil habitantes de 33,7¹¹⁶ homicídios e um número absoluto de assassinatos de 67.053 (sessenta e sete mil e cinquenta e três).¹¹⁷

O Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2018 estabelece que no ano de 2017 foram registradas 63.895 (sessenta e três mil, oitocentos e noventa e cinco) mortes intencionais no país, o que representa 175 (cento e setenta e cinco) mortos por dia, resultando em uma taxa de 30,8 mortes por 100 mil habitantes.¹¹⁸

Para se ter a dimensão da gravidade desses números, importante salientar que, segundo a Organização das Nações Unidas, no ano de 2017, em todo o mundo, foram vítimas de homicídios 464.000 (quatrocentos e sessenta e quatro mil) pessoas.¹¹⁹ Dessa forma, conquanto o Brasil tenha uma população de 212 milhões de habitantes, representando cerca de 2,82% da população mundial, no ano de 2017, foi palco de cerca de 13,77% de todos os homicídios ocorridos no mundo. De acordo com informações da ONU, entre 1991 e 2017, cerca de 1,2 milhão de pessoas perderam a vida de forma violenta no Brasil.¹²⁰

A taxa de homicídios brasileira é mais de cinco vezes maior que a média mundial, que é de 6,1 para cada 100 mil habitantes e mais de dez vezes maior que as regiões mais seguras do mundo, Ásia, Europa e Oceania, onde os índices de homicídios são de 2,3; 3,0 e 2,8 para cada 100 mil pessoas, respectivamente.¹²¹

¹¹⁴ CERQUEIRA, Daniel. **Mapa dos homicídios ocultos no Brasil**. Brasília: IPEA, jul. 2013. Disponível em: <https://bit.ly/3i4Svqg>. Acesso em: 20 set. 2020.

¹¹⁵ CERQUEIRA; BUENO, 2020, p. 80.

¹¹⁶ Como dito, a taxa apurada foi de 27,8 homicídios por cada 100 mil habitantes, somados aos 5,9 homicídios ocultos decorrentes das MVCI, já aplicado o percentual dessas mortes que se tratam de homicídios, resulta no valor de 33,7 por 100 mil habitantes, entendido como um valor real aproximado da taxa no país caso os dados fossem precisos.

¹¹⁷ Nos termos do exposto, oficialmente foram registradas pelo Altas 57.956 (cinquenta e sete mil novecentos e cinquenta e seis) homicídios no país no ano de 2018 e 12.310 (doze mil trezentas e dez) mortes violentas por causas indeterminadas. Aplicando-se o percentual de 73,9% sobre esse valor, resultaria em 9.097 homicídios ocultos que somados aos números já registrados atingiria a impressionante cifra de 67.053 (sessenta e sete mil e cinquenta e três) assassinatos no país no ano de 2018.

¹¹⁸ LIMA, 2018, p. 6.

¹¹⁹ ONU. **Brasil tem segunda maior taxa de homicídios da América do Sul, diz relatório da ONU**. 2019. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/brasil-tem-segunda-maior-taxa-de-homicidios-da-america-do-sul-diz-relatorio-da-onu/>. Acesso em: 10 jul. 2020.

¹²⁰ *Ibid.*

¹²¹ *Ibid.*

Os números absurdos evidentemente refletem na sensação de insegurança e medo vivida pela população brasileira. De acordo com a pesquisa *Global Law and Order*, do Instituto Gallup, o Brasil é o sexto pior país do planeta no quesito sensação de segurança. Segundo o levantamento realizado, apenas 34% dos brasileiros disseram se sentir seguros no ano de 2018.¹²²

Não há qualquer margem de discricionariedade na interpretação dos números, o Brasil é um dos países mais violentos e inseguros do mundo, demonstrando, de maneira evidente, que, na realidade nacional, não há eficiência na prestação do serviço público de segurança e uma clara violação a esse direito fundante para qualquer Estado.

Nesse sentido, ao expressar as características do que chamou de legislação-álibi, Neves explica que ela se destina “[...] a criar a imagem de um Estado que responde normativamente aos problemas reais da sociedade, embora as respectivas relações sociais não sejam efetivamente normatizadas de maneira consequente conforme o respectivo texto legal”.¹²³

Não obstante essa constatação, a exigência social e jurídica de um serviço de segurança pública eficiente mostra-se totalmente adequada à base de formação dos Estados modernos, bem como ao próprio substrato normativo do Estado brasileiro. Não faz sentido o cidadão abdicar da liberdade que teria no estado de natureza, se, ao se submeter a uma autoridade central, essa é fraca na manutenção da ordem e na garantia dos direitos dos seus integrantes.

Apesar das diárias violações aos direitos das vítimas, muito pouco tem sido trabalhado no sentido de evidenciar a violação ao direito fundamental de segurança do cidadão. Na realidade pátria, os estudos concentram-se quase que exclusivamente nos direitos fundamentais de liberdades individuais e não nos deveres do Estado e também dos cidadãos, de modo a construir um ambiente seguro e ordeiro.

Isso porque, embora se tenha demonstrado a premente necessidade de atuação estatal na garantia da ordem pública, essa postura não pode ficar relegada tão somente ao oficialismo, na medida em que a Constituição da República foi expressa ao estabelecer a segurança pública como direito, mas também responsabilidade de todos.

¹²² INSTITUTO GALLUP. **Global Law and Order Report**, 2019. Disponível em: <https://www.gallup.com/corporate/212381/who-we-are.aspx> . Acesso em: 10 set. 2020.

¹²³ NEVES. 2007, p. 39.

2.7 RESPONSABILIDADE DE TODOS NA CONSTRUÇÃO DE UM PAÍS SEGURO

Acerca da repartição constitucional do encargo de manter a segurança pública entre todos os cidadãos, Cordeiro afirma: “o constitucional encargo repartido da segurança pública como responsabilidade de todos os cidadãos é medida de participação popular nas políticas sociais relevantes, impondo a subsidiária atuação dos cidadãos na manutenção da ordem, na luta contra o medo do crime”.¹²⁴ Não obstante, alerta o autor que tal atuação popular não pode significar uma isenção de atuação do Estado, estabelecendo uma relação de complementariedade e não de substituição: “a ação popular é apoio, responsabilidade social, mas jamais minoração do autônomo dever de prestação estatal”.¹²⁵

Com efeito, nesse contexto de complementaridade mostra-se fundamental que a sociedade civil e o indivíduo assumam o seu papel mormente por meio do cumprimento dos seus deveres cívicos fundamentais de modo a manter a estrutura social coesa, firme e concatenada.

2.7.1 Aspectos gerais sobre deveres fundamentais do cidadão

Como já demonstrado, é dever do Estado garantir a ordem pública e proporcionar aos integrantes da sociedade um convívio pacífico. Não obstante, em nenhuma sociedade moderna é possível a realização de tal tarefa, com democracia, sem que haja o mínimo de colaboração dos particulares no cumprimento do seu dever. A omissão da participação cívica, da mesma forma, mostra-se deletéria na realidade brasileira. É evidente que, em um país com mais de duzentos milhões de habitantes, com recursos tecnológicos e financeiros limitados, mostra-se de fundamental importância a postura ativa dos cidadãos no auxílio à concretização da segurança pública.

Nos termos do já ressaltado, tal exigência mostra-se patente também do ponto de vista jurídico, uma vez que o constituinte originário foi expresso ao atribuir a todos a responsabilidade pela segurança pública (art. 144 da CF).

Evidentemente que não se espera que cada cidadão seja um policial em potencial com capacitação técnica ou coragem destemida, mas o cumprimento dos deveres fundamentais, isto é, o adimplemento das obrigações sociais mínimas pelos indivíduos que

¹²⁴ CORDEIRO, Néfi. Prefácio. *In*: SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano *et al.* (Orgs.). **Segurança pública: os desafios da pós-modernidade**. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2019. s.p.

¹²⁵ *Ibid.*

compõem a sociedade já funciona como um incentivo no controle da ordem pública. O comportamento criminoso deve ser o desvio e não a regra. Tanto é que o Código de Processo Penal, no seu artigo 301 estabelece: “Qualquer do povo poderá e as autoridades policiais e seus agentes deverão prender quem quer que seja encontrado em flagrante delito”¹²⁶. Ao permitir que qualquer indivíduo realize a prisão de alguém que esteja em flagrante delito, o legislador reconhece que a promessa de um Estado universalmente presente é, em essência, utópica e concretiza o comando constitucional de imputar também ao cidadão a responsabilidade pela segurança pública.

Nessa seara, a introspecção de tais responsabilidades individuais emerge como um corretivo necessário para a manutenção de um ambiente seguro. Ao versar sobre o outro lado, isto é, quando não há qualquer noção de participação social, Dahrendorf traz interessante análise sobre as consequências nefastas dessa ausência do senso de responsabilidade e solidariedade na sociedade moderna. Salienta, o sociólogo alemão, que o processo de construção de liberdades, embora importante e fundamental, acabou levando para um panorama de incerteza e anomia. Conforme ensina, o processo de construção de uma liberdade individual ultrapassou os limites do aceitável e esperado e acabou por afetar “aqueles liames mais firmes que transcendem as mudanças culturais de curto prazo e que funcionam como âncoras para as pessoas, na corrente mais profunda da cultura”.¹²⁷

O autor denomina tais vínculos fundamentais da sociedade de “ligaduras”. Em seu sentir, tais estruturas, compostas por forças supra individuais, constroem necessárias relações de pertencimento a unidades básicas sociais tais como laços familiares, participação em associações, bem como valores como solidariedade, autoridade e fé. Consoante assevera: “as ligaduras fornecem a certeza básica, sem a qual a estrutura normativa da sociedade não pode ser sustentada, e a dimensão moral da legitimidade, bem como a dimensão do significado para o comportamento individual”.¹²⁸ Nesse panorama tão imbricado e complexo, conclui que “torna-se claro que um mundo com ligaduras severamente enfraquecidas é um mundo desorientador e desconcertante”.¹²⁹

Tal visão encontra substrato fático na atual realidade brasileira.

¹²⁶BRASIL. **Código de Processo Penal.** Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1638152&filename=PL+8045/2010 Acesso em: 22 jan. 2021.

¹²⁷ DAHRENDORF, Ralf. **A lei e a ordem.** Tradução: Tamara D. Barile. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1997. p. 43.

¹²⁸ *Ibid.*

¹²⁹ *Ibid.*

Apesar da grande evolução da doutrina constitucionalista pátria nos trinta anos da promulgação da Constituição Cidadã, mormente no que se refere aos direitos, em suas diversas dimensões, muito pouco se debateu sobre os deveres fundamentais.

Passadas três décadas da promulgação da Constituição Federal de 1988, uma análise desse cenário político-jurídico demonstra que os consectários de uma interpretação hiperbólica e monoclar dos direitos fundamentais acabou por enfraquecer sobremaneira as ligaduras do cotidiano brasileiro. Apesar da consolidação democrática e de uma inegável estruturação de algumas organizações, mormente as de controle – Poder Judiciário, Ministério Público, Tribunais de Contas, Controladorias internas *etc* – como demonstrado em números nos tópicos anteriores deste trabalho, o Estado brasileiro não é eficiente na segurança pública. Gravíssimas são as consequências.

A incapacidade de gerar um ambiente tranquilo para as relações sociais configura, em última instância, uma crise do próprio Estado e de suas premissas básicas. Conquanto detenha formalmente o monopólio da violência o Estado brasileiro não consegue conter os excessos dos seus cidadãos. Pelo contrário, como alertam Teixeira e Serraglio, “por meio de um atuar obscuro e efetivamente esquizofrênico acaba por incentivar cada vez mais o seu crescimento”.¹³⁰

A destruição dos valores sociais básicos tais como solidariedade, autoridade, fé, senso histórico, mostra-se extremamente perigosa para a estruturação social, uma vez que não são elementos fáceis de serem substituídos. Como alerta Dahrendorf: “se a contração da estrutura normativa da sociedade caminha passo a passo com a destruição dos liames culturais, nós nos aproximamos perigosamente não somente da anomia, como também da fantasia mais brutal de um estado na natureza”.¹³¹

Hodiernamente, no Brasil, as organizações parecem não dar a devida relevância à designação das responsabilidades sociais, bem como às exigências dos deveres como concretização dos direitos. Do ponto de vista social, essa inflação de direitos gera uma mentalidade dependente. Ao que tudo indica, parece-se crer que a responsabilidade para os destinos de cada pessoa não mais lhes pertence, mas foi transferida para o Estado. Sob tal perspectiva, fica evidente que “[...] num ambiente em que o sentido de dever é desvalorizado

¹³⁰ TEIXEIRA; SERRAGLIO, 2014, p. 60.

¹³¹ DAHRENDORF, 1997, p. 44.

e corroído por uma cultura de direitos máximos, as pessoas não terão incentivos para assumir suas responsabilidades”.¹³²

No processo de construção de uma participação social, com vistas a evoluir de uma doutrina individualista dos direitos humanos para uma teoria social destes direitos, a segurança emerge como um fator essencial. Como reconhecido pela Organização das Nações Unidas (ONU): “garantir a segurança humana não significa retirar das pessoas a responsabilidade e a oportunidade de controlar suas vidas. Ao contrário, quando as pessoas estão inseguras, elas se tornam um fardo para a sociedade”.¹³³

Não obstante a importância da exigência de responsabilidades individuais na concretização de um ambiente social equilibrado, o movimento pós-constitucionalista, que emergiu nos países europeus depois da Segunda Guerra Mundial e, no Brasil, após um grande período de limitação de liberdades durante a ditadura militar de 1964, preocupou-se, compreensivelmente, em evidenciar as garantias individuais e sociais, com vistas a limitar a opressão dos estados totalitários.

Fundada em tal superestrutura histórica, a sistematização dos deveres fundamentais ficou relegada a segundo plano, seja no plano positivo, no âmbito acadêmico ou no cotidiano forense, porquanto os cidadãos, oprimidos por regimes totalitários ou ditatoriais, não mais suportariam ser demandados e exigidos na construção da sociedade. Era o momento de concretizar as liberdades fundamentais.

Maino explica que, além da patente razão histórica, o desinteresse pelo estudo de uma teoria dos deveres fundamentais funda-se também em razões jurídicas, na medida em que os deveres poderiam ser entendidos como a formulação inversa dos direitos, razão pela qual seu estudo mostrar-se-ia desnecessário. Demais disso, questões de técnica legislativa também não incentivariam a análise da sujeição passiva porquanto a obrigação genérica de respeito à legislação poderia suprir essa lacuna.¹³⁴

¹³² GARSCHAGEN, Bruno. **Direitos máximos, deveres mínimos**: o festival de privilégios que assola o Brasil. Rio de Janeiro: Record, 2018, p. 283.

¹³³ Tradução nossa, segue no original: “*velar por la seguridad humana no significa quitar a la gente la responsabilidad y la oportunidad de regir su vida. Por el contrario, cuando la gente está insegura se transforma en una carga para la sociedad*”. Cf. ONU, 1994, p. 27.

¹³⁴ O autor também ressalta o desinteresse dos operadores do direito da seguinte forma: “*En general, esta ausencia es explicada sosteniendo que los deberes son en realidad la formulación inversa de los derechos, y que a cada uno de estos corresponde uno de aquellos, como si viéramos la película negativa de una fotografía. También se explica la ausencia con razones históricas, vinculadas a la reivindicación de sus derechos por parte de las clases inferiores (burguesa primero, proletaria después). Y también a cuestiones de técnica legislativa, porque en la comunidad política existe la obligación genérica de obedecer la ley y a las autoridades constituidas, y en esta se subsumen los demás deberes*”. Cf. MAINO, Carlos Alberto Gabriel.

Não obstante seja inegável a imbricada correlação entre direitos e deveres, tal fator, por si só, não exclui a necessidade de investigação dos deveres fundamentais, uma vez que tais conceitos, juntamente com o de direitos, formam a estrutura de um Estado Democrático de Direito. Utilizando-se do mesmo argumento, não seria, portanto, incorreto afirmar que o estudo dos deveres fundamentais seria também a concretização dos direitos. No que pertine ao segundo argumento, embora implícito em qualquer ordenamento a sujeição à lei, mister que se faça a análise constitucional do fundamento de validade normativo. A norma maior como baliza normativa e axiológica do ordenamento precisa ser lida e interpretada também no que se refere aos deveres de modo, inclusive, a incentivar a produção legislativa nesse sentido.

Com vistas a demonstrar a necessidade de concretização das responsabilidades individuais, parte-se da premissa de que a função imediata ou direta dos direitos fundamentais é a tutela da comunidade e de seus valores coletivos; sem, contudo, jamais esquecer, o valor da pessoa humana que lhe subjaz.¹³⁵

Sobre a necessária interpretação bifronte dos direitos fundamentais, o professor português Manuel da Costa Andrade, no ano da promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil já ensinava: “os direitos fundamentais não podem ser pensados apenas do ponto de vista dos indivíduos, enquanto faculdades ou poderes de que estes são titulares, antes valem juridicamente também do ponto de vista da comunidade como valores ou fins a que esta se propõe perseguir”.¹³⁶

Sempre citado como importantíssimo garantidor de direitos, o *Pacto de San Jose da Costa Rica* também define deveres do cidadão de maneira extremamente razoável, porém pouco referido nesse patamar, seja em âmbito acadêmico ou na esfera judicial:

Capítulo V - DEVERES DAS PESSOAS

Artigo 32 - Correlação entre deveres e direitos

1. Toda pessoa tem deveres para com a família, a comunidade e a humanidade.
2. Os direitos de cada pessoa são limitados pelos direitos dos demais, pela segurança de todos e pelas justas exigências do bem comum, em uma sociedade democrática.¹³⁷

Derechos fundamentales y la necesidad de recuperar los deberes: aproximación a la luz del pensamiento de Francisco Puy. *In*: MORAES, Alexandre de *et al.* (Coords.). **Direito, deveres e garantias fundamentais**. Salvador: JusPodivm, 2011. p.19-44. p. 30.

¹³⁵ NABAIS, José Casalta. **O dever fundamental de pagar impostos**. Coimbra: Almedina, 2004. p. 97.

¹³⁶ ANDRADE, Manuel da Costa. Consenso e oportunidade. *In*: **Jornadas de direito processual penal: o novo Código de Processo Penal**. Coimbra: Almedina, 1988. p. 332-333.

¹³⁷ ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção americana de direitos humanos: pacto de San José de Costa Rica**. 1969. Disponível em: <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/sanjose.htm>. Acesso em: 3 ago. 2019.

Inegável que a Constituição Cidadã foi uma mudança necessária e sem precedentes no ambiente pouco democrático vivido no Brasil nas décadas de 60, 70 e 80, contudo a mudança geracional desde a promulgação da Lei Fundamental brasileira, com visíveis transformações históricas, políticas e sociais, legitima uma mutação constitucional no sistema dos direitos e deveres fundamentais, direcionando a implementação de uma nova leitura normativa de modo a ampliar a concretização dos deveres fundamentais na construção do que Barroso chamou de um “caminho participativo”.¹³⁸

Em tal cenário, a concretização dessa releitura ética das normas constitucionais não será efetiva sem a participação popular, afinal “[...] para que seja legítima, a mutação precisa ter lastro democrático, isto é, deve corresponder a uma demanda social efetiva por parte da coletividade [...]”.¹³⁹ Tal engajamento democrático pode, e deve, ser instrumentalizado por uma nova e importante força política: a sociedade civil.

Acerca da origem desse relevante agente democrático, Barroso assevera: "O ocaso da fase mais radical do autoritarismo político no Brasil coincidiu com o surgimento de uma nova força política, difusa, atomizada, organizada celularmente, mas importantíssima: a sociedade civil".¹⁴⁰

Mais adiante, na mesma obra, o autor conceitua tal movimento, salientando sua relevância, significando o termo como “[...] o conjunto de indivíduos, grupos e forças sociais que atuam e se desenvolvem fora das relações de poder que caracterizam as instituições estatais”.¹⁴¹ Atesta, ainda, o ineditismo do movimento de construção política fora da atuação estatal, tendo em vista que, como salienta, historicamente, a sociedade brasileira gravitou em torno do oficialismo, de maneira que as bênçãos do poder estatal constituíam fator determinante para o êxito e/ou fracasso de qualquer projeto político, social ou empresarial eventualmente implantado no país.

Nesse sentido, para a concretização de um desenvolvimento efetivo, não se pode passar ao largo dessa nova percepção dos valores fundamentais de modo a garantir uma maior participação popular na construção da realidade pátria. A guinada interpretativa indica um momento de exigir mais dos cidadãos brasileiros para superar a atual apatia participativa.

¹³⁸ BARROSO, Luís Roberto. **O novo direito constitucional brasileiro**: contribuições para a construção teórica e prática da jurisdição constitucional no Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2018b. p. 78.

¹³⁹ *Ibid.*, p. 163.

¹⁴⁰ *Ibid.*, p. 78.

¹⁴¹ *Ibid.*, p. 78-79.

Os resultados eleitorais de 2018 demonstram, numérica e empiricamente, a intenção popular de uma mudança política estrutural. A renovação nas Casas legislativas nunca foi tão grande.¹⁴² Não obstante, embora importante, o mero exercício do voto não é o bastante para uma guinada fundamental nas estruturas de poder. Extremamente árduo é o caminho de garantir efetividade à Constituição sem uma cidadania participativa, tendo em vista que a ordem jurídica, na generalidade das situações, é instrumento de estabilidade e não de transformação política. Conquanto esteja esporadicamente presente um caráter educativo, as normas, usualmente, refletem – e não promovem – conquistas sociais longamente amadurecidas no dia a dia das reivindicações populares.¹⁴³

Mostra-se, pois, de inexorável importância que tal participação popular seja perene e ativamente construída, como dito, por meio da superação do oficialismo para um caminho participativo. Conquanto a Norma Fundamental pátria seja diretiva e abundante em direitos, “o fato de a lei constitucional fornecer linhas e programas de ação política, não pode nem deve substituir a luta política.”¹⁴⁴

Para clarificar a sustentada mutação constitucional, mister trazer à baila o artigo inaugural da Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU: “Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e em direitos. Dotados de razão e de consciência devem agir uns para com os outros em espírito e fraternidade”.¹⁴⁵

Acertadamente, tal assertiva é usada como fundamento maior da igualdade social e base normativa internacional do princípio da dignidade da pessoa humana. Em que pese a correção da leitura, deve-se salientar que o artigo primeiro não se encerra na primeira oração. Há um complemento mandamental que exprime um dever fundamental aos homens, qual seja, agir uns para com os outros em espírito e fraternidade.

Ao assim estabelecer, a Declaração Universal dos Direitos Humanos pontifica, no mesmo patamar hierárquico do princípio da dignidade da pessoa humana, o dever fundamental de cooperação e de fraternidade, justamente por sua complementaridade. A

¹⁴² SHALDERS, André. Eleições 2018: câmara e senado terão a maior renovação das últimas décadas, estimam analistas. **BBC Brasil**: News Brasil. São Paulo, 8 out., p. 1-5, 2018. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-45780660>. Acesso em: 13 set. 2020.

¹⁴³ BARROSO, 2018b, p. 82.

¹⁴⁴ CANOTILHO, 2003, p. 71.

¹⁴⁵ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração universal dos direitos humanos**. Paris, 1948. Disponível em: https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf. Acesso em: 23 set. 2020.

concretização da dignidade individual não é, e nem pode ser absoluta, merecendo ser limitada pela cooperação.

Percebe-se, contudo, tanto da práxis forense quanto da mera observação social, constantes e reiterados abusos no exercício dos direitos fundamentais, avaliados por titulares de maneira egocêntrica de modo a relegar para a sociedade e para o Estado consequências nefastas da irresponsabilidade individual.

No plano da segurança, são inúmeras as situações em que a liberdade individual precisa ser ponderada com a necessária responsabilidade comunitária. O indivíduo não pode, mesmo que queira, tratar a si ou aos outros como meio; devendo, pelo contrário, estabelecer seu desenvolvimento e respeito como finalidade existencial.

Mostra-se fundamental a sobreposição dos direitos com os deveres fundamentais de modo a permitir, de maneira responsável, a criação de padrões adequados de segurança pública.

Na esteira da lição de Nabais, revela-se de extrema importância a construção de um sistema que confira primazia, mas não exclusividade aos direitos face aos deveres fundamentais. Um sistema em que os direitos constituem a essência da liberdade e os deveres o seu corretivo.¹⁴⁶ Nessa senda, a exigência da participação cooperativa dos cidadãos, entre si e com o Estado, mostra-se de inexorável relevância com vistas a superar os obstáculos do árduo caminho do desenvolvimento sustentável.

Estimular o sacrifício individual pelo todo; proporcionando, destarte, um maior desenvolvimento e progressão do coletivo e, por consequência, do individual.

Acerca das estratégias para promover a cooperação Axelrod, em estudo baseado na teoria dos jogos, salienta a necessidade de aumentar a importância do futuro, fazendo com que os mesmos indivíduos voltem a se encontrar e recordem-se do comportamento do outro até aquele momento. Segundo o autor: “essa interação continuada é o que torna possível a estabilidade da cooperação baseada na reciprocidade”.¹⁴⁷ Em tal perspectiva, para promover a cooperação cidadão-Estado, torna-se primordial conscientizar a comunidade sobre o caráter público do direito à segurança e que, a partir de uma postura mais ou menos colaborativa, os resultados serão diversos.

Furtado esclarece a relação entre o descumprimento normativo e cultura:

¹⁴⁶ NABAIS, 2004, p. 31.

¹⁴⁷ AXELROD, 2010, p. 118.

[...] essa cordialidade brasileira se manifestaria pela tendência a estabelecer todas as suas relações com base na afetividade e, principalmente, na dificuldade de objetivar ou racionalizar suas relações, criando a figura do 'jeitinho brasileiro', como meio de transgredir as regras, para não ferir susceptibilidades, violações ou transgressões que não apenas não seriam repudiadas pela sociedade, mas, ao contrário, constituiriam motivo de orgulho.¹⁴⁸

Fukuyama é ainda mais incisivo ao imputar ao ser humano, como espécie, a sociabilidade por intermédio de relações afetivas, e não objetivas. Destaca ainda que a sociabilidade natural assume, de maneira universal e em todas as culturas humanas, a forma específica de altruísmo em relação à família (parentes genéticos) e aos amigos (indivíduos com os quais trocaram favores). Para o autor, a maneira mais eficiente de controlar ou refrear a sociabilidade natural dá-se pelo desenvolvimento de novas instituições que ofereçam incentivos para outros tipos de comportamento (por exemplo, favorecer um estranho competente em detrimento de um parente genético), contudo alerta que as relações afetivas consubstanciam uma forma de relacionamento social à qual os seres humanos recorrerão sempre que haja o colapso dessas instituições alternativas.¹⁴⁹

O Estado não pode ser encarado como adversário do cidadão ou mesmo como um eterno devedor, mas sim como agente parceiro de transformação social. Marinoni e Mitidiero afirmam com propriedade que, sob a ótica social, o Estado Constitucional não pode ser visto como um inimigo, devendo a sociedade ser compreendida como um empreendimento de cooperação entre os seus membros visando à obtenção de proveito mútuo.¹⁵⁰

Ante o exposto, verifica-se uma evidente lacuna na realidade pátria sobre a relevância dos deveres fundamentais na construção de uma sociedade equilibrada, ou, nos precisos termos sustentados por Lima, ressaltar: “[...] a importância prática, social, filosófica, política e jurídica, de se desenvolver uma teoria dos deveres fundamentais, tendo como base a necessária atividade e as posturas exigidas do homem para a defesa da pátria, do estado e de seus semelhantes”.¹⁵¹

¹⁴⁸ FURTADO, Lucas Rocha. **As raízes da corrupção no Brasil**: estudo de casos e lições para o futuro. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 17.

¹⁴⁹ FUKUYAMA, 2018, p. 14-15.

¹⁵⁰ SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2018. p. 806-807.

¹⁵¹ LIMA, Francisco Gérson Marques de. **Dos deveres constitucionais**: o cidadão responsável. Disponível em: <http://servicos.prt7.mpt.gov.br/artigos/2011/Deveres%20Constitucionais.pdf>. Acesso em: 25 set. 2020. p. 36.

2.8 SOPESANDO TODOS OS ASPECTOS: UMA ABORDAGEM SOCIAL DOS DIREITOS HUMANOS COMO FUNDAMENTO PARA A NECESSÁRIA CONSTRUÇÃO DE UM GARANTISMO PENAL INTEGRAL

A segurança pública e pessoal é, desde as origens da formação social, uma das maiores preocupações do ser humano. Nesse aspecto, com a formação dos Estados modernos, essa condição foi alçada a fundamento de existência do pacto social e, como consectário, do próprio Estado-nação.

Diante das graves violações impostas aos direitos humanos pelos movimentos totalitários que desencadearam a Segunda Guerra Mundial, as atenções da ciência jurídica voltaram-se quase que exclusivamente para a defesa e proteção dos direitos individuais, liberdades dos indivíduos contra o Estado. Embora de extrema importância para a configuração de tais fundamentais garantias, o momento histórico atual evidencia outros desafios. O individualismo extremo, proclamado por teorias essencialmente individualistas dos direitos humanos, tem ocasionado, em muitos países, a desestruturação de valores coletivos e da tranquilidade social.

Uma abordagem social dos direitos humanos, primando pelo direito da coletividade em detrimento do individualismo parece ser uma alternativa razoável para enfrentar essa visão míope dos direitos humanos. Desprovido de um Estado de Direito que faça os integrantes da nação respeitarem as normas jurídicas, mostra-se quase impossível a concretização dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, construir uma sociedade, livre, justa e solidária.

Essa não é uma lição nova. Já na filosofia grega via-se a preocupação em por o Estado – a coletividade – antes do indivíduo, “na ordem da natureza, o Estado se coloca antes da família e antes de cada indivíduo, pois que o todo deve, forçosamente, ser colocado antes da parte”.¹⁵²

Em que pese essa sensata constatação, verifica-se a potencialidade de exageros, mormente na seara penal e processual penal, no que se refere à interpretação das garantias individuais, a ponto de poder comprometer a concretização do direito social da segurança pública e a noção coletiva de sociedade.

Como notório, em grande medida, a garantia da segurança pública perpassa pelo sistema jurídico penal, ou seja, é com o Direito Penal que o Estado faz valer o monopólio da

¹⁵² ARISTÓTELES, 2017, p. 20.

força que adquiriu no pacto social e nesse aspecto, a investigação, o processo criminal e a imposição de uma pena àqueles que desrespeitam as normas é uma forma de, por meio da prevenção geral positiva, garantir a segurança entre os pares que não macularam a ordem jurídica.¹⁵³

Não se deve olvidar que, ao incriminar certas condutas e criar meios para uma aplicação eficiente da justiça penal, o Estado estará restringindo a liberdade do violador da lei, porém preservando e garantindo a liberdade e os direitos fundamentais das vítimas.¹⁵⁴ Nesse contexto, Baltazar Júnior alerta algo que parece ter sido esquecido na atual realidade jurídica brasileira: “assim, se é certo que o violador dos direitos fundamentais tem direitos, também os tem a vítima dessa violação, o que é ignorado pela visão dos direitos fundamentais como meros direitos de defesa contra o estado”.¹⁵⁵

Ao não aplicar a pena devida àquele que cometeu o crime, o Estado não está apenas violando os direitos fundamentais da vítima e de seus entes queridos, mas estimulando que outros possíveis infratores se sintam estimulados à prática delitiva.

Douglas Fischer, ao criticar essa interpretação individualista dos direitos humanos, afirma:

Dai que falamos, em nossa crítica, que se tem difundido um garantismo penal unicamente monocular e hiperbólico: evidencia-se desproporcionalmente e de forma isolada (monocular) a necessidade de proteção apenas dos direitos fundamentais individuais dos cidadãos que se veem investigados, processados ou condenados.¹⁵⁶

Da mesma forma, Sapori sustenta a existência de um olhar míope na sociologia jurídica brasileira, que privilegia a análise do fenômeno da violência urbana exclusivamente pela ótica da garantia dos direitos humanos. Lembra o autor que “a incapacidade dos governos de alcançarem resultados efetivos na contenção da atividade criminosa constitui uma fonte crônica de violação dos direitos humanos no cenário nacional”.¹⁵⁷

Nesse contexto, percebe-se que o garantismo hiperbólico monocular, com a falaciosa ideia de concretizar o direito fundamental à liberdade de um indivíduo, põe em xeque toda a estrutura coletiva afinal, como já asseverava Hobbes, a segurança é o fundamento da criação

¹⁵³ FISCHER, Douglas. O que é garantismo penal (integral)? In: CALABRICH, Bruno; FISCHER, Douglas; PELELLA, Eduardo (Orgs.). **Garantismo penal integral: questões penais e processuais penais, criminalidade moderna e a aplicação do modelo garantista no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2015. p.29-77, p. 46.

¹⁵⁴ BALTAZAR, 2010, p. 212.

¹⁵⁵ *Ibid.*

¹⁵⁶ FISCHER, *op. cit.*, p. 42.

¹⁵⁷ SAPORI, 2007, p. 123.

do próprio estado, o qual emerge do pacto social com a função de colocar ordem no caos inerente a um hipotético "estado de natureza".

Se é certo que o violador dos direitos fundamentais deve ter suas garantias observadas, com muito mais razão, a vítima precisa ser protegida pelo Estado, fator ignorado pela visão dos direitos fundamentais como meros direitos de defesa contra o Estado.¹⁵⁸ Assim, a lição célebre do pensador iluminista mostra-se cada vez mais atual, porquanto não há qualquer sentido em uma postura do homem de abrir mão de suas vantagens - direito de autodefesa do estado natural – se os seus agressores não passam a ser detidos/punidos pelo poder soberano.

Ademais, é importante sempre grifar que o direito à liberdade não é absoluto e a presunção de inocência deve ser sempre ponderada no caso concreto com outros princípios constitucionais, como o da eficiência da jurisdição e dos direitos à vida e à segurança pessoal, que são expressões da dignidade da pessoa humana, valor básico do Estado Democrático de Direito e princípio iluminador de todos os direitos fundamentais.

Esse verdadeiro valor-guia e fio condutor de toda a ordem constitucional não se circunscreve a uma esfera individual, mas possui uma dimensão social, que se concretiza por intermédio de políticas e práticas que permitam proteger a sociedade contra aqueles que insistem em desestabilizá-la por meio da prática de infração penal. Como anota Bechara: "É inegável que o direito à segurança de todos também constitui uma das muitas formas de realização da dignidade da pessoa humana e, portanto, de proteção de todas as suas manifestações".¹⁵⁹

A segurança, aliás, deve ser considerada como um pré-requisito essencial para o exercício dos demais direitos constitucionais assegurados constitucionalmente. Nesse sentido, afirma Shue:

Ninguém pode usufruir plenamente nenhum direito que é supostamente protegido pela sociedade se alguém puder livremente ameaçar tal pessoa de assassinato, estupro, agressões etc., quando a pessoa tentar usufruir os direitos em discussão. Tais ameaças à segurança física estão entre as mais sérias e – na maioria do mundo – os obstáculos mais difundidos ao gozo de qualquer direito. [...] Na ausência de segurança física as pessoas não são capazes de fruir qualquer outro direito que a sociedade diga estar protegendo, pois estão susceptíveis de enfrentarem muitos dos

¹⁵⁸ SILVA SÁNCHEZ, José Maria. **A expansão do direito penal: aspectos da política criminal nas sociedades pós-industriais**. Tradução: Luiz Otávio de Oliveira. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p. 48.

¹⁵⁹ BECHARA, Fábio Ramazzini. **Prisão cautelar**. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 44.

piores perigos que eles enfrentariam se a sociedade não protegesse os seus direitos.¹⁶⁰

Daí resulta que, apesar de sempre colocados em confronto, não há propriamente contradição entre segurança pública e liberdade. A segurança e a liberdade pessoal estão estreitamente unidas, de modo que uma não pode existir sem a outra. São dois conceitos sociopolíticos indissolúveis e interdependentes, que integram o conceito de paz, imprescindível para o desenvolvimento da pessoa humana.

Por isso, como adverte Banacloche Palao:

É preciso fugir de uma posição tão excessivamente garantista que, a pretexto de tutelar o direito à liberdade de uma pessoa, impede o livre desenvolvimento da liberdade dos outros e põe em perigo o fundamento de qualquer sociedade democrática, que não é outra senão a coexistência pacífica dos direitos de todos que a compõem.¹⁶¹

O aumento do poder estatal deve ser paralelamente acompanhado da melhoria dos mecanismos de controle, interno ou externo, tanto por órgãos públicos – Corregedorias Policiais e Ministério Público, mas principalmente por organizações da sociedade civil, ONGs, imprensa e o próprio cidadão.

Nos termos sustentados por Cordeiro: “o Brasil exige segurança, a sociedade precisa ser atendida nos seus reclamos e o Direito não pode conviver com retrocessos civilizatórios: a segurança precisa ser buscada em estrutura e eficiência, sem abolição de garantias processuais”.¹⁶²

Com efeito, mister que se avance nessa superada doutrina parcial e minimalista do garantismo monocular para adotar o garantismo integral, com sólidas bases constitucionais, no qual os direitos fundamentais de primeira geração (entre eles sobreleva-se a liberdade) são plenamente respeitados, contudo não de maneira absoluta, tendo em que vista que, em determinadas situações, devem ceder em favor direitos fundamentais sociais difusos, de toda coletividade, mormente a segurança pública.

¹⁶⁰ SHUE, Henry. **Basic rights**: subsistence, affluence, and U.S. foreign policy. Princetown (NJ): Princetown University Press, 1980 *apud* AVILA, Thiago André Pierobom. A atuação do Ministério Público na concretização do direito fundamental à segurança pública. **Revista do Conselho Nacional do Ministério Público**, Brasília, n. 4, p.159-189, 2014. p. 162.

¹⁶¹ Tradução nossa, no original: “*de debe huir de una postura tan excesivamente garantista que, com el pretexto de proteger el derecho a la libertad de una persona, impida el libre desenvolvimiento de la libertad de los demás y ponga en peligro el fundamento de toda sociedade democrática, que nos es outro que la pacífica coexistência de los derechos de todos los que la componen*”. BANACLOCHE PALAO, Julio. **La libertad personal y sus limitaciones**: detenciones y retenciones en el Derecho español. Madrid: McGraw-Hill, 1996. p. 141.

¹⁶² CORDEIRO, 2019, s.p.

3 UMA ANÁLISE ECONÔMICA DA (IN)SEGURANÇA NO BRASIL

O maior desafio que se coloca àqueles que se debruçam sobre os direitos sociais, tal como o da segurança pública, reside justamente na árdua tarefa de propor mecanismos adequados a garanti-los, tendo em vista que não há uma fórmula simples e acabada que permita a sua efetivação real, tampouco é possível realizar tal concretização apenas com ferramentas jurídicas.¹⁶³ Como ensina Suxberger, com vistas a concretizar de maneira adequada os direitos fundamentais, em especial o direito social de segurança pública, é fundamental “desenvolver ferramentas criativas e rever construções teóricas a fim de que novas realidades sejam enfrentadas, com novas ideias, novas soluções”.¹⁶⁴

A tarefa de concretizar o direito à segurança pública mostra-se particularmente árdua para os países em desenvolvimento, os quais concentram cerca de 90% de toda violência que resulta em morte do planeta.¹⁶⁵ Na América Latina, ocorrem 33% dos homicídios do mundo, apesar de contar com apenas 9% da população mundial.¹⁶⁶ Além das consequências físicas e psicológicas decorrentes da violência, o seu dano social “é ainda mais exacerbado por custos econômicos que representam ameaças formidáveis para crescimento fiscal e desenvolvimento”.¹⁶⁷

Em um ambiente com altos índices de criminalidade, os indivíduos mudam o seu comportamento seja para evitar tornarem-se vítimas de violência seja para participar em atividades criminosas como meio de vida. As pessoas, físicas e jurídicas, despendem altas quantias para se proteger do crime a residências ou estabelecimentos empresariais. As empresas reduzem os seus investimentos e internalizam perdas produtivas. Os governos

¹⁶³ SUXBERGER, 2012, p. 150.

¹⁶⁴ *Ibid.*

¹⁶⁵ BOWMAN, Brett *et al.* The impact of violence on development in low: to middle-income countries. **International Journal of Injury Control and Safety Promotion**, Londres, vol. 15, n. 04, p.209-2019, 2008. p. 209.

¹⁶⁶ BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID). **Os custos do crime e da violência: novas evidências e constatações na América Latina e Caribe.** Disponível em: <https://publications.iadb.org/publications/portuguese/document/Os-custos-do-crime-e-da-violência-Novas-evidências-e-constatações-na-América-Latina-e-Caribe.pdf> . Acesso em: 5 dez. 2020.

¹⁶⁷ BOWMAN, *et al.*, *op. cit.*, p. 209. Tradução nossa. No original: “*Along with the numerous trauma-related impacts of violence and its effects on other health outcomes, the social toll of violence is further exacerbated by economic costs that represent formidable threats to fiscal growth and development*”.

alocam recursos que poderiam ser usados em outras áreas essenciais, tais como saúde, educação e infraestrutura, para a segurança.¹⁶⁸

Nesse sentido, em artigo que avalia o impacto da violência no desenvolvimento de países baixa e média renda, Bowman, Matzopoulos, Butchardt e Mercy estimam, com base em dados do Banco Interamericano de Desenvolvimento, que o Produto Interno Bruto (PIB) dos países da América Latina seria 25% mais alto caso os níveis de violência da região fossem similares ao restante do mundo.¹⁶⁹

A análise que será feita no presente capítulo evidencia que, no Brasil, os investimentos feitos no combate ao crime não são eficientes.

Apesar do considerável aumento de gastos tanto do setor público quanto privado no combate à violência, seja pessoal ou patrimonial, os índices de criminalidade no país continuam em plena ascensão de modo a majorar não só os malefícios ao bem-estar do cidadão brasileiro, mas também a comprometer os já abalados pilares da economia pátria.

Com efeito, com vistas a possibilitar uma alocação diversa da já efetuada e, como conseqüência, possibilitar um aumento da eficiência da política pública de segurança, busca-se compreender qual a importância dos custos econômicos dos Direitos para a ciência jurídica. Indo além, o trabalho debruçar-se-á sobre os reais custos da criminalidade no Brasil de modo a evidenciar a importância da construção de políticas públicas fundadas em evidências.

3.1 BREVES NOÇÕES DE ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO (AED)

A pretensão da ciência jurídica de resolver os conflitos de maneira isolada, dissociada de outras ciências sociais aplicadas, ganhou corpo na primeira metade do século XX. Buscava-se, naquele momento histórico, uma autonomia para o Direito com o intuito de consolidar tal seara do conhecimento como ciência; aproximando-a, inclusive, daquelas ditas por exatas. Nesse processo, o distanciando de outras áreas como política, economia, ciências sociais e ética, tornou-se recorrente.¹⁷⁰ Tal escola de pensamento que buscava a independência total do Direito encontrou seu ápice na obra de Hans Kelsen, a Teoria Pura do Direito em que sustenta ser o método e o objeto da ciência jurídica tão somente a norma.

¹⁶⁸ BID, 2020, p. 215.

¹⁶⁹ *Ibid.*

¹⁷⁰ FOLLONI, André Parmo. **Complexity as a metatheory on relations between Law and sustainable development**. Disponível em: https://www.pucpr.br/wp-content/uploads/sites/12/2017/07/complexity_as_a_metatheory_on_relations_between_Law_and_sustainable_development.pdf. Acesso em: 21 out. 2020.

Dessa forma, proporcionar-se-ia objetividade, autonomia e neutralidade à ciência jurídica de modo a criar uma teoria pura do Direito como ciência do “dever-ser”, evitando a sua leitura pelas demais ciências sociais, próprias do mundo do ser.¹⁷¹

Passados vários anos desde a publicação da obra que, inegavelmente, teve - e tem - importante influência sobre a ciência jurídica, percebe-se que essa tentativa de resolução de conflitos de maneira isolada mostra-se utópica e inadequada. Ora, o Direito é um sistema cognitivamente aberto, isto é, pretende reger todas as relações sociais, mediante uma estrutura hermeticamente fechada em um binário lícito/ilícito,¹⁷² razão pela qual, de modo a reger de maneira eficiente as relações sociais, não pode passar ao largo de se socorrer de outros ramos da ciência tais como psicologia, engenharia, sociologia, antropologia e, principalmente, a economia.

Como ensina Fux: “[...] já era a hora de deixarmos no passado a figura do jurista como um alquimista, dotado da capacidade superior de criar e aplicar o direito, tão centrado em sua própria arte que se torna incapaz de olhar para o mundo ao seu redor”.¹⁷³ De fato, mostra-se impossível ao operador do Direito concretizar o escopo normativo sem que se tenha por base a realidade que se pretende reger e, principalmente, as consequências desta ou daquela interpretação do texto.

O Direito, em apertada síntese, pode ser compreendido como um sistema de normas (regras e princípios) jurídicas extraído da Constituição e das Leis com o propósito de garantir a convivência social por meio do estabelecimento de limites comportamentais a cada um dos seus membros.¹⁷⁴ Outra noção para o Direito é a de Ciência Jurídica, ramo do conhecimento dotado de método próprio que estuda o fenômeno jurídico tal como ele se realiza no espaço e

¹⁷¹ KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. Tradução: João Baptista Machado. São Paulo: M. Fontes, 1999. *passim*.

¹⁷² LUHMANN, Niklas. **Introducción a lateoría de sistemas**: lecciones publicadas por Javier Torres Nafarrete. Guadalajara, Barcelona: Anthropos, 1996, *passim*. Ao tratar da questão, explica Luhmann (p. 96): “O sistema é aberto cognitivamente para ser estimulado através de ruídos ou perturbações oriundas do ambiente. Com isso, obtém a energia necessária para alimentar suas operações internas. Não é aberto no sentido da teoria tradicional, já que a relação entre as provocações do entorno e as respostas do sistema não é causal e linear (a cada perturbação uma resposta do sistema); também não é aberto nos termos do modelo cibernético de input/output (a cada perturbação registrada na memória do sistema uma resposta). Mais bem, trata-se de uma abertura seletiva, enquanto relação de imputação derivada da auto-referencialidade: depois de observar o entorno e suas demandas, bem como a si mesmo e sua capacidade estrutural para redução da complexidade, o sistema seleciona aqueles ruídos (perturbações ou irritações) que serão recebidos e considerados como informação (aqueles dados que são reconhecidos pelo sistema como distinções segundo o código de programação binário) apta a gerar novas estruturas capazes de reduzir a complexidade externa”.

¹⁷³ FUX, Luiz. Apresentação. In: PORTO, Antônio Maristrello; GAROUPA, Nuno. **Curso de análise econômica do direito**. São Paulo: Altas, 2020. p. 3.

¹⁷⁴ REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 1.

no tempo e, portanto, sempre relacionado a um Direito Positivo.¹⁷⁵ Independentemente da abordagem que seja realizada ou da noção que se escolha, fica claro a total impossibilidade de afastar o Direito do mundo dos fatos e da experiência, na medida em que a relação jurídica apenas se concretiza no seio social.

Ocorre, contudo, que, com fulcro em uma visão anacrônica da ciência jurídica que remete ao início do século XX, grande parte dos juristas, acadêmicos e autoridades públicas brasileiras se nega a reconhecer a existência das limitações materiais do mundo real e pensa a ciência jurídica descontextualizada da realidade fática que rege. Constroem-na apenas no plano hipotético. Vive-se o que Galdino denominou de "modelo teórico da utopia". Nesse momento, a crítica ideológica e a crença em despesas sem limite equipara os direitos negativos e positivos. Desse modo, a positividade dos direitos sociais permanece reconhecida, mas o elemento *custo* é desprezado. "Em sentido correlato, há vigência de um normativismo estrito, isolando os juristas, os quais cultuam a crença de que as soluções para os problemas da vida são passíveis de serem encontradas no plano normativo".¹⁷⁶

Essa leitura precisa ser repensada. O intercâmbio do Direito com as demais ciências sociais mostra-se fundamental, porquanto o conhecimento e internalização das dificuldades – muitas delas econômicas- estampadas nos corriqueiros conflitos sociais são requisitos necessários para o seu regramento adequado. O Direito é uma ciência social e normativa e, como *consectário*, tem a pretensão de atuar sobre uma sociedade real, conformando-a em função de certos valores e objetivos.¹⁷⁷

Nesse sentido, ressaltando a importância desse intercâmbio para a formação do jurista contemporâneo, pontua Fux:

O novo jurista tem familiaridade com o conceito de escassez e sabe que a aplicação da lei não pode negligenciar a finitude de recursos. O operador do Direito se torna mais humano quando a sua atuação é pautada por dados e evidências extraídos de pessoas reais, em vez do clássico recurso ao seu instinto íntimo de justiça¹⁷⁸.

Justamente com o escopo de minimizar esse distanciamento do mundo dos fatos e das suas consequências, a Análise Econômica do Direito (AED) intenta aplicar os diversos instrumentos teóricos e empíricos da Economia para ampliar a compreensão e o alcance do

¹⁷⁵ REALE, 2005, p. 16-17.

¹⁷⁶ GALDINO, Flávio. O custo dos direitos. In: TORRES, Ricardo Lobo (Org.). **Legitimação dos direitos humanos**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. p. 139-222. p. 169.

¹⁷⁷ BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 7. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018a. p. 227.

¹⁷⁸ FUX, 2020, p. 3.

Direito, mormente no que tange às consequências das normas jurídicas em um mundo de recursos escassos.

Embora haja alguma controvérsia acerca da origem da escola chamada de *Law & Economics*,¹⁷⁹ certo é o que início do desenvolvimento dos estudos como são hoje estruturados emergiu após a Segunda Guerra Mundial, nos Estados Unidos da América, principalmente a partir de 1958, quando se iniciou a publicação do *Journal of Law and Economics* pela Universidade de Chicago. Na década de 1960, a escola ganhou grande relevância após a publicação do célebre artigo “*Problem of social cost*” de Coase.¹⁸⁰

O reconhecimento científico da importância da AED para a ciência moderna vem nos anos de 1991 e 1992, quando o prêmio Nobel de Economia é respectivamente conferido aos economistas que ajudaram a fundar a escola Ronald Coase e Gary Becker, fazendo o professor Bruce Ackerman da Escola de Direito de Yale afirmar que o enfoque econômico do Direito foi o desenvolvimento mais importante do século XX no campo dos estudos jurídicos.¹⁸¹ Essa influência da AED não fica restrita ao círculo acadêmico. Pelo contrário, atinge de maneira incisiva a aplicação prática do Direito, da Economia e da execução de políticas públicas, tendo relevante participação na fundamentação intelectual no movimento de desregulação que permeou os EUA nos anos oitenta. Também na seara criminal, uma comissão criada pelo Congresso norte-americano em 1984 para a reforma do sistema penal nos tribunais federais utilizou-se do arcabouço da análise econômica para chegar a muitas das suas conclusões.¹⁸²

Com efeito, a Economia - entendida como o estudo das escolhas racionais, isto é, como os seres racionais adequam o seu comportamento diante de incentivos e restrições que lhes são postas¹⁸³ - é uma ferramenta de fundamental importância para a análise jurídica. Nos

¹⁷⁹ Há autores que sustentam o surgimento da escola da Análise Econômica do Direito no século XIX na Europa continental, mais especificamente na Áustria, com a obra de Victor Mantaja *Das Recht des Schadensersatzes vom Standpunkte der Nationalökonomie* -O Direito da Responsabilidade Civil sobre o ponto de vista da Economia Política. Nessa obra, o autor trata sobre o que futuramente convencionou-se chamar de *Tort Law* ou Responsabilidade Civil, com um enfoque sobre os incentivos gerados pela teoria da responsabilidade civil. Para aprofundar o tema, confira: GELTER, Martin; GRECHENIG, Kristoffel. *History of Law and Economics*. **MPI Collective Goods Preprint**, Boon, n. 5, 2014. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2421224. Acesso em: 25 out. 2020.

¹⁸⁰ PORTO, Antônio Maristrello; GAROUPA, Nuno. **Curso de análise econômica do direito**. São Paulo: Atlas, 2020, p. 2.

¹⁸¹ COOTER, Robert; ULEN, Thomas. **Derecho y economía**. México: Fondo de Cultura Económica, 1998. p. 12-13.

¹⁸² *Ibid.*, p.13.

¹⁸³ POSNER, Richard A. **A economia da justiça**. Tradução: Evandro Ferreira e Silva. 2. ed. São Paulo: M. Fontes, 2019. p. 12.

termos do que pontifica Posner, no prefácio à edição brasileira da sua obra “A economia da Justiça”: “Especialmente numa sociedade comercial (como é o Brasil hoje), é inevitável que os valores comerciais, tais como eficiência econômica, venham a influenciar as autoridades que determinam os rumos políticos do país [...]”.¹⁸⁴

Destarte, considerando que o plano teórico de implementação dos direitos não pode olvidar da realidade fática e da infraestrutura econômica que o sustenta, a concretização de um Estado Social que efetive os direitos fundamentais – entre os quais posiciona-se a segurança pública - não será obtida com o mero estabelecimento de tais valores em textos normativos, independentemente da sua hierarquia. Sobre o tema, Ribeiro e Húngaro ensinam:

[...] a Economia tem muito a dizer ao Direito sobre a eficiência das determinações judiciais, ou, ao menos, à mensuração de seus custos, já que a eficiência a ser considerada não deve ser necessariamente matemática, podendo até mesmo prevalecer aquela de natureza social – mas seus custos precisam ser conhecidos e administrados.¹⁸⁵

Ainda que exista uma força normativa na Constituição,¹⁸⁶ imperioso que haja uma preocupação de adequação com a realidade fática, sob pena de se tornar o texto mero símbolo.¹⁸⁷

Alertando sobre a premente necessidade de uma multidisciplinariedade nos estudos jurídicos, Schmidt e Gonçalves exprimem a problemática dos custos dos direitos ao salientar a necessidade de internalização da noção de custo à ciência jurídica. Salientam, nesse quesito, a importância do ferramental teórico disponibilizado pela AED que permite aproximar a aplicação do Direito à conclusão inexorável de que, em um mundo de recursos escassos, a eficiência, precisa ser um objetivo do Direito, ramo científico que não pode se manter como

¹⁸⁴ POSNER, 2019, p. 12.

¹⁸⁵ RIBEIRO, Marcia Carla Pereira; HÚNGARO, Luis Alberto. **Ativismo do poder judiciário na concessão de medicamentos x concretização das políticas públicas constitucionais**. Disponível em: <https://revistades.jur.puc-rio.br/index.php/revistades/article/view/432>. Acesso em: 20 out. 2020. p. 102.

¹⁸⁶ Sobre o tema confira BARROSO, 2018a, p. 254. “A esse tema dediquei um texto escrito em 1985 – A efetividade das normas constitucionais: por que não uma Constituição para valer? E minha tese de livre-docência, escrita em 1988, intitulada A força normativa da Constituição. Elementos para a efetividade das normas constitucionais”.

¹⁸⁷ Ainda que não seja o objeto específico do presente artigo, a normatização simbólica é tema fundamental para a compreensão da relação entre norma e fato, porquanto, em certas situações, o texto normativo é usado para blindar a classe política dominante das pressões sociais por mudanças, funcionando como um engodo para a massa. Nesse sentido confira-se NEVES, 2007, p. 98. ao afirmar: “O ‘Constitucionalismo aparente’ implica, nessas condições, uma representação ilusória em relação à realidade constitucional, servindo antes para imunizar o sistema político contra outras alternativas. Através dele, não apenas podem permanecer inalterados os problemas e relações que seriam normatizados com base nas respectivas disposições constitucionais, mas também ser obstruído o caminho das mudanças sociais em direção ao proclamado Estado Constitucional”.

um compartimento estanque. Nessa trilha, concluem: “Em um mundo complexo, a multidisciplinaridade é uma necessidade inarredável e a interface do Direito com a Economia pode apontar soluções não possíveis sob um prisma estritamente jurídico [...]”.¹⁸⁸ No mesmo sentido, Holmes e Sunstein afirmam: “uma teoria dos direitos que jamais desça das alturas da moral para um mundo onde os recursos são escassos será dolorosamente incompleta, mesmo do ponto de vista moral”.¹⁸⁹

Com efeito, em um mundo de limitações, no qual não se pode fazer tudo que deve (ou que se quer), os custos dos direitos precisam ser levados em consideração no momento de interpretar a norma. Não se está aqui afirmar que a Economia deve condicionar o Direito a ponto de estabelecer que, em países pobres, os indivíduos não possam ser contemplados com liberdades e comodidades públicas essenciais. Lado outro, defende-se que não se pode continuar a tratar os direitos como algo teórico, vinculados tão somente a uma intenção legal, constitucional ou mesmo judicial. Como já referido, o mero reconhecimento dos direitos no plano hipotético, seja no texto constitucional, na lei ou mesmo em uma sentença judicial, não tem o condão de, por si só, alterar a realidade fática, reduzindo os seus conflitos.

Eis justamente a grande importância da Análise Econômica do Direito para a pacificação social, começa-se, de uma maneira científica, a analisar as consequências de um posicionamento jurídico, seja ele externado por uma lei, por uma decisão judicial ou por um ato administrativo.

O legislador brasileiro, reconhecendo a fundamentalidade dessa interação entre o mundo do dever-ser e do ser, em 2018, alterou a Lei de Introdução às Normas no Direito Brasileiro para incluir uma série de dispositivos que exigem a observância das consequências práticas das decisões, dogmatizando o consequencialismo jurídico. Dessa forma, o art. 20 da LINDIB¹⁹⁰ passou a estabelecer que todas as decisões, seja na esfera administrativa ou judicial, que se baseiem em valores jurídicos abstratos, deverão considerar as consequências

¹⁸⁸ SCHMIDT, Albano Francisco; GONÇALVES, Oksandro Osvidal. **Os gastos do governo federal na área da educação entre 2009-2014: uma análise econômica.** Disponível em: <https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidspp/article/view/13085/2224>. Acesso em: 21 out. 2020. p. 2-3.

¹⁸⁹ HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. **O custo dos direitos: por que a liberdade depende dos impostos?.** Tradução: Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: M. Fontes, 2019, p. 8.

¹⁹⁰ Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.

práticas delas decorrentes. Acerca da relevância dos dados reais para o processo de construção de decisões eficientes, afirma-se:

Quem decide não pode ser voluntarista, usar meras intuições, improvisar ou se limitar a invocar fórmulas gerais como 'interesse público', 'princípio da moralidade' e outras. É preciso, com base em dados trazidos ao processo decisório, analisar problemas, opções e consequências reais. Afinal, as decisões estatais de qualquer seara produzem efeitos práticos no mundo e não apenas no plano das ideias.¹⁹¹

Nesse sentido, Cooter e Ulen explicam que a Economia ofereceu elementos científicos - que substituem a intuição – como estratégia para prever e diagnosticar os efeitos das sanções jurídicas sobre o comportamento humano.¹⁹² Para os autores, as sanções e penas obedecem a mesma lógica, na determinação e condução das condutas, dos preços, isto é, os indivíduos respondem a uma elevação dos preços consumindo menos aquele produto que teve seu valor majorado. Da mesma forma, na seara jurídica os indivíduos, supostamente, praticam menos determinada conduta caso a pena por sua prática seja mais severa. Para tanto, a Economia compartilha com o Direito um ferramental verdadeiramente poderoso no âmbito matemático: a teoria dos preços e a teoria dos jogos, bem como instrumentos empíricos eficientes: a estatística e a econometria.¹⁹³

Ensinam ainda os autores que a Análise Econômica do Direito busca aplicar uma teoria do comportamento para prognosticar como os indivíduos responderão às mudanças efetuadas nas normas e decisões jurídicas; substituindo, pois, a intuição que regeu a aplicação do direito por milhares de anos. Ademais, concluem que a AED oferece critérios normativos úteis para avaliação do Direito e das políticas públicas, porquanto: “As leis não são apenas argumentos técnicos dogmáticos: são instrumentos para atingir objetivos sociais importantes. Para conhecer os efeitos das leis sobre esses objetivos, os juízes e também os legisladores devem ter um método para avaliar os efeitos das leis sobre valores sociais importantes”.¹⁹⁴

Caminhando na mesma trilha, Gico Jr. explica que a AED é um movimento consequencialista, isto é, as normas jurídicas devem ser elaboradas, alteradas e aplicadas de acordo com suas consequências no plano fático e não tão somente fundadas em julgamentos

¹⁹¹ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo *et al.* **Resposta aos comentários tecidos pela consultoria jurídica do TCU ao PL n. 7.448/2017.** Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/parecer-juristas-rebatem-criticas.pdf>. Acesso em: 2 fev. 2021.

¹⁹² COOTER; ULEN, 1998, p. 13.

¹⁹³ *Ibid.*, p. 14.

¹⁹⁴ (Tradução nossa), texto original: “*las leyes non son sólo argumentos arcanos técnicos: son instrumentos para lograr importantes metas sociales. A fin de conocer los efectos de las leyes em essas metas, los jueces e otros legisladores deben poseer un método para evaluar los efectos de las leyes sobre importantes valores sociales*”. *Ibid.*

de valor sem comprovação empírica.¹⁹⁵ De modo a evitar correr o risco de chegar a conclusões equivocadas ou imprecisas, por desconsiderar os constrangimentos impostos pelo Direito ao comportamento dos agentes econômicos, a análise econômica precisa, portanto, considerar com grande relevância o ambiente normativo no qual os agentes atuam.¹⁹⁶

O presente capítulo pretende demonstrar, por meio da análise das consequências financeiras da violência, que o cumprimento por parte do Estado brasileiro das determinações constitucionais mostra-se fundamental para que se construa um ambiente institucional seguro que possibilite o desenvolvimento nacional.

Buscar-se-á trazer aspectos fundamentais da teoria dos custos dos direitos, para, em seguida, ingressar no estudo das consequências efetivas da criminalidade. Além disso, ao estudar a teoria econômica do crime, almeja-se avaliar a sua (ir)relevância para a eficiência de políticas públicas na área da segurança.

3.2 OS CUSTOS DOS DIREITOS

A limitação produtiva é aspecto muito difundido no âmbito da economia, porém pouco compreendido na seara jurídica. A noção de escassez assenta-se na constatação de que a sociedade detém recursos limitados e, portanto, não pode produzir todos os bens e serviços que as pessoas desejam ter.¹⁹⁷ Inserida nesse contexto fático, a Economia é justamente a ciência que estuda como a sociedade administra os seus recursos escassos. Não trata apenas de dinheiro ou de leis econômicas, mas das implicações das escolhas racionais, emergindo como ferramenta essencial da compreensão de todas as ciências sociais aplicadas, entre as quais está o Direito.¹⁹⁸

¹⁹⁵ GIGO JUNIOR, Ivo T. Introdução à análise econômica do direito. *In*: RIBEIRO, Marcia Carla Pereira; KLEIN, Vinicius (Coords.). **O que é análise econômica do direito: uma introdução**. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 17-26. p. 17-18.

¹⁹⁶ ZYLBERSZTAJN, Decio; SZTAJN, Rachel (Orgs.). **Direito & economia**. Edição Apple Books. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. p. 40.

¹⁹⁷ MANKIW, N. Gregory. **Introdução à economia**: 5ª edição. Tradução: Allna Vidigal Hastings, Elisete Paes e Lima. São Paulo: Cengage Learning, 2011. p. 4.

¹⁹⁸ BITTENCOURT, Maurício Vaz Lobo. Princípio da eficiência. *In*: RIBEIRO, Marcia Carla Pereira; KLEIN, Vinicius (Coords.). **O que é análise econômica do direito: uma introdução**. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 27-36. p. 27. Sobre a importância da economia para a análise jurídica confira-se a introdução da referida obra na qual Ivo T. Gigo Jr. Define com precisão Análise Econômica do Direito (AED) como “o campo do conhecimento humano que tem por objetivo empregar os variados ferramentais teóricos e empíricos econômicos e das ciências afins para expandir a compreensão e o alcance do direito e aperfeiçoar o desenvolvimento, aplicação e a avaliação de normas jurídicas, principalmente com relação às suas consequências”.

Diante da impossibilidade de satisfação geral das necessidades humanas, emergem das relações econômicas os chamados *tradeoffs*, isto é, situações de escolhas conflitantes. Quando está diante de um *tradeoff*, o agente econômico¹⁹⁹ deverá escolher entre praticar – ou não- determinada ação para tentar solucionar um problema, contudo deve estar ciente de que esta mesma escolha –agir ou omitir-se - gerará, automaticamente, outras dificuldades. Nesse sentido, os economistas costumam pontuar que “o custo de alguma coisa é aquilo de que você desiste para obtê-la”.²⁰⁰ Não obstante a tecnicidade do termo, reconhecer a existência de *tradeoffs* na vida mostra-se de fundamental importância para que as pessoas façam boas escolhas, afinal a tomada de decisão envolve comparar os custos e benefícios de alternativas de ação.²⁰¹

Calabresi e Bobbit no clássico ensaio *Tragic Choices. The conflicts society confronts in the allocation of tragically scarce resources* trazem uma nova roupagem para os *tradeoffs* mais relevantes à sociedade, denominando-os de “escolhas trágicas”. Consoante defendem, apesar de a escassez de recursos ser possivelmente contornada para determinados bens, tornando-os, por decisões políticas, disponíveis para todos sem qualquer custo, tal condição não pode ser indiscriminadamente aplicada a todos os materiais e serviços consumidos e desejados pelos seres humanos. Os recursos naturais são finitos e, portanto, inviabilizam essa possibilidade. Nesse inevitável cenário de escassez de recursos, as escolhas trágicas conduzem necessariamente a duas decisões políticas com vultosas repercussões sociais: a) o quanto será produzido e b) quem receberá esses recursos. Em sua obra, definem como escolhas de primeira ordem aquelas que estabelecem o quanto será produzido e de segunda ordem as que ordenam a distribuição dos recursos.²⁰²

¹⁹⁹ Ainda que não seja objeto deste capítulo, mostra-se fundamental um olhar sobre como as pessoas fazem escolhas, atuando diuturnamente como agentes econômicos. Nesse sentido, confira-se THALER, Richard H. **Misbehaving**: a construção da economia comportamental. Tradução de George Schlesinger. Edição Kindle. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2019, p. 205-206: “A premissa central da teoria econômica é que as pessoas escolhem por otimização. De todos os bens e serviços a adquirir, uma família opta pelo melhor dentro das duas possibilidades de compra [...] Isto é, nós escolhemos com base naquilo que os economistas chamam de ‘expectativas racionais’ [...] Essa premissa de otimização condicionada, ou seja, escolher o melhor a partir de um orçamento limitado, combina-se com outro cavalo de batalha essencial da teoria econômica, o do equilíbrio. Em mercados competitivos onde os preços são livres para subir e descer, eles flutuam de tal modo que a oferta é igual à demanda. Para simplificar um pouco, podemos dizer que Otimização + Equilíbrio = Economia, essa é uma combinação poderosa, algo a que as outras ciências sociais não conseguem se equiparar”.

²⁰⁰ MANKIOW, 2011, p. 4-5.

²⁰¹ *Ibid.*, p. 5.

²⁰² CALABRESI, Guido; BOBBIT, Philip. **Tragic choices**: the conflicts society confronts in the allocation of tragically scarce resources. New York: W.W Norton & Company, 1979., p. 17-19.

Todos os direitos para serem implementados demandam custos orçamentários. Com a segurança pública, a realidade não é diferente.

Tradicionalmente, a doutrina constitucional divide os direitos fundamentais em duas grandes categorias: a) direitos de defesa do cidadão contra o Estado e b) direitos a uma ação positiva do Estado. O primeiro grupo estaria vinculado ao denominado *status negativo*²⁰³ e, como consectário, relacionados a inações estatais (abstenções), isto é, bastaria o Estado não se intrometer na esfera individual do cidadão que a sua observância estaria garantida. De outra banda, os direitos prestacionais seriam aqueles relacionados ao *status* positivo e demandariam uma ação positiva, uma prestação governamental para a sua concretização.²⁰⁴ Os exemplos clássicos da primeira categoria, também chamados de primeira geração, seriam a liberdade de expressão e a propriedade privada, enquanto dos direitos sociais ou econômicos seriam a seguridade social, a saúde e a educação. Em tal concepção tradicional, apenas os direitos de segunda dimensão – os sociais e econômicos- seriam custosos ao Estado, na medida em que demandariam prestações positivas, uma ação. Por sua vez, os chamados direitos negativos seriam gratuitos porquanto fulcrados em omissão. Essa clássica visão das liberdades não mais se valida, ao menos no que se refere aos custos dos direitos.

Em diversas partes da sua obra “O Custo dos Direitos. Porque as liberdades dependem dos impostos”,²⁰⁵ Holmes e Sunstein criticam veementemente essa concepção ao afirmar que as liberdades individuais não são menos dependentes de orçamento que os serviços públicos. Salientam que, para serem implementados, todos os direitos, sejam de primeira, segunda, terceira ou quarta geração - necessitam de organizações que determinem e garantam a sua observância. Essa dicotomia entre direitos positivos e negativos cai por terra porquanto “as instituições mais conhecidas que monitoram as injustiças e garantem os direitos são os próprios tribunais”. Assim, aqueles que defendem a repartição entre o direito de ser

²⁰³ Sobre o conceito de *status* dos direitos fundamentais, confira GALDINO, 2002, p. 145. Assim sintetiza o autor: "Georg Jellinek, certamente um dos cânones da literatura jurídica ocidental, construiu sua teoria dos direitos subjetivos (públicos) sobre a ideia de status, retomando o conceito que fora abandonado pelo liberalismo clássico (onde se considerava o indivíduo independentemente de sua relação com o Estado). [...] O autor chama de *status* os diversos feixes de relações entre o indivíduo e o Estado. A categoria proposta por Jellinek é então um tipo de relação que qualifica o indivíduo a partir do modo de sua integração ao Estado (e, portanto, da conformação deste), estabelecendo agrupamentos de direitos do indivíduo em face do Estado e também deste em face daquele, acompanhados dos respectivos deveres correlatos. (p. 144). Mais adiante define os quatro *status*: [...] *status*, falando-se, em relação ao indivíduo, em quatro categorias básicas de *status*, quais sejam: passivo, negativo, positivo e ativo”.

²⁰⁴ ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais** Tradução: Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2017. p. 431.

²⁰⁵ Título Original: *The cost of rights. Why liberties depend on taxes*, traduzida para o português apenas no ano de 2019.

protegido contra eventuais arbitrariedades do Estado (direitos de liberdades ou negativos) daqueles que exigem prestações positivas do Estado (direitos de igualdade ou positivos) não se dão conta de que o sistema de justiça - incluindo o Poder Judiciário e outros atores como Polícias, Ministério Público *etc* - é uma estrutura pública extremamente custosa.²⁰⁶

Nabais também se mostra contrário ao entendimento de que os direitos negativos (propriedade privada, liberdade contratual *etc*) não teriam repercussões orçamentárias, afirmando que têm custos públicos não só os modernos direitos sociais, mas também os clássicos direitos e liberdades, em relação aos quais, por via de regra, esses custos tendem a ficar na sombra ou mesmo no esquecimento.²⁰⁷

O exemplo do direito de propriedade - que parece se incluir entre umas das facetas da segurança pública, a patrimonial - é bastante elucidativo.

Imagine-se um agricultor que tem a sua fazenda invadida por bandoleiros. O título de propriedade de nada lhe adiantaria se não tivesse a possibilidade de garantir o respeito ao gozo do bem. Por essa razão, o referido agricultor necessita de um advogado - ou da Defensoria Pública caso demonstre insuficiência de recursos - para transformar aqueles fatos em uma ação possessória e, posteriormente, do Poder Judiciário para analisar se, efetivamente, teve sua posse esbulhada. A mera decisão, contudo, não lhe satisfaz, já o que busca é ter o bem da vida - a fazenda - para o seu uso. Necessita, então, de um oficial de justiça para fazer cumprir a determinação judicial e, caso haja resistência dos invasores, da Polícia para garantir a saída daquelas pessoas do seu imóvel.

Vê-se, portanto, que o Direito de propriedade não é gratuito, pelo contrário, depende de uma maciça estrutura de administração da justiça a qual precisa ser mantida pelo Estado com o sacrifício de outras áreas também dependentes dos escassos recursos financeiros.

Nesse sentido, o tributarista português afirma com precisão: “[...] os direitos, todos os direitos, porque não são dádivas divinas nem frutos da natureza, porque não são auto-realizáveis nem podem ser realisticamente protegidos num estado falido ou incapacitado, implicam cooperação social e a responsabilidade individual”.²⁰⁸

Vê-se, pois, que a liberdade tem pouco valor se aqueles que ostensivamente a detém, não possuem os recursos para lhe fazer garantida.²⁰⁹ Em qualquer democracia que se preze, a

²⁰⁶ HOLMES; SUNSTEIN, 2019, p. 31.

²⁰⁷ NABAIS, 2004, p. 12.

²⁰⁸ NABAIS, José Casalta. **A face oculta dos direitos fundamentais**: os deveres e os custos dos direitos. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/28500>. Acesso em: 10 dez. 2020. p. 11.

²⁰⁹ HOLMES; SUNSTEIN, 2019, p. 24.

concretização dos direitos perpassa, necessariamente, por um sistema de segurança pública minimamente eficiente, na medida em que os cidadãos abdicaram do uso privado da força para delegá-la ao Estado. Como alerta Santin: “Não tem sentido lógico e jurídico o Estado arrecadar tributos e não fornecer contrapartida social, representada por serviços públicos em padrão adequado, descumprindo a sua obrigação jurídica com o povo”²¹⁰.

Por todo o mundo, o Estado Social de Direito entra em colapso. Percebeu-se que as promessas feitas para a consolidação dessa custosa estrutura de bem-estar social simplesmente não são economicamente viáveis.²¹¹ Evidentemente, não há qualquer vontade ou interesse político em reconhecer essa grave falência e as consequências sociais dela advindas. A realidade mostra-se, contudo, inexorável.

Cohen sustenta que, desde suas origens, o Estado-Providência está em crise na medida em que a sociedade passou a reivindicar os direitos à educação, à saúde e à aposentadoria que sempre estiveram além dos planos e das possibilidades econômicas dos governos. Afirma que o crescimento econômico levou a um paradoxo, uma crença inicial de que o Estado poderia suprir todas as demandas e substituir a família no apoio aos seus membros. A própria criação dessa estrutura seria uma falácia, uma vez que fundada em promessas que nunca se poderiam cumprir, economicamente. Nesse sentido, conclui: "Mas essa corrente gerada pelo Estado-Providência se enfraqueceu quando o crescimento ficou mais lento. Então se perdeu tudo: a solidariedade familiar se desgastou e o Estado-Providência tornou-se um peso financeiro".²¹²

Canotilho conceitua os pressupostos dos direitos fundamentais como a “multiplicidade de factores – capacidade económica do Estado, clima espiritual da sociedade [...] – que condicionam, de forma positiva e negativa, a existência e proteção dos direitos económicos, sociais e culturais”²¹³. Sobre os referidos fatores condicionantes, o constitucionalista português ressalta a relevância da distribuição dos bens e da riqueza, o desenvolvimento econômico e o nível de ensino. Conclui que, apesar de relevantes para o

²¹⁰ SANTIN, 2004, p. 49.

²¹¹ Sobre as dificuldades de manutenção de um estado de bem-estar social, veja-se a seguinte explanação: *“Mais do que isso, em certos momentos, como ocorreu nos anos 80 com o declínio do Estado de bem-estar social nos países europeus, a multiplicação de direitos, particularmente os direitos sociais, seria um fator de perda da competitividade dos Estados, na medida em que tais direitos imporiam a criação e manutenção de pesadas e dispendiosas estruturas de serviços públicos de saúde, educação etc.* BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006. p.1-49. p. 4.

²¹² COHEN, Daniel. **A prosperidade do vício: uma viagem (inquieta) pela economia**. Tradução de Wandyr Hagge. Rio de Janeiro: Zahar, 2010. p. 96-97.

²¹³ CANOTILHO, 2003, p. 473.

contorno de todos os direitos fundamentais, no âmbito dos direitos econômicos e sociais os pressupostos – que também chama de “*Realien*” ou “dados reais”- “condicionam decisivamente o regime jurídico-constitucional do estatuto positivo dos cidadãos”.²¹⁴

De modo a superar essa concepção, torna-se necessário dar um passo adiante na percepção sobre a topologia dos custos na concretização dos direitos. A infraestrutura econômica é componente fundamental na construção de um Estado de Direito sustentável. As instituições estatais revelaram-se indispensáveis no reconhecimento e, principalmente, na efetivação dos direitos, e "considerando que o Estado somente funciona em razão das contingências de recursos econômico-financeiros captadas junto aos indivíduos singularmente considerados, chega-se à conclusão de que os direitos só existem onde há fluxo orçamentário que o permita".²¹⁵

Recentemente, o legislador brasileiro parece ter reconhecido a importância dos custos na efetivação dos direitos ao inserir na LINDB o art. 22²¹⁶, exigindo que, na interpretação de normas sobre gestão pública, sejam considerados os obstáculos e as dificuldades reais do ordenador de despesas. Os custos passam, portanto, a ser um fator necessariamente avaliado em qualquer decisão jurídica.

Nesse cenário, mostra-se fundamental a compreensão da extensão do direito à segurança pública, bem como da necessidade de resguardá-lo de forma eficiente dimensionar os custos da criminalidade, em seus diversos aspectos.

3.3 INSEGURANÇA CUSTA CARO

As estimativas dos custos econômicos e sociais da criminalidade podem ter um papel fundamental na obtenção de resultados efetivos nos valores empregados para reduzir suas

²¹⁴ CANOTILHO, 2003, p. 473.

²¹⁵ GALDINO, 2002, p. 188.

²¹⁶ Eis o teor integral da norma incluída pela Lei nº 13.655, de 2018: “Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados. § 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente. § 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente. § 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018).

taxas. Em estudo elaborado para o *Home Office*²¹⁷ inglês, denominado “*The economic and social costs of crime*” Brand e Price asseveram que o conhecimento – e divulgação – do efeito global da criminalidade sobre o corpo social pode aumentar a conscientização dos formuladores de políticas e do público em geral sobre o impacto do crime sobre sociedade e os ganhos potenciais que poderiam resultar na sua redução.²¹⁸ Argumentam que estimativas dos casos de crimes individuais permitem tomar decisões mais bem informadas sobre qual política e medidas são as mais eficazes, permitindo que comparações significativas sejam feitas entre os custos e benefícios oferecidos por medidas alternativas de redução do crime e que o conhecimento científico acerca das consequências da criminalidade permite que os recursos escassos sejam concentrados em políticas que têm o maior impacto sobre os danos causados pelo crime.²¹⁹

No mesmo sentido, Jaitman e Keefer, sustentam que “as estimativas para os custos da criminalidade são uteis para visualizar o problema, identificar as áreas para melhoria na alocação de recursos privados e públicos, e elaborar melhores políticas de prevenção e controle do crime”.²²⁰

Diante da pouca produção científica acerca do tema no país, a Secretaria-Geral da Presidência da República estimulou a elaboração de pesquisa sobre o tema por meio da qual se realizou detida análise dos custos da criminalidade no Brasil no período 1996-2015. No trabalho, Degaut e Góes estimam que, para cada homicídio de jovens de 13 a 25 anos, o valor atual da perda da capacidade produtiva aproxima-se de 550 mil reais, resultando em uma

²¹⁷ O *Home Office* é o departamento inglês responsável por manter a segurança dos cidadãos e do país, realizando grande parte do trabalho de gestão e organização no combate ao crime, terrorismo e emergências civis. Instituído em 1782, o *Home Office* tem como principais missões: diminuir o crime e os impactos por eles causados inclusive os crimes cibernéticos e perpetrados por organizações criminosas, reduzir o terrorismo, controlar a imigração, solucionar emergências civis, proteger pessoas e comunidades vulneráveis, garantir serviços de qualidade e contribuir para a prosperidade britânica. Para maiores informações ver: REINO UNIDO. **Home Office About us**. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/organisations/home-office/about#who-we-are>. Acesso em: 3 nov. 2020.

²¹⁸ BRAND, Sam; PRICE, Richard. The economic and social costs of crime. **Economics and Resource Analysis Research, Development and Statistics Directorate, Home Office**, Londres, 2000, p. 1. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/publications/the-economic-and-social-costs-of-crime>. Acesso em: 3 nov. 2020.

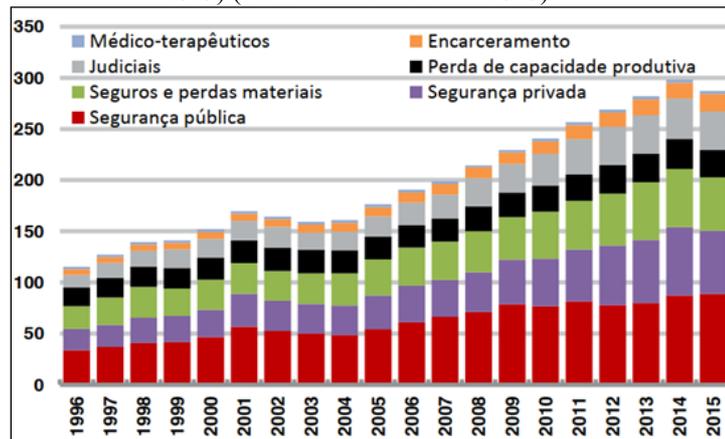
²¹⁹ *Ibid.*

²²⁰ JAITMAN, Laura; KEEFER, Philip. Por que é importante estimar os custos do crime?: uma agenda de pesquisa para apoiar as políticas de prevenção na região. *In*: BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID). **Os custos do crime e da violência: novas evidências e constatações na América Latina e Caribe**. Disponível em: <https://publications.iadb.org/publications/portuguese/document/Os-custos-do-crime-e-da-violencia-Novas-evidencias-e-constatacoes-na-América-Latina-e-Caribe.pdf>. Acesso em: 5 dez. 2020. p. 1.

perda cumulativa de capacidade produtiva decorrente de homicídios nas duas décadas analisadas que superou os 450 bilhões de reais.²²¹

No mesmo estudo, atestam que os custos econômicos da criminalidade no país cresceram de forma vertiginosa entre 1996 e 2015, de cerca de 113 bilhões de reais para 285 bilhões de reais, evidenciando um incremento real médio de cerca de 4,5% ao ano.²²² Dimensionaram-se também os patamares da renda nacional corroídos pelos custos da criminalidade obtendo os seguintes componentes no ano de 2015: os custos segurança pública resultaram em 1,35% do Produto Interno Bruto; as despesas com segurança privada representaram 0,94% do PIB; os gastos com seguros e perdas materiais 0,8% do PIB; os custos da Administração da Justiça 0,58% do PIB; a perda de capacidade produtiva atingiu 0,40% do PIB; o encarceramento 0,26% do PIB e custos dos serviços médicos e terapêuticos (0,05% do PIB). Somados esses valores, os custos com a criminalidade no Brasil no ano de 2015, atingiram um total de 4,38% de toda a renda nacional:

Gráfico 2 – Brasil: custos econômicos da criminalidade (1996-2015) (em bilhões de reais de 2017)



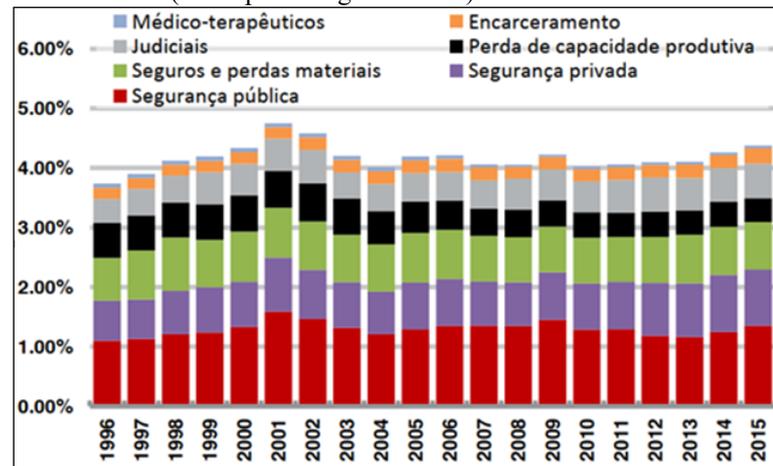
Fonte: Degaut e Góes, 2018, p. 41.²²³

²²¹ DEGAUT, Marcos; GÓES, Carlos. **Relatório de conjuntura n. 04: os custos econômicos da criminalidade no Brasil**, Brasília: Presidência da República, Secretaria-Geral da Presidência, Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos, 2018., p. 9. Disponível em: <https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/noticias/governo-federal-apresenta-os-custos-economicos-da-criminalidade-no-brasil>. Acesso em: 5 abr. 2020.

²²² *Ibid.*, p. 10.

²²³ *Ibid.*, p. 41.

Gráfico 3 – Brasil: custos econômicos da criminalidade (1996-2015)
(como porcentagem do PIB)



Fonte: Degaut e Góes, 2018, p. 41.²²⁴

Diante da sua magnitude e da importância acima referida, mostra-se de extrema valia, para os fins a que este trabalho se destina, que tais dados sejam detidamente analisados de modo a demonstrar que a solução – ou ao menos a melhoria – dos níveis de criminalidade no país decorrem não apenas da imposição jurídica devidamente analisada no capítulo 1, mas também de uma necessidade de eficiência econômica.

A avaliação acerca da eficácia das medidas apenas pode ser obtida por meio de monitoramento e acompanhamento das políticas públicas implementadas de modo a adaptá-las ou mesmo descontinuar-las em caso de não ter sido observada a sua eficiência.²²⁵

De modo a garantir uma visão específica de cada segmento, Degaut e Góes repartiram os custos da criminalidade no Brasil em seis categorias: a) custos de segurança pública e privada; b) custos de encarceramento; c) custos de danos materiais e seguros; d) custos de perda produtiva; e) custos com processos judiciais; e f) custos dos serviços médicos e terapêuticos.²²⁶

Não obstante, considerando os fins deste trabalho, que se concentra em analisar os gastos públicos com o direito fundamental à segurança pública bem como as alternativas viáveis para a melhoria da alocação de recursos e fortalecimento institucional, mormente em relação ao sistema de Justiça, optou-se por dividir a primeira categoria em duas; resultando, pois, em sete repartições.

²²⁴ DEGAUT; GÓES, 2018, p. 41.

²²⁵ *Ibid.*, p. 11- 12.

²²⁶ *Ibid.*, p. 12.

3.3.1 Gastos com segurança pública

As estruturas policiais preventivas mantidas pelas unidades da Federação representam significativa parcela dos custos da segurança no Brasil. Nessa categoria, inserem-se os valores dispendidos pela união, estados e municípios com as estruturas policiais de sua atribuição constitucional.

O artigo 144 da Constituição Federal reparte as atribuições de tutela da segurança pública entre os entes políticos nos seguintes termos:

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal;

III - polícia ferroviária federal;

IV - polícias civis;

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

VI - polícias penais federal, estaduais e distrital

§ 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a:

I - apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;

II - prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência;

III - exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras;

IV - exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União.

§ 2º A polícia rodoviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais.

§ 3º A polícia ferroviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais

§ 4º Às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares.

§ 5º Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.

§ 5º-A. Às polícias penais, vinculadas ao órgão administrador do sistema penal da unidade federativa a que pertencem, cabe a segurança dos estabelecimentos penais.

§ 6º As polícias militares e os corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército subordinam-se, juntamente com as polícias civis e as polícias penais estaduais e distrital, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios

§ 7º A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades.

§ 8º Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.

§ 9º A remuneração dos servidores policiais integrantes dos órgãos relacionados neste artigo será fixada na forma do § 4º do art. 39

§ 10. A segurança viária, exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do seu patrimônio nas vias públicas

I - compreende a educação, engenharia e fiscalização de trânsito, além de outras atividades previstas em lei, que assegurem ao cidadão o direito à mobilidade urbana eficiente;

II - compete, no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, aos respectivos órgãos ou entidades executivos e seus agentes de trânsito, estruturados em Carreira, na forma da lei.²²⁷

Como se desprende do dispositivo constitucional, a União dispense valores com a Polícia Federal (art. 144, I, CF), Polícia Rodoviária Federal (Art. 144, II, CF) e, desde o ano de 2019, diante da redação dada pela Emenda Constitucional n. 104, com a Polícia Penal Federal (art. 144, VI²²⁸), bem como com os Fundos Federais, tais como o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN) e Fundo Nacional Antidrogas.²²⁹ Embora sejam vários os órgãos federais integrantes do sistema de segurança pública, percebe-se que o quantitativo de agentes não é tão considerável quanto nos estados. Assim, apesar de haver um crescimento substancial nos gastos da União com segurança pública, esses valores ainda podem ser considerados relativamente pequenos diante do orçamento federal.

Lado outro, os estados membros possuem os elevados gastos, porquanto mantêm as estruturas mais numerosas: a) Polícia Militar, b) Polícia Civil, c) Polícia Penal Estadual e d) Corpo de Bombeiros (Art. 144, IV, V e VI).

²²⁷ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988. **Diário Oficial**, Brasília, 5 out. 1988, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 set. 2020.

²²⁸ Apesar de ter sido incluída recentemente como Polícia autônoma, as Polícias Penais já existem há longa data tanto no âmbito federal quanto nos estados, de modo que a majoração dos custos nesse patamar não pode ser considerada relevante diante da prévia existência da atividade. O objetivo do constituinte derivado ao promulgar a emenda é essencialmente conferir aos agentes penitenciários os direitos inerentes à carreira policial e liberar os policiais civis e militares das atividades de guarda e escolta de presos. Nesse sentido ver: CONSULTORIO JURÍDICO (CONJUR). **Promulgada emenda constitucional que cria as políticas penais**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-dez-04/promulgada-emenda-constitucional-cria-policias-penais>. Acesso em: 8 de nov. 2020. Mister salientar ainda que, apesar de as polícias penais integrarem os sistemas de segurança pública os valores dispendidos pela União e pelos estados com a manutenção das Polícias Penais (art. 144, VI, incluído pela Emenda Constitucional nº 104, de 2019) não estão incluídos nesse item, sendo inseridas nos custos do encarceramento.

²²⁹ Nesse particular, sobre a execução do orçamento federal da segurança pública, a grande maioria dos valores dispendidos por parte do governo federal reservam-se aos pagamentos dos departamentos das policiais, sendo ínfimo o patamar destinado aos fundos de âmbito nacional. Nesse sentido: “*É possível perceber que os recursos do ministério concentram-se em dotações da administração direta e dos departamentos das polícias federais em patamar de aproximadamente 90%, restando aos Fundos – como o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), o Fundo Penitenciário Nacional (Funpen) e Fundo Nacional Antidrogas – apenas 7% da execução orçamentária*”. PERES, Ursula Dias. Desafios do financiamento das políticas públicas de segurança. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**, 2016. p. 76-77. Disponível em: http://www.forumseguranca.org.br/storage/10_anuario_site_18-11-2016-retificado.pdf. Acesso em: 4 abr. 2020.

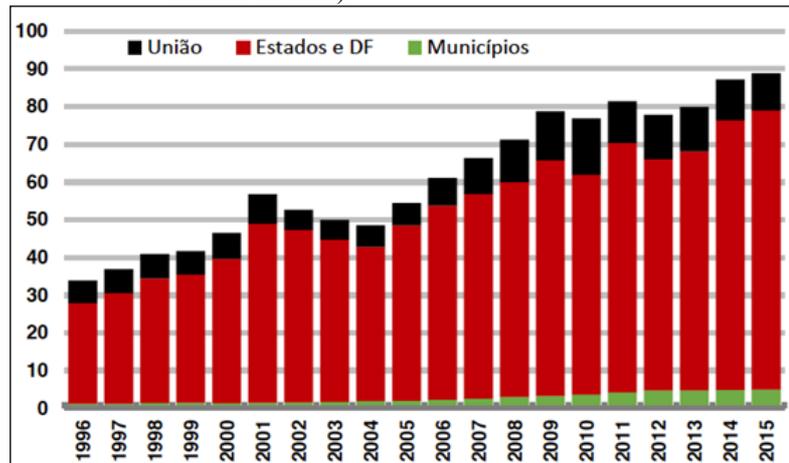
Por sua vez, os municípios ficam responsáveis pelo pagamento e estruturação das Guardas Municipais e das Defesas Civas municipais (Art. 144, § 8º, CF).

Como já salientado, a divisão não é equânime, ficando os estados responsáveis pelo pagamento de cerca de 80% dos gastos com segurança pública, enquanto, no período referido no estudo, a União respondeu por 10% a 19% dos custos e os municípios por 3% a 6% das despesas totais.²³⁰

Os valores são extremamente significativos do ponto de vista macroeconômico.

Segundo apurado no relatório “*Os custos Econômicos da Criminalidade no Brasil*”, entre 1996 a 2015 os gastos reais com a segurança pública aumentaram exponencialmente no período, passando de cerca de R\$ 32 bilhões para cerca de R\$ 90 bilhões por ano.²³¹ Eis o gráfico constante no relatório que representa crescimento dos montantes em bilhões de reais por ano de análise:

Gráfico 4 – Brasil: gastos com segurança pública (1996-2015) (em bilhões de reais)



Fonte: Degaut e Góes, 2018, p. 22.²³²

²³⁰ DEGAUT; GÓES, 2018, p. 21.

²³¹ *Ibid.*

²³² *Ibid.*, p. 22.

Os patamares são confirmados por outra fonte de pesquisa renomada no âmbito da segurança pública no Brasil: Anuário Brasileiro de Segurança Pública, estudo anualmente realizado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública.²³³ Consoante se colhe dos estudos realizado pela organização, desde 2002, todos os três entes da federação aumentaram os seus gastos de maneira real, passando de R\$ 48 bilhões em 2002 para R\$ 81 bilhões em 2015, representando um total gasto de 1,5% do PIB.²³⁴ Os gastos com segurança pública variam muito de estado para a estado diante da realidade local, contudo, representam valores extremamente significativos, mormente para um país em desenvolvimento como o Brasil.

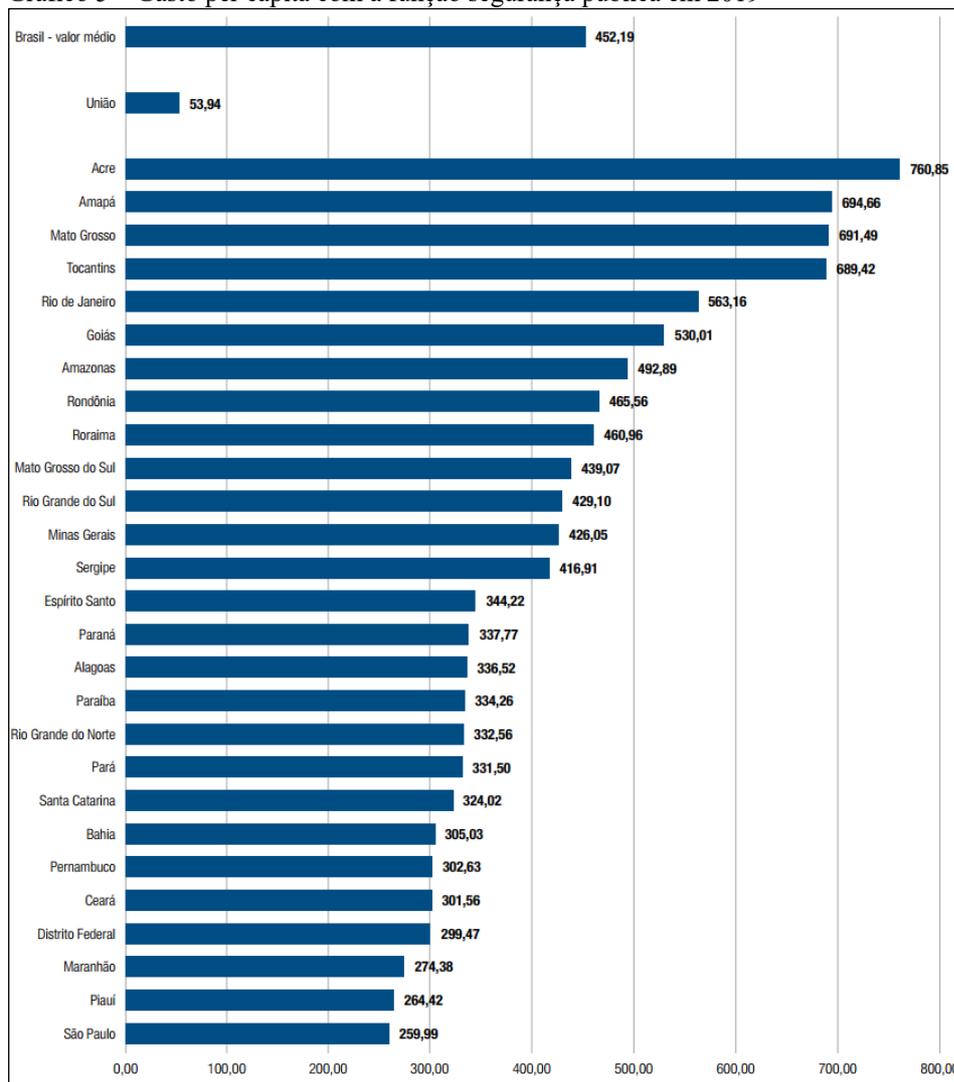
O Anuário Brasileiro de Segurança Pública²³⁵ de 2020 estimou em R\$ 452,19 (quatrocentos e cinquenta e dois reais e dezenove centavos) a despesa *per capita* realizada em 2019, mas, como dito, os patamares variam significativamente de estado para estado, como se nota da seguinte gráfico:

²³³ Consoante informações que constam do seu sítio eletrônico oficial: “O Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP) é uma organização não-governamental, apartidária, e sem fins lucrativos, que se dedica a construir um ambiente de referência e cooperação técnica na área da segurança pública. A organização é integrada por pesquisadores, cientistas sociais, gestores públicos, policiais federais, civis e militares, operadores da justiça e profissionais de entidades da sociedade civil que juntos contribuem para dar transparência às informações sobre violência e políticas de segurança e encontrar soluções baseadas em evidências. O FBSP estrutura suas atividades em torno de um pensamento estratégico que valoriza a informação como eixo de transformação e mudança social. [...]”. O FBSP adota um conceito de segurança pública que muito se amolda aos fundamentos e noções sustentadas por este trabalho, para a organização: “[...] a Segurança Pública é entendida como um serviço público, baseado na prevenção e na repressão qualificada, com respeito à equidade, à dignidade humana e guiado pelo respeito aos Direitos Humanos e ao Estado democrático de Direito”. A forma como o FBSP é organizado também contribui para a difusão democrática e com valores do conhecimento na área de segurança pública na medida em que constitui-se em uma associação, em que a adesão dos membros é livre. Cada candidato deve comprovar seu compromisso com a segurança pública e com os valores do FBSP, através assinatura da Carta de Princípios. Os conselhos administrativo e fiscal são renovados através de eleições regidas pelas regras do Estatuto Social e traçam as linhas mestras que guiam a atuação da equipe executiva, sediada na cidade de São Paulo.” Nesse sentido, os estudos realizados pela organização constituem uma base de dados importante para o presente trabalho. Para maiores informações sobre a organização, cf: FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2020.

²³⁴ PERES, 2016, p. 76.

²³⁵ O Anuário Brasileiro de Segurança Pública é a principal e mais constante publicação do FBSP e se baseia em informações fornecidas pelas secretarias de segurança pública estaduais, pelo Tesouro Nacional, pelas polícias civis, militares e federal, entre outras fontes oficiais da Segurança Pública. FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, *op cit.*

Gráfico 5 – Gasto per capita com a função segurança pública em 2019



Fonte: Cerqueira e Bueno, 2020, p. 237.²³⁶

Concatenando o aumento das despesas com segurança pública com os dados da criminalidade pormenorizadamente analisados no capítulo 1 deste trabalho, fica clara a reduzida eficiência das políticas aplicadas em segurança pública no país. Salvo exceções pontuais, tanto no tempo quanto no espaço, percebe-se o aumento da criminalidade e a perda de uma janela de oportunidade que parecia ter surgido a partir de 2018, tendo em vista que os patamares de violência que demonstravam um leve declínio, retomaram um crescimento. Vê-se, pois, que o país foi incapaz de concretizar um avanço efetivo na área de segurança pública.²³⁷

²³⁶ CERQUEIRA; BUENO, 2020, p. 237.

²³⁷ PERES; BUENO, 2020, p. 234.

3.3.2 A polícia particular

Evidentemente cansados da insegurança - pessoal e patrimonial - decorrente da má prestação do serviço público de segurança pública na realidade pátria, as pessoas, físicas e jurídicas, veem-se obrigadas a destinar parcela significativa do seu patrimônio, além daquele já esvaído em tributos, na busca da paz e tranquilidade que não lhes são garantidas pelo Estado.

Não se pode imaginar que os custos da insegurança no país reservam-se aos valores dispendidos pelo governo no pagamento dos serviços e agentes policiais. Há muito mais.

A segurança privada é uma atividade econômica, complementar ao serviço de segurança pública, regulada pela Polícia Federal voltada à vigilância, segurança e defesa do patrimônio ou integridade física das pessoas, podendo ser armada ou desarmada.²³⁸

Ainda que o processo de dimensionamento dos custos com segurança privada não possibilite o emprego de técnicas tão precisas quanto a apuração dos gastos no setor público, a análise dos dados de Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) disponibilizadas pelo Ministério do Trabalho permite uma análise adequada acerca dos salários dos trabalhadores do setor formal. Aliados à pesquisa nacional por amostras de domicílio, permitiram a Degaut e Góes²³⁹ dimensionar, com razoável precisão, os números da segurança privada no país.

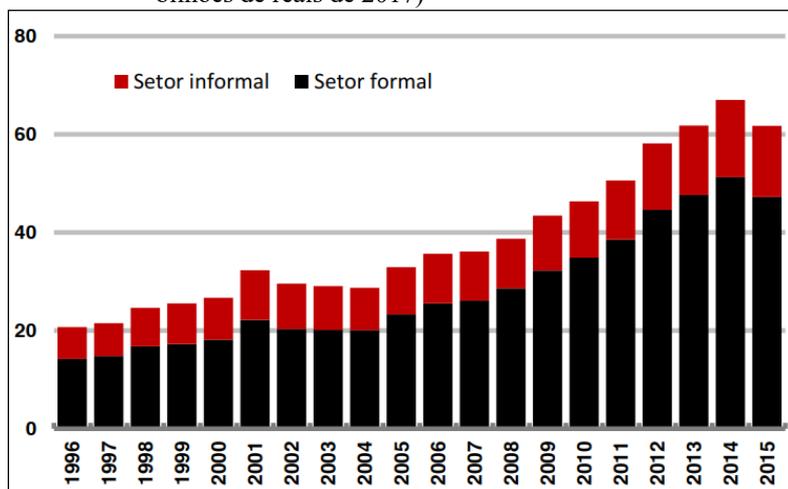
Entre 1996 a 2015, os gastos com segurança privada no Brasil, triplicaram passando de cerca de 20 (vinte) bilhões de reais para 60 (sessenta) bilhões de reais, evidenciando um expansão significativa do PIB nacional com esse setor, passando-se de 0,67% do PIB em 1996 para 0,94% de toda riqueza gerada no país no ano de 2015:²⁴⁰

²³⁸ NAZÁRIO, Jeferson Furlan. O paradoxo da segurança privada. *In: Anuário Brasileiro de Segurança Pública*, 2020, p. 256. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2020/10/anuario-14-2020-v1-interativo.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2020.

²³⁹ DEGAUT; GÓES, 2018, p. 23. Para maiores informações sobre a metodologia empregada, confira-se o apêndice metodológico 3 do referido trabalho (p.66-67).

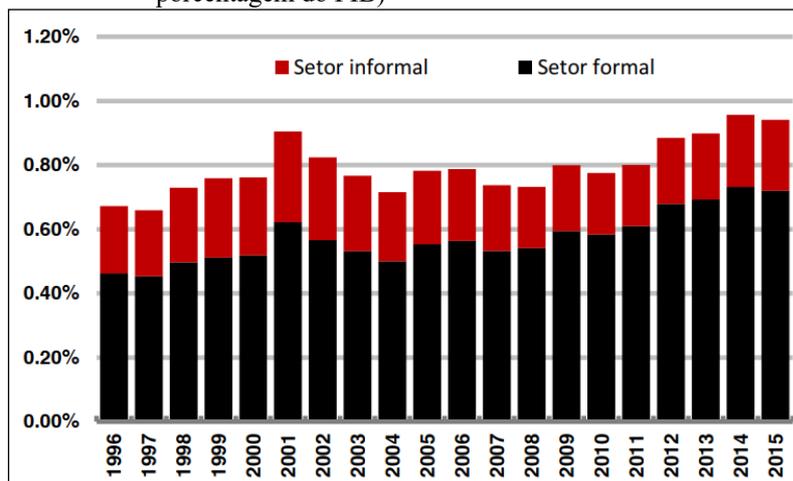
²⁴⁰ *Ibid.*, p. 24-25. Considerando a complexidade dos cálculos e os fins a que este trabalho se destina, optou-se por não esmiuçar a forma de obtenção dos resultados, contudo mister salientar que maiores informações sobre a metodologia empregada pelos autores, confira-se o apêndice metodológico 3 do referido trabalho (p.66-67).

Gráfico 6 – Brasil: gastos com segurança privada (1996-2015) (em bilhões de reais de 2017)



Fonte: Degaut e Góes, 2018, p. 25.²⁴¹

Gráfico 7 – Brasil: gastos com segurança privada (1996-2015) (como porcentagem do PIB)



Fonte: Degaut e Góes, 2018, p. 25.²⁴²

Conquanto represente um patamar significativo de empregos criados – seja no setor formal seja no informal, o número total de trabalhadores em segurança privada aumentou aproximadamente 142% entre 1996 e 2016, subindo de 680 mil para 1,65 milhão, dos quais cerca de 906 mil exercem empregos formais e 742 mil informais²⁴³ – os gastos com segurança privada poderiam ser muito melhor aplicados, do ponto de vista econômico, se investidos no setor produtivo. Isso porque, o trabalho de um segurança privado é basicamente evitar que danos, pessoais ou patrimoniais, sejam causados, não gerando, do ponto de vista material, qualquer benefício ao desenvolvimento econômico nacional.

²⁴¹ DEGAUT; GÓES, 2018, p. 24.

²⁴² *Ibid.*

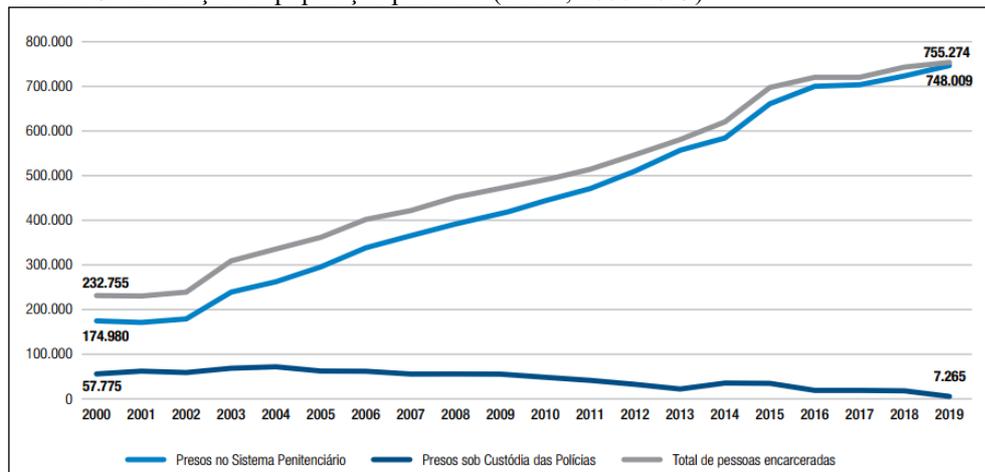
²⁴³ *Ibid.*, p. 23.

Demais disso, essa privatização da segurança gera elevadas preocupações jurídicas tendo em vista que, contrariando toda a imposição constitucional e própria da formação do estado moderno devidamente analisada adrede neste trabalho, há uma transferência do controle social coercitivo do Estado para o setor privado que, ao mesmo tempo em que gera um descontrole do uso da força, evidencia a “incapacidade de o Estado para resolver, somente com seu aparato burocrático, os desafios contemporâneos da segurança pública”.²⁴⁴

3.3.3 Despesas com o sistema prisional

Os dados disponibilizados pelo Departamento Penitenciário Nacional evidenciam uma contínua evolução na população carcerária do país que aumentou de 232.755 (duzentos e trinta e dois mil setecentos e cinquenta e cinco) ano 2000 para 755.274 (setecentos e cinquenta e cinco mil, duzentos e setenta e quatro) em 2019, representando uma majoração de 224,5% em dezenove anos e totalizando uma taxa de 359,4 presos por 100 mil habitantes.²⁴⁵

Gráfico 8 – Evolução da população prisional (Brasil, 2000-2019)



Fonte: Cerqueira e Bueno, 2020, p. 292.²⁴⁵

O elevado número da população carcerária no Brasil, bem como o seu crescimento vertiginoso, vem sendo evidenciado também por bases de dados internacionais tais como a denominada *World Prison Brief*, construída pelo *Institute for Criminal Policy Research*.²⁴⁶ Da lista elaborada, vê-se que, embora o Brasil tenha a terceira maior população carcerária do

²⁴⁴ OLLIVEIRA, Cecília. O mercado da segurança privada no Brasil e Rio de Janeiro: mais perguntas que respostas. **Heinrich Böll Stiftung**, Rio de Janeiro, 4 dez. 2019. Disponível em: <https://br.boell.org/pt-br/2019/12/04/o-mercado-da-seguranca-privada-no-brasil-e-rio-de-janeiro-mais-perguntas-que-respostas>. Acesso em: 24 nov. 2020.

²⁴⁵ CERQUEIRA; BUENO, 2020, p. 292.

²⁴⁶ Para maiores informações sobre o *Institute for Criminal Policy Research* cf. INSTITUTE FOR CRIMINAL POLICY RESEARCH. Disponível em: <https://www.icpr.org.uk/about-us>. Acesso em: 25 nov. 2020.

mundo em números absolutos, perdendo apenas para os EUA com 2.094.000 e para a China com 1.710.000, ocupa a 21ª posição na lista de países criada de acordo com a taxa de presos por 100 mil habitantes. Nesse sentido, está localizado em posição inferior a países como EUA (1º do ranking com 639 presos por cada 100 mil habitantes) Tailândia (5º da lista com, 516 presos a cada 100 mil habitantes) e muito próximo de nações como a Rússia (27º, com 340 por 100hab) e Uruguai (28º, com 337 por 100mil hab).²⁴⁷

Ocorre, contudo, que a análise isolada de tais dados pode levar a uma falácia de que o Brasil prende muito.

Não se pode olvidar que o percentual de elucidação dos crimes no país, especialmente dos homicídios, ainda se encontra em um patamar extremamente baixo. Segundo o Diagnóstico de Investigação de homicídios da Estratégia Nacional de Justiça e Segurança Pública – ENASP²⁴⁸, nos inquéritos que tratam do crime de homicídio, a média nacional de denúncias está entre 5% a 8%.²⁴⁹ Isso significa dizer que entre 95% a 92% de todas as mortes violentas investigadas no Brasil não tem a autoria descoberta e sequer são objeto de uma acusação formal por parte do Ministério Público.

Ao concatenar tais dados com as informações já demonstradas no capítulo 1 deste trabalho fica evidente que a retomada dos espaços prisionais pelo Estado, com o aumento do policiamento ostensivo e eficácia das investigações de modo a majorar a probabilidade da condenação e como consequência, desestimular a prática de novos crimes, parece ser uma alternativa muito mais adequada a longo prazo do que uma política de desencarceramento.

Ainda que a liberação em massa de criminosos não seja uma alternativa plausível, seja do ponto de vista jurídico, seja do ponto de vista econômico – já que geraria um estímulo à reiteração - a elevada população carcerária brasileira reflete inegavelmente nos custos desse serviço público.

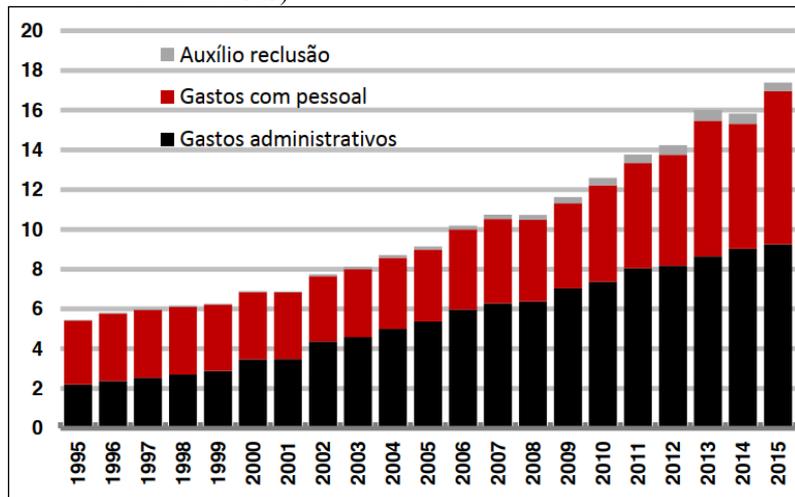
²⁴⁷ WORD PRISON BRIEF. **Highest to lowest:** prison population rate. Disponível em: https://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/prison_population_rate?field_region_taxonomy_tid=All. Acesso em: 25 nov. 2020.

²⁴⁸ A Estratégia Nacional de Justiça e Segurança Pública - Enasp, foi constituída em 22 de fevereiro de 2010, por ato do Ministro de Estado da Justiça, do Presidente do Conselho Nacional do Ministério Público e do Presidente do Conselho Nacional de Justiça. Tem como o objetivo de planejar e implementar a coordenação de ações e metas nas áreas de justiça e segurança pública, em âmbito nacional, que exijam a conjugação articulada de esforços dos órgãos envolvidos. BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Enasp** Disponível em: <https://www.novo.justica.gov.br/sua-seguranca-2/seguranca-publica/enasp>. Acesso em: 27 nov. 2020.

²⁴⁹ ENASP. **Meta 2:** a impunidade como alvo. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/stories/Destaques/Publicacoes/Relatorio_Enasp_-_FINAL_-_web.pdf. Acesso em: 27 nov. 2020.

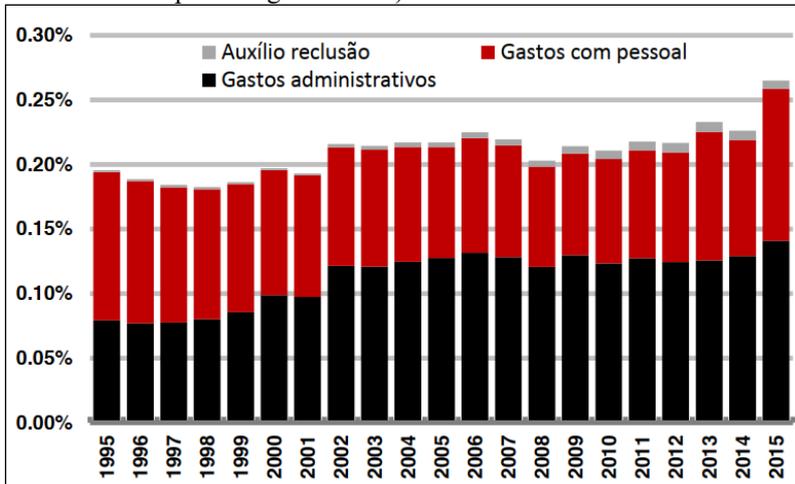
Ressaltando a dificuldade de acesso aos dados dos sistemas prisionais estaduais, Goes e Degaut realizaram o cálculo dos custos do sistema prisional a partir de variações na população carcerária e no salário médio do funcionalismo público estadual, agregando a esses componentes que são os mais relevantes para a formação do cálculo o montante pago em Auxílio Reclusão pela Previdência Social, às famílias de apenados, obtendo-se os seguintes dados:²⁵⁰

Gráfico 9 – Brasil: gastos com encerramentos (1996-2015) (em bilhões de reais de 2017)



Fonte: Degaut e Góes, 2018, p. 28.²⁵¹

Gráfico 10 – Brasil: gastos com encerramentos (1996-2015) (como porcentagem do PIB)



Fonte: Degaut e Góes, 2018, p. 28.²⁵²

²⁵⁰ DEGAUT; GÓES, 2018, p. 26-31.

²⁵¹ *Ibid.*, p. 28.

²⁵² *Ibid.*

3.3.4 Custos de seguros e danos materiais

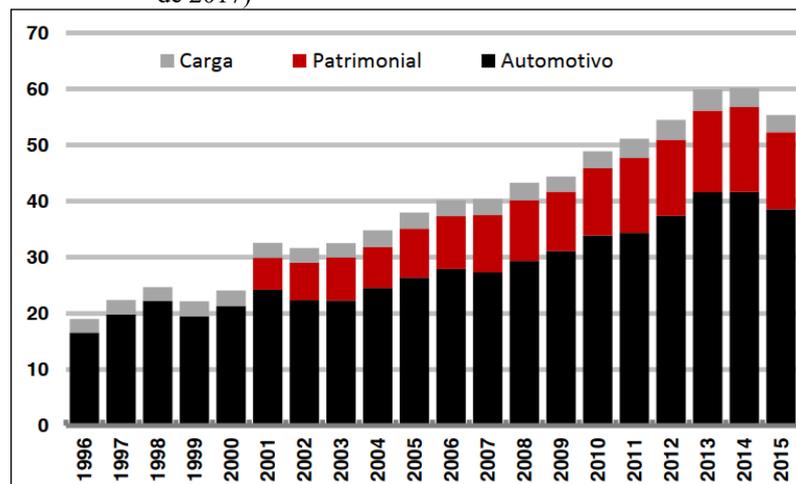
Além da incolumidade pessoal, uma atuação eficiente estatal garante a integralidade da propriedade dos indivíduos. A Constituição adota explicitamente a propriedade privada como fundamento da ordem econômica e também a estabelece como um direito fundamental do cidadão na cabeça do artigo 5º.

A violência no Brasil, diante do viés racional que a criminalidade parece adotar,²⁵³ concentra-se (além do lucrativo negócio do tráfico de drogas) sob o patrimônio alheio de modo a garantir um enriquecimento ilícito – e a custas de outros – daqueles que cometem crimes.

As consequências patrimoniais da criminalidade do Brasil alcançam patamares maiores do que se gasta para tentar evitar a ocorrência, emergindo como consectário inexorável da constante violação do direito constitucional à segurança os danos diretos aos bens patrimoniais dos ofendidos.

Nesse sentido, Góes e Degaut analisaram os dados acerca dos prêmios gastos em seguros - patrimonial, automotivo e de carga - obtidos por meio das estatísticas da Superintendência de Seguros Privados (Susep), ligada ao Ministério da Fazenda, observando que o gasto real cresceu de cerca de 21 bilhões de reais em 1996 para 51 bilhões de reais em 2015;²⁵⁴

Gráfico 11 – Brasil: gastos com seguros (1996-2015) (em bilhões de reais de 2017)



Fonte: Degaut e Góes, 2018, p. 29.²⁵⁵

²⁵³ O tema será tratado com maior profundidade no capítulo 3 deste trabalho, na qual será analisada a teoria econômica do crime e como os agentes criminosos adotam uma postura de sopesar os custos e benefícios de um ato delitivo.

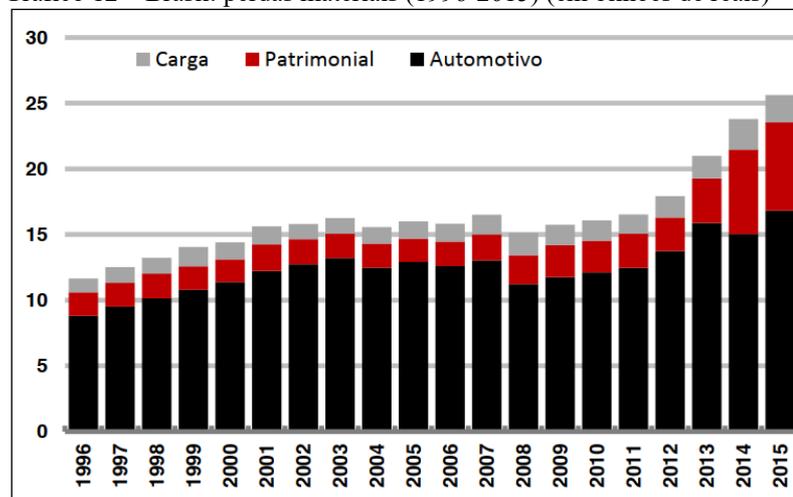
²⁵⁴ DEGAUT; GÓES, 2018, p. 29.

²⁵⁵ *Ibid.*

O crescimento dos gastos foi acompanhado da elevação do PIB brasileiro de modo a que os custos se mantiveram relativamente estáveis, orbitando em torno de 0,8% do PIB.²⁵⁶

Por sua vez, no mesmo trabalho, foram calculadas as perdas materiais decorrentes de furtos e roubos a domicílios, comércios e cargas utilizando-se o valor total dos sinistros retidos de seguros. No que se refere aos danos decorrentes de crimes patrimoniais tendo como automóveis o seu objeto material, utilizou-se o número de furtos e roubos a veículos listados no Sistema Nacional de Estatísticas de Segurança Pública e Justiça Criminal e o valor da Tabela Fipe para o carro mais comumente roubado. Verificou-se que as perdas materiais reais foram relativamente estáveis para o período 1996-2012, com incrementos entre 2013-2015:²⁵⁷

Gráfico 12 – Brasil: perdas materiais (1996-2015) (em bilhões de reais)



Fonte: Degaut e Góes, 2018, p. 31.²⁵⁸

3.3.5 Violência como questão de saúde pública – despesas médicas e hospitalares

A grande quantidade de crimes contra a pessoa, neles incluídos tipos como lesão corporal, aborto, infanticídio, estupro, atentado violento ao pudor, homicídio na sua forma tentada e consumada, *etc*, geram, além de consequências psicológicas irreversíveis, vultosos custos ao aparato estatal de saúde pública. Dessa forma, de modo a debilitar ainda mais a já precária estrutura médica e hospitalar pátria de tratamento de enfermidade, uma parcela significativa dos insumos humanos e materiais da saúde são empregados no tratamento de feridos por agressões criminosas.

²⁵⁶ DEGAUT; GÓES, 2018, p. 29.

²⁵⁷ *Ibid*, p. 30.

²⁵⁸ *Ibid.*, p. 31.

Ainda que haja uma ocultação real, já que muitas pessoas chegam aos hospitais alegando causas diversas para agressões, o Sistema de Informações Hospitalares e do Sistema de Informações Ambulatoriais, ambos do Ministério da Saúde permitem informações relativamente seguras acerca dos dados decorrentes de agressões ocorridas no Brasil, tendo em vista o registro com Códigos Internacional de Doenças (CIDs) referentes a agressões.²⁵⁹

Consoante apurado, os gastos com o tratamento aumentaram de 200 milhões de reais em 1996 para 300 milhões de reais em 2015, representando um aumento de 44% decorrente do aumento no número de internações por agressões, de 37 mil a 58 mil no mesmo período.²⁶⁰

Indo além, de modo a dimensionar o real impacto de tais agressões para a economia pátria, realizou-se uma estimativa da perda de capacidade produtiva temporária ao afastamento provisório da atividade laboral das vítimas não-fatais internadas, obtendo-se um aumento de 1,8 para 2,6 bilhões de reais entre 1996 e 2015. De maneira agregada e fazendo-se uma concatenação com toda a riqueza produzida no país, os custos médico-terapêuticos da criminalidade alcançaram o patamar de 0,05% do PIB brasileiro no período.²⁶¹

3.3.6 Um futuro perdido – os custos da perda da capacidade produtiva nacional pelos homicídios

Os dados trazidos no capítulo 1 deste trabalho evidenciam a situação trágica em que se encontra a segurança pública brasileira, especialmente no que se refere aos homicídios. Consoante demonstra o Atlas da Violência, com base no Sistema de Informação de Mortes do Ministério da Saúde, em 2018, houve 57.956 (cinquenta e sete mil novecentos e cinquenta e seis) homicídios no Brasil, perfazendo uma taxa de 27,8 mortes por 100 mil habitantes.²⁶²

Buscando-se dados mais antigos, vislumbra-se a escalada potencial da violência no país, tornando os homicídios não apenas uma questão de segurança pública, mas de saúde e economia. Cerca de 40 anos antes, em 1979, foi registrado pelo mesmo Sistema de Informações sobre Mortalidade do Ministério da Saúde (SIM/MS) um total de 11.194 óbitos

²⁵⁹ DEGAUT; GÓES, 2018, p. 39.

²⁶⁰ *Ibid*

²⁶¹ *Ibid.*

²⁶² CERQUEIRA; BUENO, 2020, p. 7.

por homicídio, resultando em um coeficiente mortalidade por homicídio (CMH) de 12,6 para cada 100 mil habitantes.²⁶³

Dessa forma, em menos de 40 anos, o número de homicídios para cada 100 mil habitantes aumentou 220%.

Extraíndo-se todas as questões morais e jurídicas acerca desses crimes, as elevadas taxas de homicídio refletem significativamente na seara econômica. O trabalho reveste-se de parcela fundamental da renda nacional e cada homicídio reduz essa força laboral e, como conseqüência reduz o Produto Interno Bruto que representa a soma de toda riqueza produzida no país. Indo além, cada morte gera graves conseqüências não apenas para a realidade atual, mas futura, isto é, quando um indivíduo morre prematuramente a sociedade perde toda a produção de valor que esse integrante agregaria no trabalho caso o seu direito à segurança tivesse sido respeitado.²⁶⁴

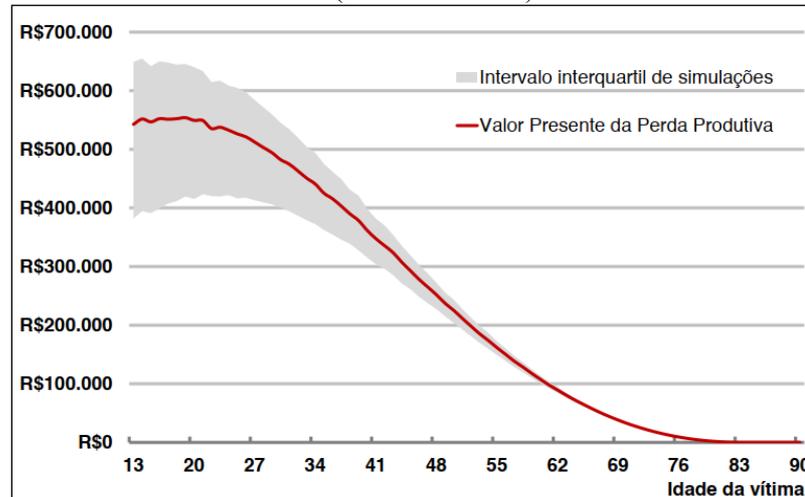
Goés e Degaut desenvolveram uma metodologia para estimar o valor da perda da capacidade produtiva tendo como norte a idade da vítima. Nesse sentido, considerando que o homicídio de um jovem resulta na exclusão prematura daquele indivíduo da força de trabalho por um tempo maior, o custo dessa morte tendo-se em conta a perda da capacidade produtiva é mais elevado. Estimam os autores que para cada homicídio ocorrido entre 13 e 25 anos, o valor, em 2017, da perda da capacidade produtiva de cada homicídio é de cerca de 550 mil. À medida que a morte violenta ocorre em idades mais avançadas, o dano para a força de trabalho nacional é menor, contudo, segundo os autores, mesmo aos 50 anos o valor ainda alcança cerca de 200 mil reais:²⁶⁵

²⁶³ PERES, Maria Fernanda Tourinho. Violência: um problema de saúde pública. In: LIMA, Renato Sérgio; PAULA, Liana de. **Segurança pública e violência**: o Estado está cumprindo o seu papel? 2. ed. São Paulo: Contexto, 2020. p. 103.

²⁶⁴ DEGAUT; GÓES, 2018, p. 32.

²⁶⁵ *Ibid.*

Gráfico 13 – Brasil: valor presente da perda de capacidade produtiva, por idade da vítima (em reais de 2017)



Fonte: Degaut e Góes, 2018, p. 33.²⁶⁶

Os danos econômicos potencializam-se porquanto nas faixas etárias de 15 a 19 anos, 20 a 29 anos e 30 a 39 anos, os homicídios ocupam a primeira posição entre as causas de morte²⁶⁷, superando todas as demais causas, naturais e não naturais. Cerca de 70% das vítimas de homicídios no Brasil são jovens de até 34 anos, evidenciando que, além do elevado número de crimes contra a vida, essas infrações concentram-se na faixa de maior perda de capacidade produtiva.²⁶⁸ Os homicídios são, portanto, a principal causa de anos potenciais de vida perdidos no país.²⁶⁹

De se perceber que o valor anual da perda produtiva varia conforme o aumento no número de homicídios e variações na renda real, isto é, quanto mais mortes e quanto maior a renda real do país, mais custosa torna-se a violência. Entre 1996 e 2015, os valores sobem de cerca de 18 bilhões de reais para 26 bilhões.

A perenidade da perda de uma vida faz com que os danos econômicos de um homicídio sejam gigantescos. Aquele que foi excluído precocemente do mercado do trabalho deixa de contribuir para o crescimento do país não apenas naquele exercício fiscal, mas também refletindo em um fluxo de perda futura. Dessa forma, “é razoável acumular esses fluxos em um estoque de perda. Ao fazê-lo, observa-se que a perda cumulativa, entre 1996 e 2015, superou os 450 bilhões de reais”:²⁷⁰

²⁶⁶ DEGAUT; GÓES, 2018, p. 33.

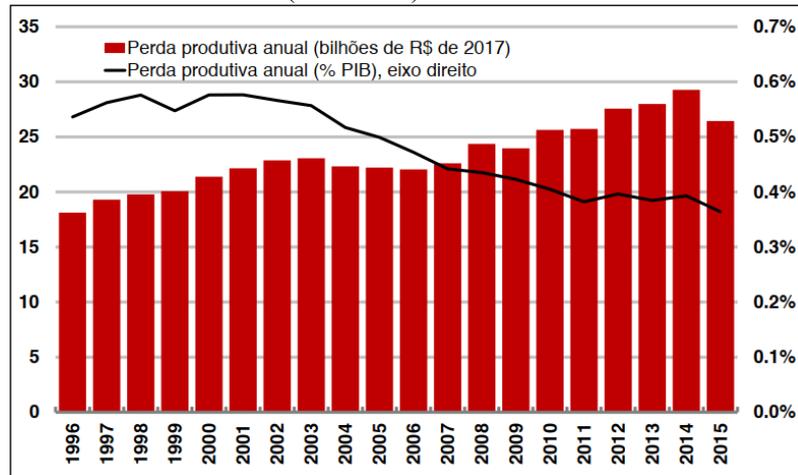
²⁶⁷ *Ibid.*

²⁶⁸ *Ibid.*

²⁶⁹ PERES, 2020, p. 108.

²⁷⁰ DEGAUT; GÓES, *op. cit.*, p. 34.

Gráfico 14 – Brasil: valor da perda agregada em capacidade produtiva por homicídios (1996-2015)



Fonte: Degaut e Góes, 2018, p. 34.²⁷¹

3.3.7 As despesas com a Administração da Justiça

O Conselho Nacional de Justiça, órgão constitucionalmente incumbido de realizar o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário, bem como de zelar pela observância do art. 37 da Constituição, elabora, anualmente, relatório detalhado sobre os custos e produtividade do Poder Judiciário, denominado “Relatório Justiça em Números”. O último relatório constante no sítio eletrônico do CNJ é o do ano de 2020, no qual consta a consolidação de dados dos anos de 2009 até 2019.

Dos dados extraídos do referido relatório, tem-se que: “Em 2019, as despesas totais do Poder Judiciário somaram R\$ 100,2 bilhões, aumento de 2,6% em relação a 2018”.²⁷²

Em relatório anterior, o Justiça em Números de 2019, referente ao ano de 2018, constam os seguintes dados:

As despesas totais do Poder Judiciário correspondem a 1,4% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, ou a 2,6% dos gastos totais da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Em 2018, o custo pelo serviço de Justiça foi de R\$ 449,53 por habitante, R\$ 3,5 a menos, por pessoa, do que no último ano.²⁷³

Não obstante, como reconhecido na própria introdução ao Relatório Justiça em Números, são reunidas as informações dos 90 órgãos do Poder Judiciário, mas excluídos o

²⁷¹ DEGAUT; GÓES, 2018, p. 33.

²⁷² CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Justiça em números 2020**. Brasília: CNJ, 2020. p. 74. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/WEB-V3-Justiça-em-Números-2020-atualizado-em-25-08-2020.pdf>. Acesso em: 3 dez. 2020.

²⁷³ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Justiça em números 2019**. Brasília: CNJ, 2019, p. 62. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2019/08/justica_em_numeros_20190919.pdf. Acesso em: 2 dez. 2020.

Supremo Tribunal Federal e o Conselho Nacional de Justiça, que possuem relatórios à parte. O anexo I da Lei 13.587 de 2 de janeiro de 2018, estabelece o orçamento do Supremo Tribunal Federal em R\$ 741.059.927,00 (setecentos e quarenta e um milhões, cinquenta e nove mil, novecentos e vinte e sete reais) e do Conselho Nacional de Justiça em R\$ 220.770.001,00 (duzentos e vinte milhões, setecentos e setenta mil e um reais). Dessa forma, o custo total com as despesas do Poder Judiciário como um todo em 2018 atinge o montante de R\$ 94,661 bilhões de reais, de maneira que a despesa por habitante anual com o Poder Judiciário foi de R\$ 454,14 (quatrocentos e cinquenta e quatro reais e quatorze centavos).²⁷⁴

Transplantando esse número para a população economicamente ativa empregada, isto é, aqueles que, formal ou informalmente, contribuem para a riqueza do país o valor atinge R\$ 1.037,94 (um mil, trinta e sete reais e noventa e quatro centavos).²⁷⁵ Caso seja considerado nos cálculos os trabalhadores formais, os quais seguramente contribuem para os gastos públicos com o pagamento de tributos atinge a impressionante cifra de R\$ 2.886,00 (dois mil oitocentos e oitenta e seis reais).

Em 2018, o salário mínimo no Brasil era de R\$ 954,00²⁷⁶ de modo que cada um dos trabalhadores que auferem o montante mínimo utilizou um mês de trabalho apenas para manter em funcionamento o Poder Judiciário no caso de serem considerados os trabalhadores informais e quase três meses de labor no caso de utilizar-se como parâmetro tão somente os trabalhadores formais. Tais números derruem completamente a teoria de que os direitos de liberdades não têm custos. Um trabalhador ordinário no país, gasta mais de 30 dias de labor dos 365 do ano para garantir o pagamento apenas da estrutura do Poder Judiciário, instituição indispensável à efetivação das liberdades. Importante registrar ainda que esses números não estão considerando os outros órgãos da Administração da Justiça e nem o orçamento da segurança pública, direito necessário para o exercício das liberdades.

²⁷⁴ Para a realização do cálculo, utilizou-se os mesmos dados do Justiça em Números. Dessa forma, tendo por base o valor total de R\$93,7 bilhões, o montante individual foi de R\$ 449,53, percebe-se que o Relatório usou os dados do IBGE que estabelecem ser a população do Brasil em 2018, cerca de 208,5 milhões de habitantes (na conta do Justiça em Números o valor utilizado foi 208.439.926 habitantes. Acrescentando aos R\$ 93,7 bilhões os R\$ 0,961 bilhões referentes ao orçamento do STF e CNJ, atinge-se de R\$94,661 bi, os quais, repartidos por cada habitante atinge o valor de R\$ 454,14

²⁷⁵ A população que tem trabalho aumentou em 657 mil pessoas e chegou a 91,2 milhões. Essa alta, porém, foi puxada pelos trabalhadores sem carteira assinada e por aqueles que trabalham por conta própria. O número de empregados com carteira de trabalho no setor privado caiu levemente e ficou em 32,8 milhões. UOL. **Brasil tem 65 milhões fora do mercado de trabalho.** 31 jul. 2018. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/deutschewelle/2018/07/31/brasil-tem-65-milhoes-fora-do-mercado-de-trabalho.htm>. Acesso em: 11 nov. 2019.

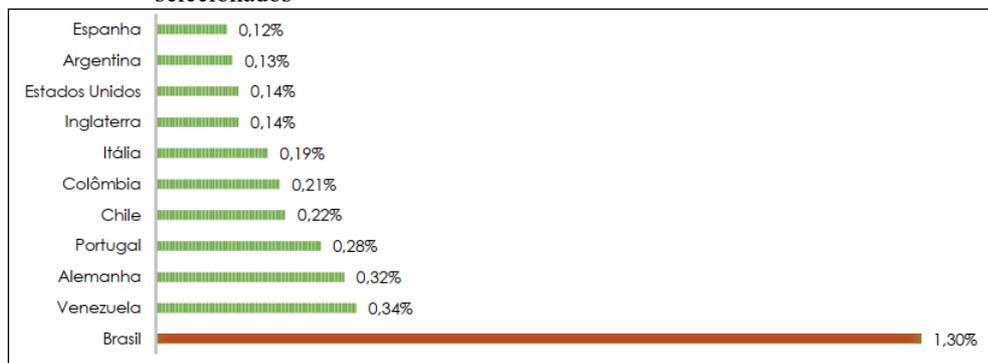
²⁷⁶ GUIA TRABALHISTA. **Salário mínimo:** tabela dos valores nominais. Disponível em: http://www.guia-trabalhista.com.br/guia/salario_minimo.htm. Acesso em: 8 nov. 2020.

A dimensão dos custos do serviço público no percentual da riqueza do país fica ainda mais evidente quando se faz um cotejo analítico com outras realidades alienígenas.

Nesse sentido, Rosa elabora estudo sobre os gastos com a efetivação de direitos no Brasil chamado: “O custo da Justiça no Brasil: uma análise comparativa exploratória”, divulgado pela Newsletter v. 2 ▪ n. 9 ▪ julho, 2015 da Universidade Federal do Paraná (UFPR), núcleo de pesquisa em sociologia política brasileira (NUSP).²⁷⁷

Ao comparar a despesa do Poder Judiciário no Brasil com outros países portadores de maior nível de desenvolvimento e também com países integrantes do continente sul americano, o autor demonstra graficamente que as despesas no âmbito nacional são mais elevadas, proporcionalmente, a toda riqueza produzida no país (PIB) do que em outras nações. Eis o gráfico a que se refere:

Gráfico 15 – Despesa do Poder Judiciário (%) percentual do Produto Interno Bruto, países selecionados



Fonte: Da Ros, 2015, p. 4.²⁷⁸

O supracitado estudo não se limita à análise dos gastos do Poder Judiciário, realiza o mesmo procedimento para o Ministério Público, Defensorias Públicas e Advocacia Pública, todos integrantes do sistema de administração da justiça de modo a ter um panorama geral do custo do aparato jurídico brasileiro.

Ao proceder à soma do orçamento destinado ao Ministério Público no Brasil em 2014, compreendidos todos os seus ramos e seus vários níveis hierárquicos, obteve o valor

²⁷⁷ DA ROS, Luciano. O custo da justiça no Brasil: uma análise comparativa exploratória. Newsletter. Observatório de Elites Políticas e Sociais do Brasil, UFPR, v. 2, n. 9, p.1-15, jul. 2015. Disponível em: <http://observatory-elites.org/wp-content/uploads/2012/06/newsletter-Observatorio-v.-2-n.9.pdf>. Acesso em: 7 abr. 2019.

²⁷⁸ *Ibid.*, p. 4. Nesse sentido JASPER, Fernando. Justiça do Brasil gasta quase dez vezes mais que a dos EUA. **Gazeta do Povo**, Curitiba, 15 mar. 2018. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/politica/republica/justica-do-brasil-gasta-quase-dez-vezes-mais-que-a-dos-eua-au1p3xqfbv2qn60dnkskzhamg/>. Acesso em: 08 nov. 2019.

total de R\$ 15,4 bilhões, o equivalente a 0,32% do PIB.²⁷⁹ Empregando a mesma sistemática de estudo dos orçamentos das Defensorias Públicas federal e estaduais, Advocacia-Geral da União, Procuradorias Estaduais e Procuradorias Municipais das suas capitais mais ricas do país (São Paulo e Rio de Janeiro), encontrou o valor combinado e destinado a todas estas instituições de R\$ 9,9 bilhões, o equivalente a aproximadamente 0,2% do PIB brasileiro.²⁸⁰ Ao integrar os valores orçamentários das Funções Essenciais à Justiça àquele já calculado para o Poder Judiciário, obteve-se o seguinte gráfico:

Gráfico 16 – Despesa do Poder Judiciário (%) percentual do Produto Interno Bruto, países selecionados



Fonte: Da Ros (2015, p.8)²⁸¹

Como se nota, os custos com a administração da justiça atingem 1,8% de toda a riqueza que é produzida no país, nove vezes maior que na França e mais de cinco vezes o percentual utilizado na Alemanha, países com sistemas de implementação dos direitos fundamentais notadamente consolidados e eficientes.

No mesmo estudo, é efetivada a mensuração do custo de uma decisão no país e comparada em valores absolutos com os dados obtidos de outros países. Ainda que os dados utilizem o câmbio do ano de 2013, a comparação mostra-se interessante:

Com efeito, o custo por decisão judicial no Brasil é superior em valores absolutos aos dos países europeus para os quais pudemos obter estas informações. Um cálculo simples, dividindo o orçamento total destinado para o Poder Judiciário pelo total de casos baixados, indica que o custo por cada decisão judicial é, em média, de R\$ 2.248,93 ou € 691,98 no Brasil, e não passando de R\$ 1.679,15 ou € 516,66 na Itália [...].²⁸²

Ainda que a violência enseje reflexos também na seara cível - à guisa de exemplos: medidas de reintegração de posse, ações de indenização, ações civis *ex delicto*, etc - é na esfera

²⁷⁹ *Ibid.*, p. 6.

²⁸⁰ DA ROS, 2015, p. 6.

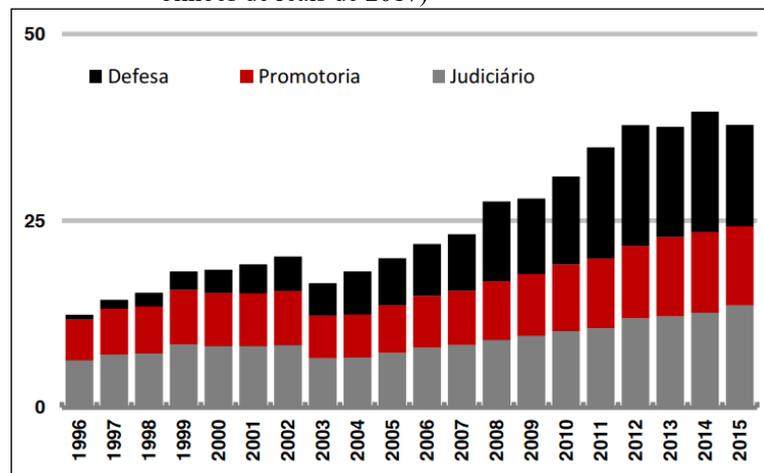
²⁸¹ *Ibid.*, p. 8.

²⁸² *Ibid.*, p.7, em nota de rodapé referente ao texto citado, explica o autor: “Excluímos a França porque, como dito antes, não é possível distinguir o orçamento destinado ao Poder Judiciário daquele destinado ao órgão equivalente ao Ministério Público naquele país. Para fins de cálculo, utilizamos o câmbio de € 1,00 = R\$ 3,25 de dezembro de 2013, tal qual anteriormente. Atualizando-se os dados para o câmbio corrente, em que € 1,00 = R\$ 3,73, as conclusões não se alteram R\$ 2.248,93 ou € 602,93”

criminal que os custos da criminalidade se concentram. Considerando os fins a que este trabalho se destina, mister se faz uma análise pormenorizada dessas rubricas.

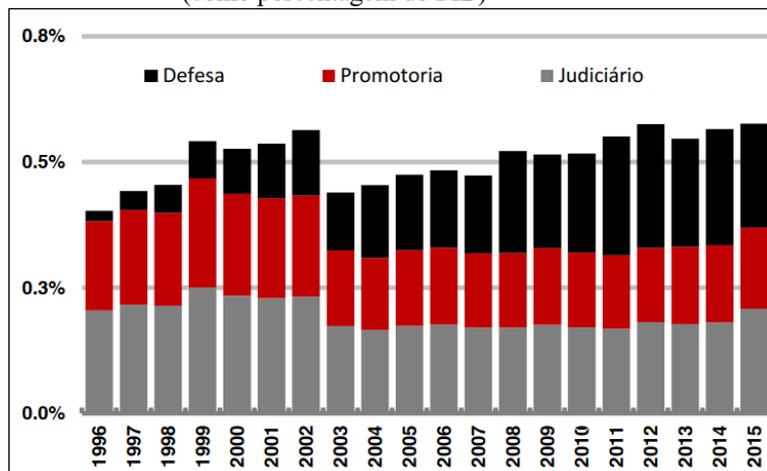
Nesse sentido, utilizando-se de informações constantes também nos Relatórios Justiça em Números do CNJ, Góes e Degaut observam que “Os gastos com processos judiciais relacionados à criminalidade aumentaram 204% em termos reais entre 1996 (12,4 bilhões) e 2015 (37,8 bilhões), tendo um incremento em relação ao PIB brasileiro, de 0,4% a 0,6%”. Salientam, contudo, uma realidade interessante: grande parte do aumento do custo desse serviço de persecução criminal relaciona-se com a defesa, evidenciando a perda de importância relativa dos custos com o judiciário e com o Ministério Público:

Gráfico 17 – Brasil: custos judiciais da criminalidade (1996-2015) (em bilhões de reais de 2017)



Fonte: Degaut e Góes (2018, p.38)²⁸³

Gráfico 18 – Brasil: custos judiciais da criminalidade (1996 -2015) (como porcentagem do PIB)



Fonte: Degaut e Góes, 2018, p. 38.²⁸⁴

²⁸³ DEGAUT; GÓES, 2018, p. 38.

²⁸⁴ *Ibid.*

Como se nota da coluna em preto, nos últimos anos, o aumento dos custos com a Administração da Justiça centralizou-se nos custos de defesa, evidenciando, mais uma vez, uma preocupação com os direitos individuais dos investigados, mas desprestigiando-se em parte o direito social à segurança pública.

3.4 A EFICIÊNCIA E A EFICÁCIA APLICADAS À SEGURANÇA, AS POLÍTICAS PÚBLICAS BASEADAS EM EVIDÊNCIAS

Toda e qualquer política pública pode ser entendida como um programa ou quadro de ação governamental constituído de um conjunto de medidas articuladas que têm como propósito impulsar a estrutura governamental para realizar algum objetivo de ordem pública ou, sob uma perspectiva jurídica, concretizar um direito.²⁸⁵

Como se nota, apesar de um nítido conteúdo material, existe uma faceta muito importante da política pública de caráter instrumental. Há um processo de atuação progressivo e concatenado, porquanto precisam ser efetivadas medidas sequenciais coordenadas que se prolonguem no tempo com o objetivo de alterar o mundo fenomênico. Ou, em palavras mais claras: “a política pública tem um componente de ação estratégica²⁸⁶”.

Nesse sentido, nítido perceber que a segurança pública tem como como das suas principais facetas, constituir-se em uma política pública. Aliás, nos termos do exposto no capítulo primeiro deste trabalho, é uma das políticas públicas mais relevantes à formação – e existência- do Estado moderno. Como em todos os domínios das políticas públicas, espera-se que o objetivo maior seja melhorar ampliar o bem-estar do cidadão, razão pela qual a atividade de combate à criminalidade não pode constituir uma exceção.

Sem desconsiderar a relevância do Direito para o estudo das políticas públicas - na medida em que, normalmente, é essa seara que estabelece o quadro institucional em que aquelas se assentam²⁸⁷ - deve-se ter em mente sempre a necessária interdisciplinaridade que envolve o tema.

Sobre a questão, assim pontua Bucci:

As políticas públicas não são, portanto, categoria definida e instituída pelo direito, mas arranjos completos, típicos da atividade político-administrativa, que a ciência

²⁸⁵ BUCCI, 2006, p. 14.

²⁸⁶ *Ibid.*, p. 19.

²⁸⁷ *Ibid.*, p. 37.

do direito deve estar apta a descrever, compreender e analisar, de modo a integrar a atividade política os valores e métodos próprios do universo jurídico.²⁸⁸

Diante dessa importância, emerge nos EUA uma disciplina própria para estudo das políticas públicas tendo em vista que “em democracias estáveis, aquilo que o governo faz ou deixa de fazer é passível de ser (a) formulado cientificamente e (b) analisado por pesquisadores independentes”.²⁸⁹

Uma faceta fundamental de qualquer política pública, aliás de qualquer ação em um mundo de recursos escassos, é o seu custo. Neste capítulo, foram analisados detidamente os custos que a criminalidade gera no Brasil, contudo, tais dados precisam ser inseridos em um contexto maior para a compreensão holística das suas consequências.

Nos termos do já explicitado nos primeiros e segundos tópicos deste capítulo, a doutrina e os tribunais pátrios relutam em dedicar atenção a esses dados reais.

Deve-se extirpar com tenacidade as críticas de que a conscientização sobre os custos dos direitos diminua o comprometimento com a proteção dos direitos sociais. O redimensionamento da extensão da proteção devotada aos direitos sociais, tendo como parâmetro as condições econômicas de dada sociedade, garante maior qualidade às escolhas públicas em relação aos direitos, isto é, permite escolher melhor onde gastar os insuficientes recursos públicos.²⁹⁰

A noção de direitos trazida por Holmes e Sunstein parece demonstrar claramente tais elementos fundamentais, definindo direitos como:

[...] poderes individuais que derivam da participação ou afiliação a uma comunidade política, e como investimentos seletivos de recursos coletivos escassos, feitos com a finalidade de se alcançarem objetivos comuns aos membros de uma sociedade e se resolverem problemas percebidos como comuns e urgentes.²⁹¹

No Brasil, não há problema mais urgente e comum que a violência. Ocorre, contudo, que o aumento dos gastos com segurança simplesmente não parece uma alternativa viável. A crise que assolava a Social Democracia será majorada com a pandemia da COVID-19, razão pela qual mostra-se fundamental a criação de alternativas, de melhorias na política de segurança que não envolvam o dispêndio de mais recursos: precisa-se gastar melhor, não mais.

²⁸⁸ BUCCI, 2006, p.31

²⁸⁹ SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 15, p. 20-45, jul./dez. 2006.

²⁹⁰ *Ibid*, p. 189.

²⁹¹ HOLMES; SUNSTEIN, 2019, p. 99-100.

Sobre a questão da limitação orçamentária, fundamental trazer à colação as considerações a que chegam Góes e Degaut após o longo caminho trilhado na análise dos custos da segurança pública no estudo já diversas vezes citado neste trabalho:

O aumento da eficiência das políticas de segurança pública depende do estabelecimento de uma política de segurança baseada em evidências – isto é, do desenho de políticas públicas baseadas no estado-da-arte da evidência empírica sobre quais tipos de intervenções funcionam. Se, no passado, o aumento substancial dos gastos reais com segurança pública teve pouco retorno social e, no futuro, haverá pouco espaço para o contínuo aumento de gastos nessa área, direcionar os esforços do desenho das políticas públicas de segurança àquelas intervenções que têm mais probabilidade de funcionar empiricamente tem duas vantagens.

(...)

Por um lado, essa reorientação permite fazer mais com menos, ao realocar recursos inicialmente investidos em políticas sem impacto. Adicionalmente, isso pode aumentar também a produtividade da própria força policial, ao poupar tempo, dinheiro e frustração despendidos em direcionamentos emergenciais que muitas vezes não solucionarão o problema de fundo.²⁹²

Com efeito, o que se observa no país é uma atuação pouco científica de planejamento das políticas públicas como um todo e especialmente da segurança pública. As ações são muitas vezes formuladas sem o apoio de uma base científica confiável e, pior, não são acompanhadas e nem avaliadas, uma vez que são desprovidas de qualquer sistema eficiente de gerenciamento de informações. Tal fato pode ser constatado da simples dificuldade de criar estatísticas e dimensionar os valores evidenciado por todos os estudos citados neste trabalho.

Importante relembrar aqui que, no Brasil, sequer se sabe o número preciso de pessoas que foram assassinadas no país. Como apontado pelo Atlas da Violência, no ano de 2018, o número de mortes violentas com causa indeterminada (MVCI) cresceu cerca de 25,6% em relação a 2017, fazendo com que o ano de 2018 figurasse como recordista nesse indicador, com 12.310 mortes cujas vítimas o Estado sequer soube informar por qual razão morreu²⁹³. Além de não saber quantos assassinatos ocorreram no Brasil, não se tem o conhecimento preciso de quantas pessoas estão presas e quais os motivos²⁹⁴, evidenciando um descaso com os elementos fáticos e dados da mais elevada importância de modo a impossibilitar um planejamento adequado da política pública de segurança pública.

²⁹² DEGAUT; GÓES, 2018, p. 48.

²⁹³ *Ibid.*, p. 9.

²⁹⁴ SUXBERGER, 2019a, *passim*.

Por fim, como visto nos tópicos anteriores, o dimensionamento adequado dos custos da criminalidade demandou uma série de estratégias de estatísticas, diante da ausência de informações seguras e precisas sobre importantes consequências da violência.²⁹⁵

Tal dificuldade é ainda mais grave caso se considere os programas específicos implementados na segurança pública tendo em vista que não são realizadas adequadas análises de efetividade e, como conseqüência, prejudicada a priorização de políticas públicas que tragam maior retorno social.

De modo a dar maior cientificidade às intervenções na área da segurança, mostra-se de peremptória importância a noção de políticas públicas baseadas em evidências. Impossível continuar na área da especulação quando se refere à segurança pública. As decisões precisam ser pensadas, estruturadas e constantemente avaliadas, inclusive com a possibilidade de descontinuidade em caso de ineficiência.

A *Encyclopedia of Criminology and Criminal Justice* do Netherlands Institute for the Study of Crime and Law Enforcement (NSCR) define a política baseada em evidências do crime e da justiça como uma abordagem consciente do fenômeno da violência que pretende usar intencional e racionalmente pesquisas e evidências científicas para tomar decisões sobre programas, práticas e políticas de maior escala.²⁹⁶

Nesse particular, impende sustentar que qualquer política pública, por ser uma ação destinada a um fim, pode ter uma gama variada de efeitos desde impactos extremamente positivos até impactos visivelmente negativos. Com efeito, os formuladores de políticas públicas que pretendem maximizar a probabilidade de criar impactos positivos podem fazê-lo, adotando políticas e estratégias que já se mostraram eficientes em pesquisas anteriores.²⁹⁷

A segunda razão para a adoção dessa estratégia funda-se justamente nas escolhas trágicas.²⁹⁸ Cada vez mais, os governantes precisam agir, mas, ao mesmo tempo, dispõem de orçamentos cada vez mais restritos. Nesse sentido, alocar tais recursos para políticas que, ao menos se demonstraram efetivas em algum outro local, pode ser visto como uma “aposta mais segura”.²⁹⁹

²⁹⁵ DEGAUT; GÓES, 2018, *passim*.

²⁹⁶ PETROSINO, Anthony; BORUCH, Robert. Evidence-based policy in crime and justice. In: BRUINSMA, Gerben; WEISBURD, David (Eds.). **Encyclopedia of Criminology and Criminal Justice**, Springer Reference, Amnsterdan, 2014. p.1437.

²⁹⁷ *Ibid.*

²⁹⁸ Aqui mais uma vez, utiliza-se a expressão nos termos do cunhado por Calabresi e Bobbit. Cf. CALABRESI; BOBBIT, 1979, *passim*.

²⁹⁹ PETROSINO; BORUCH, *op. cit.*, p.1437.

Ainda sobre a funcionalidade da abordagem, registre-se que evidências são vistas como informações – portanto, uma base cognitiva – muito mais racional do que ideologias, tradição, pressões políticas, as quais sofrem muitas – e fundadas – críticas por não considerar de forma científica o problema que se pretende enfrentar e as potenciais soluções a que se possam chegar.³⁰⁰

De modo a concretizar adoção de evidências como guia para a realização de escolhas públicas, Petrosino e Boruch evidenciam cinco questionamentos principais emergem de modo a tornar as evidências guias confiáveis para a realização de escolhas públicas:³⁰¹ 1) “Qual a natureza e gravidade do problema? E quais as evidências?”;³⁰² 2) “De onde vem o problema? E quais são as evidências?”;³⁰³ 3) “Quais os programas estão sendo aplicados para combater o problema, qual a qualidade dessa aplicação e quais são as evidências?”;³⁰⁴ 4) “O que funciona e o que pode funcionar melhor? E mais, quais são as evidências?”³⁰⁵ e 5) “Quais os custos da eficácia e quais são as alternativas? E quais são as evidências?”.³⁰⁶

Como exaustivamente sustentado no curso deste trabalho, impossível realizar qualquer consideração acerca da melhoria do sistema de Justiça sem entender onde as maiores dificuldades residem. Aliás, “[...] enfrentar o debate de segurança pública sem ter em conta o resultado do funcionamento do sistema de justiça criminal constitui equívoco grave e iterativo ao longo da história brasileira”.³⁰⁷

Nesse sentido, as políticas públicas fundadas em evidência dependem sobremaneira de uma base de dados segura e ampla que permita identificar os problemas que precisem de intervenção legal.³⁰⁸ Como evidenciado neste trabalho, a existência de dados pouco confiáveis acerca do número de mortes, bem como da quantidade de pessoas presas tal como ocorre no

³⁰⁰ PETROSINO; BORUCH, 2014, p. 1438.

³⁰¹ *Ibid.*, p. 1438-1439.

³⁰² (Tradução nossa), texto original: “*What is the nature and severity of the problem? And what is the evidence?*”. *Ibid.*, p.1438.

³⁰³ (Tradução nossa), texto original: “*p Where did the problem come from?*” and “*what is the evidence?*”?”. *Ibid.*

³⁰⁴ (Tradução nossa), texto original: “*What programs are deployed to address the problem, and how well are they deployed, and what is the evidence?*”. *Ibid.*

³⁰⁵ (Tradução nossa), texto original: “*What works and could work better?*” Further, *what is the evidence?*”.., *Ibid.*, p. 1439.

³⁰⁶ (Tradução nossa), texto original: “*What is the cost effectiveness of alternatives? And what is the evidence?*”. *Ibid.*

³⁰⁷ SUXBERGER, 2019a, p. 61.

³⁰⁸ *Ibid.*

Brasil prejudica sensivelmente a formulação de qualquer política de segurança pública fundada em evidências.

Indo além, prefacialmente à implementação de qualquer nova política ou programa para tentar melhorar ou solucionar o problema, mostra-se fundamental fazer um levantamento completo do que vem sendo feito e se há uma adaptação do método ao resultado que se espera. Antes de iniciar uma guinada nos programas aplicados mostra-se necessário avaliar quais são as medidas já implementadas e os seus resultados.³⁰⁹ Veja-se que a própria definição de política pública perpassa por uma ideia de processo, de continuidade, dessa forma, caso haja uma solução de continuidade do programa sem uma avaliação das evidências – por razões políticas exclusivamente, como muito se observa no país – será possível que o dano seja maior do que o benefício.

Esse, aliás, é o ponto central de uma estratégia de decisão fundada em evidências. As práticas precisam ser avaliadas – e reavaliadas – periodicamente. Sobre relevância das avaliações para a eficiência de uma política pública, Pedrosino e Boruch asseveram:

Frequentemente, esse é o ponto crucial das contribuições de pesquisas para políticas baseadas em evidências. Conforme mencionado anteriormente, a ideia inicial da política pode parecer boa, mas pode ir por água abaixo após a implementação. Pode haver efeitos negativos imprevistos ou mesmo um tiro pela culatra. As avaliações fornecem evidências para responder a perguntas sobre se uma política funcionou ou não³¹⁰.

Por fim, para uma implementação adequada de uma política pública devem ser levados em consideração os custos da sua efetivação e quais são as alternativas. Isso porque se duas políticas públicas geram resultados semelhantes, deve o arquiteto de escolhas optar pela mais barata.³¹¹

Nesse capítulo, buscou-se demonstrar que a violência e o crime geram elevados custos econômicos, diretos e indiretos, atingindo elevado percentual do PIB brasileiro. Em trabalho desenvolvido pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento sobre os custos da violência da América Latina, observa-se que mesmo que levadas em consideração o patamar e

³⁰⁹ PETROSINO; BORUCH, 2014, p. 1438.

³¹⁰ (Tradução nossa), texto original: “*This is often the crux of research contributions to evidence-based policy. As mentioned earlier, the initial policy idea may seem to be a good one, but it may go belly up after implementation. There may be unforeseen negative or backfire effects. Evaluations provide the evidence on answering questions about whether a policy has worked or not*”. *Ibid.*

³¹¹ *Ibid.*

desigualdade de renda em relação ao resto do mundo, “o nível de insegurança da região é inusitadamente alto”.³¹²

Uma das explicações elencadas no referido estudo é que “os sistemas de justiça criminal não cumprem as medidas padrão de eficiência: menos de 10% dos homicídios na região são resolvidos”.³¹³ Como evidenciado acima, no Brasil esses números são ainda menores. A resolução dos crimes de homicídio no país gira em torno de 5% a 8%.³¹⁴

Demonstradas as violações jurídicas e econômicas da criminalidade no país, no próximo capítulo, pretende-se analisar a criminalidade sob a ótica econômica de modo a observar o motivo por que tantos delitos são perpetrados no Brasil com vistas a, ainda que sem pretensões de definitividade, encontrar alternativas para a melhoria da eficiência do sistema de justiça criminal e redução da criminalidade.

³¹² JAITMAN; KEEFER, 2020, p. 1.

³¹³ *Ibid.*

³¹⁴ ENASP, 2020.

4 ABORDAGEM ECONÔMICA DO DIREITO PENAL: INSTITUIÇÕES, COMPORTAMENTO E SEGURANÇA PÚBLICA

Nos dois primeiros capítulos deste trabalho, discorreu-se sobre o direito constitucional à segurança pública, sua constante violação na realidade pátria, bem como os custos decorrentes da insegurança. No presente, busca-se realizar uma abordagem econômica do crime, isto é, analisar como os incentivos ou desincentivos gerados por leis, decisões judiciais e políticas criminais podem ter influência sobre o infrator³¹⁵ de modo a tentar compreender porque a criminalidade atingiu tamanha magnitude em território pátrio, bem como avaliar possíveis alterações institucionais que possam reduzir a incidência delitiva.

De modo a nortear a avaliação, mister salientar que a abordagem econômica do direito penal pode ser entendida como uma tentativa de explicar o comportamento criminoso e os princípios do direito penal de um ponto de vista econômico.³¹⁶ Nesse sentido, os escopos dos estudos que realizam tal abordagem são de promover reduções nos índices de criminalidade, fazendo com que os agentes pratiquem menos crimes bem como auxiliar no uso estratégico e racional dos recursos públicos, com vistas a concretizar o objetivo magno já exposto no capítulo 1 de tornar a sociedade mais segura e menos violenta.³¹⁷

Por coerência sistêmica e metodológica, diante da verificação por meio dos dados analisados no capítulo 2 de que os investimentos em segurança pública por parte do Estado brasileiro encontram-se no limite das possibilidades financeiras, qualquer alteração institucional a ser evidenciada ater-se-á, de maneira preponderante, aos seus custos e potencialidade de produção de efeitos concretos que impactem no Direito Penal e na criminalidade.

4.1 TEORIA ECONÔMICA DO CRIME

Conquanto sem uma sistematização científica completa, pode-se vislumbrar a origem da teoria econômica do crime ainda no século XIX, com os escritos de Jeremy Benthan.

³¹⁵ PORTO; GAROUPA, 2020, p. 274.

³¹⁶ *Ibid.*, p.273.

³¹⁷ OLSON, Gustavo André; TIMM, Luciano Benetti. Análise econômica do crime no Brasil. In: BOTTINO, Thiago; MALAN, Diogo (Orgs.). **Direito penal e economia**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012. p. 111-131. p. 113.

Fundado na dicotomia de prazer e dor³¹⁸ como forças motrizes soberanas do ser humano, o filósofo utilitarista afirma ser um equívoco pensar na vontade coletiva sem considerar os interesses particulares, tendo em vista que qualquer postura a ser tomada por um indivíduo busca aumentar a soma total dos seus prazeres ou mesmo minimizar o total da sua dor.³¹⁹ Relacionando o princípio da utilidade com os motivos que levam o indivíduo a perpetrar um crime, assevera o inglês:

[...] A lucratividade ou os ganhos de um crime são as forças que incentivam um homem à delinquência; a dor e as perdas oriundas da punição são as forças usadas para afastá-lo dela. Se as primeiras dessas forças forem maiores, o crime será praticado; se as segundas forças forem superiores, o crime não acontecerá. Portanto, se um homem depois de praticar um crime e sofrer a punição, achar essa menos lesiva que o benefício experimentado, continuará a delinquir para sempre, não havendo nada capaz de contê-lo.³²⁰

Não obstante a inestimável contribuição do filósofo para a compreensão racional do fenômeno, uma teoria econômica do crime, com rigor técnico e matemático, ocorre apenas no século XX, mais precisamente em 1968, com a publicação do artigo de Gary Stanley Becker: *Crime and Punishment. An Economic Approach*.³²¹

No artigo, fazendo uma releitura da visão de Bentham sobre a utilidade de uma ação, o economista americano aproxima o cometimento de delitos à teoria econômica das escolhas racionais. Ao presumir o comportamento humano como fundamentadamente racional, “o homem é visto como alguém capaz de definir o que quer, dentro dos seus limites, e de lutar

³¹⁸ No capítulo I. da sua obra “*An introduction to the principles of morals and legislation*”, o autor explica o que denomina de princípio da utilidade: “A natureza colocou a humanidade sob o governo de dois soberanos mestres, dor e prazer. Cabe exclusivamente a eles indicar o que nós estamos obrigados fazer, bem como determinar o que devemos fazer. Por um lado, o padrão de certo e errado, de outro, a cadeia de causas e efeitos, estão vinculados aos seus ditames. Eles nos governam em tudo o que fazemos, em tudo que dizemos, em tudo o que pensamos: qualquer esforço que possamos fazer para nos livrarmos de nossa sujeição, servirá apenas para demonstrá-la e confirmá-la”. Tradução nossa, no original: “*Nature has placed mankind under the governance of two sovereign masters, pain and pleasure. It is for them alone to point out what we ought to do, as well as to determine what we shall do. On the one hand the standard of right and wrong, on the other the chain of causes and effects, are fastened to their throne. They govern us in all we do, in all we say, in all we think: every effort we can make to throw off our subjection, will serve but to demonstrate and confirm it*”. BENTHAM, Jeremy. **An introduction to the principles of morals and legislation**. Kichener: Batoche Books, 2000. p. 14.

³¹⁹ *Ibid.*, p. 15.

³²⁰ Tradução nossa, segue o original: “*The profit of the crime is the force which urges a man to delinquency: the pain of the punishment is the force employed to restrain him from it. If the first of these forces be the greater, the crime will be committed; if the second, the crime will not be committed. If, then, a man, having reaped the profit of a crime, and undergone the punishment, finds the former more than equivalent to the latter, he will go on offending for ever; there is nothing to restrain him.*” BENTHAM, Jeremy. **Principles of penal law**. Edição do Kindle. V. 1, 2, 3 in 3 (Illustrated), s.d., p. 2391.

³²¹ BECKER, Gary S. Crime and punishment: an economic approach. **Journal of Political Economy**, v. 76, n. 2, p.169-217, mar./apr. 1968. p. 169. Disponível em: <https://www.nber.org/chapters/c3625.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2021.

para alcançar os seus objetivos, mesmo que isto vá desagradar a outrem”.³²² Sob tal perspectiva, o indivíduo escolhe cometer o delito se os benefícios (ou utilidades) dele decorrentes forem superiores aos obtidos caso dedique o seu tempo e recursos em outras atividades lícitas, isto é, busca passar de uma situação menos para outra mais satisfatória com o menor esforço possível, tendo como móvel para sair da inércia a insatisfação com a situação atual.³²³

Em uma visão macroeconômica, Becker explica que a obediência à lei não está garantida pela mera promulgação do texto normativo, razão pela qual recursos públicos e privados precisam ser empregados com o objetivo de impedir o cometimento de crimes e para responsabilizar infratores.³²⁴ Diante desse cenário, entende primordial avaliar a quantidade de recursos que devam ser utilizados por uma determinada sociedade para fazer valer suas normas, bem como a quantidade de sanção que deveria ser aplicada ao criminoso.³²⁵

Com fundamento em uma visão pragmática, própria da ciência econômica, diante do insustentável custo para erradicar por completo a violência, explícita, em seu estudo, que uma parcela da criminalidade será inexoravelmente tolerada pelo Estado e, como consectário, os sujeitos ativos das infrações permanecerão impunes.³²⁶

Na mesma senda, Winter, ao se utilizar do exemplo da taxa de homicídios, afirma que, além de tecnicamente inviável, reduzir significativamente o número de mortes não seria desejável do ponto de vista econômico. Em sua visão, a sociedade, de uma maneira geral, estaria perdendo com a adoção de uma política criminal extremada na medida em que vultosos recursos seriam extraídos de outros programas sociais tais como educação, saúde, infraestrutura, dentre outros, a ponto de abandonar importantes iniciativas sociais para serem deslocados ao sistema policial e de justiça.³²⁷

Nessa trilha, Becker estabelece como um dos objetivos do seu estudo averiguar qual o montante ótimo de recursos a serem aplicados na efetivação da lei penal, o qual, a seu

³²² BECKER, 1968, p. 169.

³²³ BRENNER, Geraldo. **Entendendo o comportamento criminoso**: educação, Ensino de valores morais e a necessidade de coibir o comportamento criminoso: uma contribuição da teoria econômica e um recado para nossas autoridades. Porto Alegre: AGE, 2009. p. 15.

³²⁴ Tradução nossa, no original: “*In the first place, obedience to law is not taken for granted, and public and private resources are generally spent in order both to prevent offenses and to apprehend offenders*”. BECKER, *op. cit.*, p. 169.

³²⁵ *Ibid.*, p. 170.

³²⁶ Nesse sentido afirma o autor: “*Put equivalently, although more strangely, how many offenses should be permitted and how many offenders should go unpunished?*” *Ibid.*, p. 169.

³²⁷ WINTER, Harold. **The Economics of crime**: an introduction to rational crime analysis. New York: Routledge, 2008. p. 2.

sentir, depende essencialmente de fatores tais como o custo de apreensão e julgamento dos criminosos, da natureza das punições e do grau de suscetibilidade dos agentes a modificações da lei penal.³²⁸

Ao tratar sobre os custos do crime, o autor afirma que “apesar de o crime ser uma importante ‘atividade’ (ou ‘indústria’) econômica é quase que completamente negligenciado pelos economistas”.³²⁹ Contrariando tal omissão, avalia os custos decorrentes da criminalidade nos Estados Unidos da América no ano de 1965.³³⁰ Analisa também os gastos com o sistema de segurança americano, afirmando que quanto maior o gasto em policiamento, servidores da administração da justiça e equipamentos de investigação, mais fácil será descobrir o autor de determinado crime e puni-lo por isso.³³¹

Evidenciando a amplitude da abordagem econômica do fenômeno delitivo, pontua que, apesar de as diversas teorias³³² divergirem quase que completamente sobre a origem da criminalidade, indo de avaliações sobre tamanho de crânios³³³ e heranças genéticas até ambientes familiares e descontentamento social, a grande maioria dos pensadores concorda que, mantidas estáveis as demais variáveis, a probabilidade de punição e a quantidade de pena ensejará uma redução, em menor ou maior grau, do número de delitos que um determinado agente irá praticar.³³⁴

Ao sopesar esses dois fatores, custos e vantagens econômicas da criminalidade, conclui:

³²⁸ WINTER, 2008. p. 2.

³²⁹ Tradução nossa, segue o original: “*Looked at this broadly, ‘crime’ is an economically important activity or ‘industry’ notwithstanding the almost total neglect by economists*” BECKER, 1968, p. 170. Avaliando essa postura, sustenta o autor que a omissão no estudo do tema da economia do crime funda-se em uma postura moral exacerbada, que considera que as atividades ilícitas são demasiadamente imorais e, portanto, não mereceriam atenção científica e sistemática. Como consabido, essa abordagem inovadora do autor, conferiu-lhe o prêmio Nobel de Economia em 1992 por ter ampliado o domínio da análise microeconômica a uma ampla gama de comportamento humano e interações entre indivíduos. Nesse sentido, cf: THE NOBEL PRIZE. **Gary Becker Facts**. Disponível em: <https://www.nobelprize.org/prizes/economic-sciences/1992/becker/facts/>. Acesso em: 12 jan. 2021.

³³⁰ BECKER, 1968, p.171.

³³¹ *Ibid.*, p 174.

³³² Para maiores informações sobre a evolução dos estudos sobre as causas da criminalidade cf: CERQUEIRA, Daniel; LOBÃO, Waldir. Determinantes da criminalidade: arcabouços teóricos e resultados empíricos. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 2, p. 233-269, 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/dados/v47n2/a02v47n2.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2021.

³³³ Fazendo referência aos estudos de Cesare Lombroso. Há, inclusive, uma linha de pesquisa que busca retomar os estudos de Lombroso sobre a genética e fatores ambientais contribuem para gerar uma mente criminoso. Cf: RAINÉ, Adrian. **A anatomia da violência: as raízes biológicas da criminalidade**. Tradução: Maiza Ritomy Ite. Porto Alegre: Artmed, 2015.

³³⁴ BECKER, *op. cit.*, p.176.

A abordagem aqui adotada utiliza-se da usual análise de escolhas feita pelos economistas e assume que uma pessoa comete um crime se o benefício esperado para ela exceder àquele que ela poderia obter usando seu tempo e demais recursos em outras atividades. Portanto, algumas pessoas tornam-se "criminosos" não porque sua motivação básica seja diferente das demais, mas porque seus benefícios e custos são diversos.³³⁵

Partindo de tais premissas econômicas, Becker elabora uma função para representar o número de crimes cometidos por uma pessoa em determinado período de tempo, relacionando-o com a probabilidade de ser punido e a quantidade de pena. Consciente de que há outras influências na equação, o autor cunha uma terceira variável que representa os demais fatores que, a seu sentir, contribuem para o cometimento de um delito tais como a renda disponível para o sujeito em atividades legais e/ou outras atividades ilegais, as condições dos estabelecimentos prisionais e suas próprias condições pessoais de disposição para perpetrar ilícitos.³³⁶

A função está assim representada:

$$O_j = O_j(p_j, f_j, u_j), \text{ }^{337}$$

Onde, "O" seria o número de crimes³³⁸ que o sujeito, representada por "j", cometeria em determinado período de tempo, "p" seria a probabilidade de condenação³³⁹ por cada infração penal praticada, "f" a quantidade de pena³⁴⁰ e "u" uma variável coringa³⁴¹ representando todas as outras influências sobre o agente para o cometimento do delito.³⁴²

Dessa forma, aliando a equação de Becker com a lição de Benthan, conclui-se que, se o benefício auferido pelo crime for maior que a probabilidade de condenação, somada com a quantidade de pena efetivamente aplicada, em condições normais com racionalidade natural, o crime será cometido. Do contrário, a legalidade prevalecerá.

Referida função funciona como base estrutural para a análise do fenômeno criminoso, desenvolvida no presente trabalho. Isso porque concentra-se nos vetores racionais

³³⁵ Tradução nossa, no original: "*The approach taken here follows the economists' usual analysis of choice and assumes that a person commits an offense if the expected utility to him exceeds the utility he could get by using his time and other resources at other activities. Some persons become "criminals," therefore, not because their basic motivation differs from that of other persons, but because their benefits and costs differ.*" BECKER, 1968, p. 176.

³³⁶ *Ibid.*, p. 177.

³³⁷ *Ibid.*

³³⁸ Tradução nossa, no original: "*Offenses*"

³³⁹ Tradução nossa, no original: "*probability of conviction*"

³⁴⁰ Tradução nossa, no original: "*punishment if convicted*"

³⁴¹ Tradução nossa, no original: "*portmanteau variable*"

³⁴² BECKER, *op. cit.*, p. 177.

do agente criminoso, isto é, sopesar as utilidades com os riscos para tomar as decisões, porém não desconsidera a presença de outros fatores, sejam biológicos sejam socioeconômicos, como influenciadores do comportamento delitivo. Nesse sentido, a teoria do crime de Gary Becker agrega duas, das três correntes³⁴³ econômicas mais aceitas para a explicação da ocorrência do fenômeno criminoso.

A parte inicial, e preponderante, da função elaborada por Becker considera o criminoso como um ser racional que compara os ganhos de cometer um delito com o possível custo de ser descoberto e responsabilizado, incluindo em tais consequências a probabilidade da punição, o seu montante, o estigma social decorrente de sua conduta e eventuais danos psicológicos³⁴⁴. Sopesando custos e benefícios, o agente escolhe cometer um crime quando os benefícios lhe parecem maiores que os riscos. Em tal perspectiva, o crime é encarado “[...] como um setor da economia em busca de lucros, visto que, o criminoso opera como um agente econômico, investindo recursos, assumindo riscos, respondendo a incentivos econômicos e, comparando o tempo dispendido na atividade legal e na ilegal, buscando maximizar o seu lucro”³⁴⁵.

A equação elaborada por Becker permite desmembrar os dois vetores de variáveis que condicionam o comportamento criminoso: positivos e negativos. De um lado, os fatores positivos estimulariam o indivíduo a escolher o mercado legal, tais como o salário, a dotação de recursos do indivíduo, a qualificação profissional, educação de qualidade, portabilidade de empregos *etc.* Lado outro, vislumbram-se os fatores negativos, ou dissuasórios³⁴⁶ que representariam os riscos e os custos de cometimento do delito, centrados na eficiência do aparelho de investigação e na quantidade da punição.³⁴⁷ Alencar e Gico Jr., ao aplicarem a

³⁴³ Fernandes Júnior, Farias, Costa e Lima sustentam a existência de três correntes acerca do estudo do crime pela ciência econômica, sustentando que a primeira delas seria marxista, que vincula o seu aumento às mudanças provocadas pelo processo capitalista, contudo considerando que há quase um consenso acerca da superação da dicotomia capitalismo-socialismo na geopolítica hodierna, considera-se que tal explicação restou superada ou englobada nas duas primeiras. FERNANDES JÚNIOR, Ledimar *et al.* A criminalidade no Brasil: avaliação do impacto dos investimentos públicos e dos fatores socioeconômicos. **Espacio Abierto Cuardeno Venezolano de Sociologia**, v. 26, n. 2, p. 219-243, abr./jun., 2017. p. 226.

³⁴⁴ PORTO; GAROUPA, 2020, p. 273.

³⁴⁵ FERNANDES JÚNIOR *et al.*, 2017, p. 226.

³⁴⁶ No original: *deterrence*

³⁴⁷ CERQUEIRA; LOBÃO, 2004, p. 247-248.

teoria econômica ao delito de corrupção, concluem: “a probabilidade e magnitude da punição são os elementos-chave para a análise juseconômica do comportamento criminoso”.³⁴⁸

Não obstante a sua aplicação clara aos crimes de natureza financeira, a utilização da teoria econômica tem um potencial muito mais amplo. Sua metodologia de análise é eminentemente comportamental, o que “significa a possibilidade de abarcar praticamente toda a ação humana que envolva a realização de uma escolha (ainda que não econômica) o ato de escolher envolve o sopesamento de possibilidades[...]”.³⁴⁹ Indo além, mesmo nos delitos que não acarretam qualquer espécie de ganhos materiais, a teoria econômica pode ser aplicada tendo em vista que os ganhos psicológico ou emocional podem ser enquadrados como os benefícios do transgressor.³⁵⁰

Um exemplo clássico é o homicídio. Muitas vezes o sujeito ativo efetua a conduta de matar alguém impellido por motivos eminentemente pessoais e não financeiros (tais como raiva, ciúmes, vingança *etc*). Mesmo assim, o benefício psicológico, a satisfação de realizar a vontade de matar um inimigo – ou o prazer na visão utilitarista – é sopesado pelo autor em relação à possibilidade de ser descoberto, punido e passar anos na cadeia. Nos termos do que já ensinava Benthan, no século XIX: “por lucro ou benefício do crime, deve-se entender não apenas o ganho pecuniário, mas toda vantagem, real ou aparente, que tenha funcionado como motivo para a prática do delito”.³⁵¹

Schaefer e Shikida, em trabalho empírico que analisou a economia do crime na cidade de Toledo (PR) por meio de entrevistas com réus julgados e condenados por crimes lucrativos, evidenciaram que “os principais motivos de migração para as atividades criminosas foram: indução de amigos; necessidade de ajudar no orçamento familiar; e princípio hedonístico do ‘ganho fácil’”.³⁵² Em sua leitura, a teoria econômica do crime pode ser vista como uma escolha ocupacional feita pelo indivíduo entre o setor lícito ou ilícito da economia na qual a utilidade depende diretamente dos ganhos em cada uma dessas atividades,

³⁴⁸ ALENCAR, Carlos H. R. de; GICO JUNIOR, Ivo. Corrupção e judiciário: a (in)eficácia do sistema judicial no combate à corrupção. **Rev. direito GV** São Paulo, v. 7, n. 1, p. 75-98, jan./jun. 2011, p. 77. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rdgv/v7n1/a05v7n1.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2021.

³⁴⁹ OLSON; TIMM, 2012, p. 113-114.

³⁵⁰ BRENNER, 2009, p. 32.

³⁵¹ Tradução nossa, no original: “*By the profit of the crime, must be understood not only pecuniary profit, but every advantage, real or apparent, which has operated as a motive to the commission of the crime*”. BENTHAN, s.d., p. 2391.

³⁵² SHAEFER, Gilberto José; SHIKIDA, Pery Francisco Assis. Economia do crime: elementos teóricos e evidências empíricas. **Revista Análise Econômica**, Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, v. 19, n. 36, p. 195- 217, set. 2001.

explicando: “neste contexto, os criminosos avaliam os custos e benefícios de entrar ou não numa atividade ilegal, e, em sendo os custos menores que os benefícios oriundos do trabalho ilegal, o indivíduo pode aplicar parte do seu tempo na atividade criminal”.³⁵³

Em trabalho mais recente, também coordenado por Shikida, foram estudados os perfis de condenados pelo delito de tráfico de drogas em estabelecimentos do Paraná e do Rio Grande do Sul. No estudo, por meio da obtenção de dados primários, a teoria econômica do crime restou concretizada porquanto foram observados as seguintes motivações para as ações delitivas, em ordem de importância: a) ideia de ganho fácil; b) cobiça/ambição/ ganância; c) ajudar no orçamento; d) dificuldade financeira/ endividamento. Apenas na quinta posição aparece um móvel não ligado, diretamente, a ideia de benefício, que é a influência de amigos.³⁵⁴

Com efeito, a regra é que o criminoso atue de maneira racional, sopesando os custos e benefícios de um ato ilegal, comparando-o com a dedicação à atividade econômica lícita que tem a sua disposição para, dessa forma, decidir se ingressará no mercado lícito ou espúrio.

Não obstante o seu amplo aspecto de incidência, hodiernamente, a teoria econômica clássica vem sendo agregada com algumas descobertas na ciência comportamental.³⁵⁵ Ao criticar a adoção da racionalidade perfeita, a principal contribuição comportamental à teoria clássica caminha no sentido de considerar que “o comportamento humano pode ser aleatório, imprevisível ou livre de regras”.³⁵⁶ Mister salientar que não se trata de uma abordagem alternativa, que busca esvaziar os avanços da teoria clássica da racionalidade das escolhas, mas realizar uma correção no modelo para adequá-lo a um espectro maior de incidência.³⁵⁷ Como ensina Chetty: “[...] a economia comportamental representa uma progressão natural dos - ao invés de uma ameaça para - métodos econômicos neoclássicos”.³⁵⁸

³⁵³ SHAEFER; SHIKIDA, 2001, p. 197.

³⁵⁴ SHIKIDA, Pery Francisco Assis *et. al.* Crime econômico de tráfico de drogas: perfil custo e retorno. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, Taubaté, Edição Especial, v. 15, n. 2, p. 47-55, mar. 2019. p. 53. Disponível em: <https://www.rbgdr.net/revista/index.php/rbgdr/article/view/4447/761>. Acesso em: 28 jan. 2021.

³⁵⁵ Para maiores informações sobre a teoria comportamental confira: RIBEIRO, Marcia Carla Pereira; DOMINGUES, Victor Hugo. Economia comportamental e direito: a racionalidade em mudança. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, UNICEUB, v. 8, n. 2, p. 457-471, 2018.

³⁵⁶ PORTO; GAROUPA, 2020, p. 275.

³⁵⁷ SHIKIDA, *op. cit.*, p. 53.

³⁵⁸ Tradução nossa, segue no original: “[...] *behavioral economics represents a natural progression of (rather than a challenge to) neoclassical economic methods*”. CHETTY, Raj. Behavioral economics and public policy: a pragmatic perspective. **American Economic Review**, v. 105, n. 5, p. 1-33, 2015. p. 1.

Garoupa explica que a análise econômica comportamental do crime visa a preencher a suposta lacuna entre a teoria racional e o comportamento real dos criminosos. Combina as ferramentas econômicas com a psicologia e sociologia, propondo novos *insights* em relação à teoria da dissuasão³⁵⁹ e aplicação da lei.³⁶⁰

Nesse sentido, a análise econômica do comportamento irracional, por meio de um intercâmbio com a psicologia, busca compreender aquela parcela dos delitos e dos criminosos que, até então, não estavam inseridos no modelo do comportamento racional, tais como as hipóteses em que a racionalidade do agente é limitada pelas emoções, deficiências mentais *etc*³⁶¹. Como pontuam Olson e Timm, “a proposta investe na ampliação do conhecimento e das hipóteses de verificação do fenômeno criminógeno. Agregam-se outras variáveis, tornando o modelo mais complexo e ao mesmo tempo mais fidedigno”.³⁶²

Entende-se, assim, que a teoria comportamental funciona como um corretivo da teoria econômica clássica, majorando a sua aplicação para os casos excepcionais, extraordinários de agentes que, por determinadas razões psicológicas - ou patológicas - não se enquadram no grupo ordinário de pessoas que pensam racionalmente. Dessa forma, considerando a excepcionalidade da sua aplicação, será apenas tangenciada no presente trabalho, o qual, como dito, manterá o foco na racionalidade dos agentes.

A outra teoria majoritariamente aceita na explicação do fenômeno criminológico centra-se justamente nos vetores positivos da teoria clássica, sustentando que o delito é gerado por um conjunto de fatores socioeconômicos e biológicos complexos,³⁶³ ou, em outras palavras: seria “oriundo de problemas socioeconômicos de origem conjuntural e estrutural, como o desemprego, baixo nível educacional, desigualdade social e baixa renda”.³⁶⁴

³⁵⁹ Sobre a noção de dissuasão, veja o que aduzem Nuno e Garoupa: “A hipótese de dissuasão é uma teoria que compreende que os índices de criminalidade são responsivos ao risco de punição e aos benefícios do comportamento ilícito. Não é mais que uma aplicação da teoria da demanda sobre o direito penal. Se verdadeira, aumentar os recursos que a sociedade emprega na captura, condenação e punição dos criminosos iria reduzir a quantidade de crimes e seus custos sociais”. PORTO; GAROUPA, 2020, p. 279.

³⁶⁰ Tradução nossa, no original: “*Behavioral economic analysis of crime aims at tackling the alleged gap between the rational theory and actual behavior of criminals. It blends the economic tools with psychology and sociology, proposing new insights with respect to law enforcement and the deterrence effect*”. GAROUPA, Nuno. Behavioral economic analysis of crime: a critical review. **European Journal of Law and Economics**, n. 15, p. 5-15, 2003, p. 6.

³⁶¹ OLSON; TIMM, 2012, p. 115.

³⁶² *Ibid.*

³⁶³ PORTO; GAROUPA, 2020, p. 279.

³⁶⁴ FERNANDES JÚNIOR *et al.*, 2017, p. 226.

Não obstante a relevância de tais variantes positivas para o fenômeno criminoso, a sua abordagem aprofundada neste trabalho fica prejudicada tendo em vista que a complexidade de tais panoramas extrapolaria, em muito, as finalidades desta pesquisa.³⁶⁵

Como pontificou Beccaria ainda no século XVIII: “[...] o meio mais seguro, mas ao mesmo tempo mais difícil de tornar os homens menos inclinados a praticar o mal, é aperfeiçoar a educação”,³⁶⁶ contudo renovar os lugares-comuns de que a educação, oportunidade de emprego e de desenvolvimento são molas propulsoras para o combate à criminalidade tornar-se-ia perfunctório e tautológico.³⁶⁷ Nos termos já salientados, o que se pretende com este estudo é avaliar as alterações institucionais que permitiriam a redução da criminalidade desconsiderados – mas sem desmerecer – os demais fatores biológicos e socioeconômicos.

Demais disso, essa visão do fenômeno criminoso parece não estimular, ao menos na área de conhecimento jurídico em que se encontra, uma majoração na eficiência institucional para o seu controle, caracterizando-se mais como uma justificativa³⁶⁸ para o problema do que uma tentativa de solução.³⁶⁹ Isso porque, para os adeptos extremados dessa teoria, a única

³⁶⁵ Ainda que não seja tema específico deste trabalho mister salientar que a cultura possui importância fundamental para o desenvolvimento da sociedade, das instituições e também da criminalidade. Para maiores informações como a cultura influencia o desenvolvimento humano, confira-se: HARRISON, Lawrence E.; HUNTINGTON, Samuel P. (Eds.). **Culture matters: how values shape human progress**. Nova York: Basic Books, 2000.

³⁶⁶ BECCARIA, Cesare. **Dos delitos e das penas**. Tradução: Paulo M. Oliveira. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2016, p.117.

³⁶⁷ Sobre a análise dos vetores positivos, inclusive da educação e da desigualdade de renda confira-se FERNANDES JÚNIOR *et al.*, 2017. No que pertine à relevância do fator educação, afirmam os autores: “[...] quanto maior o nível educacional, menor será a propensão do indivíduo cometer homicídios, isso acontece porque aumenta o custo moral de participação em crimes violentos. Outrossim, a educação há muito tempo vem sendo tratada como um dos elementos principais que possibilitam melhores oportunidades no mercado de trabalho e maiores retornos financeiros. [...]” (p. 239). Em relação à desigualdade de renda, observam: “Em concordância com a literatura econômica, a variável ‘desigualdade de renda’, que é medida pelo coeficiente gini, mostrou-se estatisticamente significativa e com o sinal positivo. Isto mostra que quanto maior a concentração de renda em uma determinada região e/ou período de tempo, maiores são os níveis de criminalidade [...]” (p. 239-240).

³⁶⁸ Confira-se: as ponderações de Theodore Dalrymple em capítulo denominado “Qual é a causa do crime”, ao analisar o aumento da criminalidade na Nova Zelândia: “É verdade, é claro, que a decisão dos criminosos de cometer crimes deve ter antecedentes; mas estes não devem ser buscados na pobreza, no desemprego ou na desigualdade da Nova Zelândia. Melhor, devem ser encontrados nos cálculos prudenciais que tais criminosos fazem (a probabilidade de sem pegos, aprisionados e daí por diante) e também nas características da cultura, particularmente cultura popular, de onde constroem suas ideias sobre o mundo”. DALRYMPLE, Theodore. **A vida na sarjeta: o círculo vicioso da miséria moral**. Tradução: Márcia Xavier de Brito. São Paulo: É Realizações, 2014. p. 297.

³⁶⁹ Nesse sentido, ao criticar as rotineiras explicações para justificar crimes brutais, Souza e Pessi afirmam: “para aqueles que negam o poder individual de escolha (poder esse que explica a existência de filhos responsáveis em famílias disfuncionais e vice-versa) a busca dos motivos para a prática do crime passa pela eleição de bodes-expiatórios. O primeiro lugar nessa lista é ocupado precisamente pelos pais dos criminosos. [...] A ‘peer pressure’ é outra justificativa apresentada de forma recorrente para o ingresso de alguém no submundo

forma de reduzir a quantidade de crimes e o seu custo seria alocar recursos em programas que busquem minimizar as raízes sociais, econômicas e biológicas do crime de modo que o possível delinquente não seria dissuadido por qualquer variação na certeza ou na severidade da punição.³⁷⁰

Concatenando as duas teorias de maneira precisa, Porto e Garoupa sustentam:

Embora o debate público recente tenha demonstrado tendência de enquadrar ambas as hipóteses como mutualmente excludentes, consideramos que é mais adequado vê-las como complementares. Por isso as políticas públicas ideais para reduzir a criminalidade deveriam ser uma mescla entre ações sobre a dissuasão e aquelas direcionadas às fontes das causas.³⁷¹

No mesmo sentido, Shaefer e Shikida asseveram que, de modo a minimizar a delinquência, a sociedade não criminosa deve buscar maximizar os custos da atividade infratora e, portanto, precisa “[...]estar atenta aos elementos coibidores do crime, como estruturação dos aparatos policiais, formação educacional, oferta de trabalho, urbanização planejada, distribuição de renda *etc*”.³⁷²

Como se depreende da leitura efetuada pelas diversas teorias, o crime é um processo complexo no qual questões socioeconômicas e mesmo biológicas exercem um papel de inexorável importância, contudo a atuação não pode ficar restrita aos aspectos positivos, sendo de imperiosa necessidade uma estruturação dos vetores negativos da equação econômica do crime para desestimular o ingresso de mais agentes nesse mundo da ilegalidade.

Assim, Becker, utilizando-se da experiência norte-americana, afirma que a melhoria das condições de vida nos Estados Unidos da década de 80 e 90 deu-se não em razão da prosperidade econômica, mas devido à redução da criminalidade. Embora reconheça que múltiplos fatores foram responsáveis pela diminuição, assevera que, isoladamente, a ampliação da detenção, bem como da punição dos criminosos foi o mais importante. Criticando a inércia dos governantes por seu foco exclusivo nos vetores positivos, pontua:

do crime. Contudo, se a pressão dos pares e a influência do meio atuam de forma determinante (como espécie de doença contagiosa), impelindo o indivíduo para a delinquência, como se explica o fato de que pessoas criadas em áreas com altos índices de criminalidade (que têm inclusive irmãos criminosos) não se tornam delinquentes? Há, aqui, uma clara inversão de causa e efeito: delinquentes não são forçados a entrar para o mundo do crime, mas escolhem se associar a grupos com os quais já têm afinidade[...]. SOUZA, Leonardo Giardin de; PESSI, Diego. **Bandidolatria e democídio**: ensaios sobre garantismo penal e a criminalidade no Brasil. Porto Alegre: SV Editora, 2018. p. 31-32.

³⁷⁰ *Ibid.*

³⁷¹ PORTO; GAROUPA, 2020, p. 279-280.

³⁷² SHAEFER; SHIKIDA, 2001, p. 200.

A maioria dos governos age como se estivesse impotente diante de poderosas forças para deter o que consideram uma ‘epidemia’ de crimes. Mas a experiência americana mostra que a criminalidade pode ser combatida ao mesmo tempo que se conserva a liberdade. Não é necessário esperar até que melhorias em educação e na moralidade reduzam os índices de criminalidade. Estes podem ser reduzidos rapidamente, aumentando-se a detenção de criminosos e sentenciando-se aqueles condenados por crimes graves a penas de prisão significativas[...] O aumento da propensão dos tribunais a condenar e prender criminosos a partir dos anos 80 foi fundamental no processo.³⁷³

Com fulcro em tal teoria, pretende-se centrar a avaliação de alternativas institucionais que favoreçam os vetores negativos “*p*” e “*f*” da equação de Becker de modo a majorar a probabilidade de condenação, bem como ampliar a qualidade e quantidade das sanções impostas, sem o aumento de custos para o Estado brasileiro.

4.2 ASPECTOS INSTITUCIONAIS A SEREM OTIMIZADOS À LUZ DA TEORIA ECONÔMICA DO CRIME

Toda interação humana, por ser permeada por interesses diversos sobre bens escassos, tem o potencial de gerar conflitos. De modo a fornecer ordem e previsibilidade às relações sociais, reduzindo o potencial de conflitos e os desperdícios deles decorrentes, as sociedades criam instituições.³⁷⁴ Definidas por North, precursor da escola institucionalista, como “as regras do jogo em uma sociedade”, as instituições caracterizam as restrições que dão forma à interação humana, estruturando e coordenando os incentivos no intercâmbio entre os homens e, portanto, são determinantes fundamentais para o desenvolvimento econômico³⁷⁵

³⁷³ BECKER, Gary. **Gazeta Mercantil**, 11 jan. 1999, p. A3 *apud* BRENNER, 2009, p. 24-25.

³⁷⁴ FIANI Ronaldo. **Cooperação e conflito: instituições e desenvolvimento econômico**. Edição do Kindle. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011. p. 243 -245.

³⁷⁵ Embora não seja o objeto central deste trabalho a importância das instituições para o desenvolvimento econômico vem sendo evidenciado na doutrina econômica com grande aceitação e demonstração empírica. Acerca dessa abordagem dos fatores que levam ao desenvolvimento Porto e Garoupa afirmam: “A teoria institucional afirma que são as instituições, ou seja, as regras do jogo, o elemento essencial em uma sociedade, pois orientam os indivíduos para um comportamento economicamente desejável. Segundo tal teoria, um país com instituições eficientes deve ser capaz de alcançar um crescimento econômico mais facilmente do que um país com instituições ineficientes. Um grande número de estudos tem analisado os efeitos das instituições (políticas, econômicas ou jurídicas) sobre o crescimento econômico. Um dos colaboradores mais destacados é Douglas North, prêmio Nobel de economia”. PORTO; GAROUPA, 2020, p. 29-30. Para maiores informações acerca da relação entre instituições e desenvolvimento econômico, confira: NORTH, Douglass C. **Instituições, mudança institucional e desempenho econômico**. Tradução: Alexandre Morales. São Paulo: Três Estrelas, 2018. Acerca da demonstração empírica da relevância das instituições para o crescimento econômico confira SUCULLY, Gerald. The institucional framwork and economic development. **Journal of Political Economy**, v. 96, n. 3, p. 652-662, 1988. Por meio da análise de 115 economias de mercado no período 1960-80, na qual realizou comparação entre as medidas de liberdade política, civil e econômica, o autor constatou: “que o quadro institucional tem efeitos significativos e amplos

porquanto orientam os indivíduos para um comportamento economicamente desejável, estabelecendo uma rotina que permite agir sem muita reflexão durante o seu cotidiano.³⁷⁶

Também na ciência política as instituições possuem especial destaque. Dallari, na parte inaugural da sua obra *Elementos da Teoria Geral do Estado*, aponta: “é necessário o conhecimento das instituições, pois quem vive numa sociedade sem consciência de como ela está organizada e do papel que nela representa não é mais que um autômato, sem inteligência e sem vontade”.³⁷⁷

As instituições formais estão diretamente relacionadas a uma atuação do Estado, emergindo da sua composição e, portanto, podem ser modificadas rapidamente.³⁷⁸ De outra banda, as informais são consideradas extensivas ou suplementares às formais e majoritariamente ligadas e derivadas de traços culturais, motivo pelo qual são mais resistentes a modificações e possuem maior estabilidade.³⁷⁹

Entre as instituições formais de maior importância inserem-se as normas legais (regras e princípios jurídicos), porquanto impõem, por meio da força monopolizada pelo Estado, padrões de comportamento a serem seguidos em todo o seu território. Como visto no primeiro capítulo deste texto, a violência constitui-se um dos principais desvios de comportamento que acompanham a sociedade desde os seus primórdios.

Acerca das influências institucionais na criminalidade, aponta-se, basicamente, duas vertentes para moldar o comportamento social: incapacitação e dissuasão. Na incapacitação, a força estatal é empregada concretamente para gerar a impossibilidade física de o agente perpetrar novos delitos em face do seu encarceramento. Ele é, pois, afastado, ainda que temporariamente, do meio social para evitar novos danos. Já a dissuasão acontece em perspectiva, decorrente da comparação e do exemplo. Um agente que pensa em cometer determinado delito, fica ciente do que aconteceu com o seu semelhante que realizou a conduta

sobre a eficiência e a taxa de crescimento das economias. Sociedades politicamente abertas, que aderem ao estado de direito, à propriedade privada e à alocação de recursos pelo mercado, crescem a uma taxa três vezes maior e são duas vezes e meia mais eficientes do que as sociedades em que essas liberdades são restringidas”(tradução nossa), no original: “*The compound growth rates of per capita output and Farrell-type efficiency measures for 115 market economies over the period 1960-80 were compared with measures of political, civil, and economic liberty. It was found that the institutional framework has significant and large effects on the efficiency and growth rate of economies. Politically open societies, which subscribe to the rule of law, to private property, and to the market allocation of resources, grow at three times the rate and are two and one-half times as efficient as societies in which these freedoms are abridged*”.

³⁷⁶ NORTH. Douglas C. **Desempeño económico en el transcurso de los años**. Disponível em: <https://hecomex1.files.wordpress.com/2013/01/north-1994.pdf>. Acesso em: 16 jan. 2021.

³⁷⁷ DALLARI, 2003, p. 1.

³⁷⁸ PORTO; GAROUPA, 2020, p. 30.

³⁷⁹ *Ibid.*

cogitada e, pelo receio de sofrer as mesmas consequências, decide abster-se de praticar o ato. A dissuasão é, pois, diretamente vinculada à probabilidade da punição e à quantidade de pena aplicada de modo a afetar as perspectivas comportamentais dos potenciais criminosos.³⁸⁰ Como se percebe, a incapacitação é a aplicação concreta da sanção penal – e corpórea - ao agente criminoso e a dissuasão configura uma repressão potencial, em perspectiva. Desse modo, mostra-se mais interessante, tanto do ponto de vista político quanto econômico, priorizar a dissuasão à incapacitação, embora esta seja um requisito para aquela.

No que se refere aos incentivos negativos da teoria econômica do crime, isto é, aqueles que desincentivam o agente a praticar o delito, as organizações³⁸¹ influenciadoras do comportamento dos indivíduos são as Polícias (que no Brasil, como já explicado divide-se em diversas corporações *ex vi* art. 144 da Constituição Federal), o Poder Judiciário, único responsável por aplicação *do jus puniendi* estatal, ai incluído o Ministério Público, titular exclusivo da ação penal pública no ordenamento jurídico pátrio (art. 129, I, CF/88).

Os graves problemas institucionais do sistema de justiça criminal brasileiro são assim resumidos por Cabral:

A avaliação geral de quem trabalha no Sistema de Justiça Criminal brasileiro é de que as coisas não vão nada bem. Sente-se que, cada vez mais, aumentam os números da cifra oculta, fundamentalmente, dos delitos mais graves. Assim, um grande percentual de infrações penais graves que são cometidas, jamais chegam às agências estatais de persecução penal. Constata-se, também, que a investigação criminal no Brasil é, em termos gerais, um grande fracasso. Em regra, a autoria e participação em delitos somente são identificados quando existe prisão em flagrante dos envolvidos. Ademais, verifica-se que os casos que efetivamente chegam às Varas Criminais têm, normalmente, tramitação morosa e sofrem com um infundável número de incidentes e dificuldades burocráticas. Obter uma sentença penal com trânsito em julgado, parece algo bastante difícil, para os delitos graves.³⁸²

Como demonstrado no primeiro capítulo deste trabalho, a garantia da segurança pública é monopólio estatal que exerce a força legítima por meio da atividade policial – fulcrada na descoberta da materialidade e autoria delitivas - e jurisdicional, na qual aplica-se, por agente imparcial, a devida sanção correspondente ao crime. Evidenciou-se também, com

³⁸⁰ MENDONÇA, Mário Jorge; CERQUEIRA, Daniel. Economia e Crime. *In*: LIMA, Renato Sérgio de; RATTON, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de (Orgs.). **Crime, polícia e justiça no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2020, p. 580-590, p. 584.

³⁸¹ Acerca da diferença entre corporações e instituições, confira-se: FIANI, 2011. p.8: “Enquanto instituições são regras gerais de interação social, organizações são grupos de indivíduos ligados por um conjunto de regras específicas (suas próprias instituições), as quais visam à ação coletiva do grupo em torno de um objetivo comum”.

³⁸² CABRAL, Rodrigo Leite Ferreira. **Manual do acordo de não persecução penal: à luz da Lei 13.964/2019 (Pacote Anticrime)**. Salvador: Juspodivm, 2020. p. 13.

dados e estatísticas, a ineficiência das atividades de dissuasão da criminalidade que, livre para se expandir, cresce a passos largos nos últimos anos. No segundo capítulo desta dissertação, foram acentuados os elevados custos que a criminalidade acarreta à sociedade brasileira, incluindo aí os gastos públicos e particulares com segurança e as consequências econômicas dos crimes. Aqui, concatenam-se os elementos analisados nos três capítulos deste trabalho.

Ao aplicar a teoria econômica do crime aos problemas institucionais que geram a criminalidade excessiva no Brasil ganha-se em perspectiva analítica. A premissa de que o comportamento humano é, em regra, limitadamente racional possibilita que seja moldado pelos incentivos institucionais dados em determinada sociedade.³⁸³ Nesse sentido, a eficiência das instituições responsáveis pela política criminal preventiva e repressiva pode ser aferida pela sua capacidade de desestimular a prática criminosa. Nas palavras de Brenner: “as autoridades que trabalham no esforço de fazer cumprir as leis buscam, ou deveriam buscar, maximizar o bem-estar social, minimizando as perdas oriundas dos crimes, o que inclui o custo de manter o sistema judiciário e policial aptos a combater o crime”.³⁸⁴

Como ensina Becker, otimizar as condições de enfrentamento à criminalidade não se resume tão somente à teoria da dissuasão pois, caso fosse esse o único objetivo das autoridades públicas, bastaria elevar a probabilidade de condenação “*p*” para 100% e a quantidade de pena “*f*” a um ponto que a torne muito superior ao benefício do crime. Lembra o economista que majorar “*p*” e “*f*” gera custos sociais e econômicos extremamente elevados já que os gastos no combate às ofensas aumentam sobremaneira com posturas extremadas. Nas palavras do autor: “o que é necessário é um critério que vá além das frases de efeito e forneça devido peso aos danos das infrações, aos gastos com investigação, prisão e condenação dos infratores, bem como ao custo social das punições”.³⁸⁵

Tendo por base tais considerações e, principalmente os custos de implementação de alternativas busca-se, a partir deste momento, relacionar as mazelas expostas nos dois primeiros capítulos com a teoria econômica do crime. Depreende-se, desse processo, alguns pontos fulcrais no sistema jurídico brasileiro que precisam de otimização institucional à luz dessa forma econômica de encarar o fenômeno criminoso.

³⁸³ OLSON; TIMM, 2012, p. 112.

³⁸⁴ BRENNER, 2009, p. 36.

³⁸⁵ Tradução nossa, segue no original: “*What is needed is a criterion that goes beyond catchy phrases and gives due weight to the damages from offenses, the costs of apprehending and convicting offenders, and the social cost of punishments*”. BECKER, 1968, p. 181.

No que se refere à probabilidade da condenação “*p*”, pelos dados expostos nos capítulos antecedentes, constata-se que, na realidade brasileira, tal vetor mostra-se sensivelmente minorado por dois motivos principais: a) a taxa de resolatividade policial dos crimes no Brasil é extremamente baixa, isto é, a atividade investigativa não consegue, na grande maioria dos casos, desvendar quem foi o autor dos delitos; b) mesmo quando realizada uma investigação adequada, a probabilidade de punição é diminuta em razão da atuação morosa e ineficiente do sistema de justiça que está abarrotado de demandas e não se desincumbe da sua função de acusar, processar e julgar em tempo adequado.

No tocante à quantidade e qualidade de pena efetivamente aplicada, vislumbra-se: c) uma equívoca prioridade na aplicação de penas privativas de liberdade em detrimento das penas de multa; d) como consectário, os custos das sanções mostram-se exorbitantes levando a uma interpretação leniente com aplicação quase que universal de penas mínimas e progressões de regimes automatizadas, o que acarreta na liberdade prematura dos agentes criminosos que não se sentem dissuadidos para reiterar os delitos.

A criminalidade que impera no Brasil caracteriza-se, preponderantemente, por ações oportunistas. Visto como um fenômeno econômico de escolha, o agente prefere gastar a sua energia para cometer o delito e ter as recompensas dele decorrentes do que procurar um trabalho lícito. Essa realidade está plenamente consolidada pelo Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias de 2019, divulgado pelo DEPEN, vinculado ao Ministério da Justiça,³⁸⁶ por meio do qual fica demonstrado que os crimes econômicos³⁸⁷, ou seja, aqueles com finalidade de lucro, representam a maioria esmagadora dos delitos perpetrados no país.

Em primeiro lugar, estão os crimes contra o patrimônio³⁸⁸ que representam 50,96% daqueles que se encontram presos no país. A motivação financeira para o

³⁸⁶ BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN). **Quantidade de incidências por tipo penal:** período de julho a dezembro de 2019. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoieWY5NjFmZjctOTJmNi00MmY3LTlhMTUeTlNwYwOTlmODFjYWQ5IiwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MwYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9>. Acesso em: 28 jan. 2021.

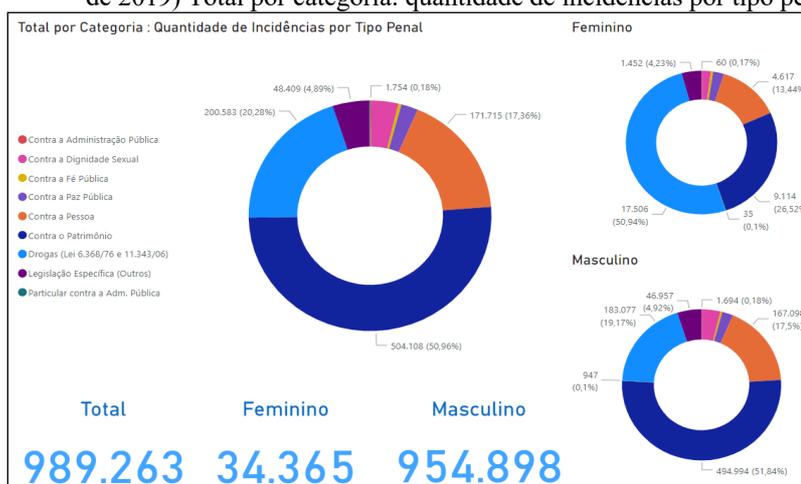
³⁸⁷ Adota-se nesta dissertação a noção de delito econômico trazida por Shikida: “Mas, o que vem a ser crime econômico ou lucrativo? Afora a questão jurídica, o crime pode ser classificado em dois grupos: o lucrativo ou econômico e o não-lucrativo ou não-econômico (Becker, 1968). Como exemplos para o crime econômico têm-se: furto, roubo ou extorsão, usurpação, apropriação indébita, estelionato, receptação, crimes contra a propriedade imaterial, contra a fé pública, contra a administração pública, tráfico de entorpecentes (droga); para o caso do crime não-econômico têm-se, por exemplo, homicídio, estupro, abuso de poder, tortura, etc”. SHIKIDA, Pery Francisco de Assis. Considerações sobre a economia do crime no Brasil: um sumário de 10 anos de pesquisa. **Economic Analysis of Law Review**, Brasília, Universidade Católica de Brasília, v. 1, n. 2, p. 318-336, jul./dez. 2010. p.319.

³⁸⁸ Aqueles previstos no Título II, da parte Especial do Código Penal, envolvendo:, furto, roubo, extorsão, usurpação, dano, apropriação indébita, estelionato, fraudes, receptação.

cometimento desses crimes dispensa comentários, uma vez que é inerente ao seu cometimento. Na segunda posição do ranking, encontram-se os delitos relacionados a Lei de Drogas (Lei. 11.343/06), representando 20,28%. Capiteado pelo tráfico de drogas - já que os usuários não são presos no Brasil- o lucro é a força motriz para o seu cometimento. Em terceiro lugar apenas, aparece os crimes contra a pessoa³⁸⁹ correspondendo a 17,36% de todos os encarceramentos ocorridos em território nacional. Nesse particular, merece registro que uma parcela cada vez maior dos crimes contra a pessoa, principalmente o homicídio, possui como motivação a guerra entre facções e organizações criminosas para o comando do tráfico. Em quarto lugar, aparecem os crimes referentes à legislação específica de modo que, sem a profundidade dos dados, não é possível ter a dimensão do percentual de crimes econômicos que ali estão inseridos. Há ainda, os crimes contra a paz pública que representam 2,24% do total de segregados, majoritariamente relacionados às associações criminosas (antigo crime de quadrilha) que possuem predominantemente motivação econômica. Por fim, ainda no que se refere à criminalidade econômica, 0,18% das prisões no Brasil decorrem de crimes contra a administração pública. Apesar da baixa incidência, muito devido à falta de eficácia das investigações contra esse tipo de criminalidade, tem-se que os danos deles decorrentes são manifestos, diante da vasta quantia de dinheiro que movimentam.

De modo a representar visualmente o afirmado, traz-se à colação gráfico extraído do sistema oficial DEPEN, referente à quantidade de incidência por tipo penal:

Gráfico 19 – Quantidade de Incidências por Tipo Penal (período de julho a dezembro de 2019) Total por categoria: quantidade de incidências por tipo penal



Fonte: Brasil, 2019, s.p.³⁹⁰

³⁸⁹ Previstos no Título I, da Parte Especial do Código Penal, quais sejam: homicídio, induzimento, instigação ou auxílio ao suicídio ou automutilação, aborto, lesão corporal, aqueles envolvendo periclituação da vida e saúde de outrem e rixa.

³⁹⁰ BRASIL, 2019.

Como se nota pela análise de dados, os crimes econômicos representam, a partir de uma visão conservadora que leva apenas tão somente os crimes patrimoniais, relacionados a droga e contra administração pública, 71,42% de todos os delitos que levaram indivíduos para a cadeia no país.³⁹¹ É, portanto, sobre esses agentes que as instituições precisam agir, basicamente por dois motivos: o primeiro, é que esses criminosos racionais representam a esmagadora maioria dos delinquentes, o segundo é que, como dito, independentemente das sanções a serem aplicadas, os agentes patológicos não serão desestimulados a praticar o crime., razão pela qual a exceção não pode condicionar a regra.

Tendo por base tais premissas, passa-se a analisar possíveis alternativas jurídicas para melhoria desses graves problemas institucionais de modo a reequilibrar a equação do crime com vistas a reduzir a taxa de criminalidade e as perdas sociais advindas da atividade criminosa.³⁹²

4.3 ALTERNATIVAS PARA AUMENTO DO VETOR PROBABILIDADE DA PUNIÇÃO

Ao sopesar a relevância de cada vetor negativo na equação do crime, Becker demonstra que os criminosos são mais dissuadidos pela probabilidade de condenação do que pela quantidade de pena efetivamente aplicada. Nesse sentido, um aumento em “ p ” compensado por uma redução percentual semelhante em “ f ” não mudaria os benefícios esperados pelo crime, porém mudaria a utilidade esperada já que os riscos seriam majorados. Considerando que os criminosos são mais afetados pelos riscos, conclui: “é facilmente demonstrável que um aumento em ‘ p ’ reduziria a utilidade esperada e, portanto, o número de ofensas mais do que uma porcentagem igual de aumento em ‘ f ’”.³⁹³

³⁹¹ Esse percentual é, sem sombra de dúvidas, muito maior tendo em vista que muitos dos crimes de legislação específica referem-se a questões financeiras tais como crime contra a ordem tributária, contra o sistema financeiro e organização criminosas. Demais disso, como dito, os crimes contra a paz pública representados praticamente em sua integralidade pela associação criminosa possuem finalidade lucrativa. Indo além, no que se refere aos crimes contra a pessoa, as lesões corporais e homicídios estão cada vez mais relacionados com disputa entre facções criminosas pelo mercado do tráfico e tem, portanto, em sua motivação um nítido vetor financeiro. Ocorre, contudo, que a ausência de dados primários impede a demonstração precisa desses números, razão pela qual primando pela cientificidade da pesquisa, utilizou-se uma estimada extremamente conservadora e segura.

³⁹² BRENNER, 2009, p. 37.

³⁹³ Tradução nossa, no original: “*This approach also has an interesting interpretation of the presumed greater response to a change in the probability than in the punishment. An increase in p , “compensated” by an equal percentage reduction in f would not change the expected income from an offense but could change the expected utility, because the amount of risk would change. It is easily shown that an increase in p would*

Posner comunga do entendimento, afirmando que uma peculiaridade da pena privativa de liberdade é que a redução da probabilidade de sua aplicação não pode ser facilmente compensada com o aumento da sua quantidade. Dessa forma, um aumento de uma pena de prisão de 20 para 25 anos teria muito menos influência no potencial criminoso do que o mesmo aumento de 25% na probabilidade da punição.³⁹⁴

Tal assertiva é empiricamente demonstrada por Eide. Ao analisar centenas de estimativas empírica das elasticidades entre “*f*” e “*p*”, o autor obteve o valor médio de -0,7 para “*p*” e -0,4 para “*f*”, ou seja: se o valor da probabilidade de condenação for aumentada em 100%, a criminalidade agregada cai 70%; de outro lado, se a quantidade de pena aplica for majorada em 100%, a taxa de criminalidade total reduz-se 40%.³⁹⁵

O aumento do vetor probabilidade de condenação não será obtido de maneira adequada apenas com soluções de âmbito jurisdicional. Isso porque, em grande monta, a persecução criminal titularizada pelo Ministério Público não mais é que um reflexo da atividade de investigação policial desenvolvida previamente.

Como já demonstrado numericamente nos capítulos anteriores desta dissertação, as taxas de resolutividade das polícias brasileiras, com algumas exceções pontuais, são extremamente baixas.³⁹⁶ Como resultado, a grande maioria dos crimes não tem sua autoria descoberta, o delinquente reitera na conduta e a sensação de impunidade torna-se uma constante, fazendo com que a vida criminosa se torne atraente.

Evidentemente que o presente trabalho não tem a pretensão de indicar soluções prontas para um problema histórico³⁹⁷ e complexo,³⁹⁸ razão pela qual, por questões

*reduce the expected utility, and thus the number of offenses, more than an equal percentage increase in *f*. if ‘*j*’ has preference for risk; the increase in *fj* would have the greater effect if he has aversion to risk; and they would have the same effect if he is risk neutral. The widespread generalization that offenders are more deterred by the probability of conviction than by the punishment when convicted turns out to imply in the expected-utility approach that offenders are risk preferrers, at least in the relevant region of punishments”.* BECKER, 1968, p. 178.

³⁹⁴ POSNER, Richard. A. Elección racional, Economía del comportamiento y derecho. Tradução: Alvaro Estrada. **Stanford Law Review**, 1997.

³⁹⁵ EIDE, E. Economics of criminal Behavior. **Encyclopedia of Law and Economics**, Oslo, 1997, p. 12 *apud* BRENNER, 2009, p. 22-23.

³⁹⁶ Nesse sentido, Szabó e Melina afirmam: “sem investigação e esclarecimento capazes de identificar os autores dos crimes e produzir provas consistentes, continuaremos amargando os altos índices de impunidade – que no Brasil é perversa e exerce um efeito cascata, ao incentivar os comportamentos socialmente nocivos” SZABÓ, Ilona, RISSO, Melina. **Segurança pública para virar o jogo**. Edição do Kindle. Rio de Janeiro: Zahar, 2018. p. 278-281.

³⁹⁷ Tratando da crise de eficiência da polícia pátria há cerca de 15 anos atrás, Soares já afirmava que, de uma maneira geral, “as polícias brasileiras não funcionam”. Registra a presença de excelentes profissionais, dedicados, honestos e competentes, contudo, de uma maneira geral, reconhece que as polícias e o sistema penitenciário estão isolados e falidos, despreparados para a democracia e para as exigências do mundo contemporâneo. Concluindo: “enquanto vivemos os efeitos da terceira revolução industrial – a era da

metodológicas, e diante da preponderância do fator probabilidade de condenação como vetor negativo na criminalidade, focar-se-á na análise de alternativas nesta seara que busquem otimizar a atuação do sistema de justiça.

De prêmio, mostra-se importante diferenciar as abordagens a serem realizadas. No primeiro momento, analisar-se-á a possibilidade de aumento da eficiência da Justiça Criminal por meio da ampliação de espaços de consenso de modo a racionalizar a atuação para os casos em que não haja acordo. Essa alternativa aplica-se principalmente à criminalidade eventual e aos crimes comuns.

No que se refere à criminalidade organizada, inclusive aquela de colarinho branco, busca-se demonstrar que o instituto da colaboração premiada alavanca a possibilidade de punição, constituindo importante instrumento para equalizar a equação do crime no país.

4.3.1 A expansão da justiça penal consensual como alternativa utilitarista para a tragédia do Poder Judiciário

A relação das pessoas com o tempo foi definitivamente alterada com o desenvolvimento tecnológico ocorrido no final do século XX. O telefone, a televisão e especialmente a internet permitiram uma comunicação em tempo real, resultando em um processo de integração sistêmica da economia em nível supranacional denominado

informação -, enquanto a economia se globaliza e a sociedade se complexifica, continuamos na idade da pedra em matéria de segurança”. SOARES, Luiz Eduardo. **Segurança tem saída**. Rio de Janeiro: Sextante, 2006. p. 117.

³⁹⁸ Apesar de não ser tema principal desse trabalho e ultrapassar as possibilidades da pesquisa, urge registrar que duas posturas indicadas de maneira preponderante na bibliografia pesquisada poderiam ter reflexo na otimização do trabalho policial e, portanto, no aumento do fator probabilidade de punição, qual sejam: investimento em tecnologia e participação popular. No que se refere à primeira alternativa, a sua utilidade e economicidade já tinha sido observada por Becker, ao salientar que o desenvolvimento tecnológico policial implica em um aumento da eficiência policial, e, portanto, da probabilidade de punição, tendo observado que a melhoria na tecnologia policial foi acompanhada de um declínio na criminalidade. (BECKER, 1968, p. 188). Já a participação popular na gestão da segurança pública, além de ser um mandamento constitucional encontra forte apoio da doutrina já com repercussões práticas. Com ensina Santin, “a participação popular na realização de segurança pública é necessária, útil e conforme a vontade do constituinte, que previu a obrigação do Estado de prestar os serviços de segurança pública, com a colaboração de todos”. (SANTIN, 2004, p. 195). Dias Neto aponta que “a eficácia do Estado na gestão de uma sociedade pluralista está altamente relacionada à democratização de seus processos decisórios” (DIAS NETO, Theodomiro. **Segurança urbana: o modelo da nova prevenção**. São Paulo: Revista dos Tribunais e Fundação Getúlio Vargas, 2005. p. 124). Como se nota, a responsabilidade do cidadão de participar da segurança pública decorre não somente de uma recomendação constitucional, mas por uma lógica econômica. Ao prestar inadequadamente os serviços públicos que lhe é inerente, entre os quais inclui-se o da segurança pública, o Estado gera custos extras ao cidadão, além daqueles já vultosos referente ao pagamento dos tributos. Há experiências de sucesso da participação popular na segurança pública com os Conselhos Comunitários de Segurança que aplicam os conceitos de atuação em conjunto da polícia e população para identificar, priorizar e responder os problemas da criminalidade. Para maiores informações sobre os CONSEGS, confira-se: SANTA CATARINA. Secretaria de Estado de Segurança Pública. **Conceito de polícia comunitária**. Disponível em: <https://www.ssp.sc.gov.br/disc/index.php/pol-com/conceito>. Acesso em: 12 jan.2021.

globalização.³⁹⁹ Nesse cenário globalizado e pós-moderno, não há espaço para formalismos exacerbados em sacrifício do tempo, exigindo-se em todas as áreas da ciência o melhor resultado no menor tempo possível. Com o Direito, tal demanda não é diferente.⁴⁰⁰

Oliveira aponta que o sistema jurídico vigente se apresenta estruturalmente antiquado, burocrático e lento enquanto a sociedade pós-moderna exige uma resposta rápida para os seus conflitos, transmitindo a sensação de que “[...] o ordenamento jurídico, que outrora era eficiente na solução de conflitos, não atende aos anseios de justiça da sociedade atual”.⁴⁰¹

A morosidade do sistema judiciário apresenta sérias consequências em relação aos fatores negativos da teoria econômica do crime, especialmente a probabilidade da punição, porquanto inúmeros processos são maculados pela extinção da punibilidade pelo tempo, a prescrição. Para se ter uma dimensão da extensão e gravidade do problema, especificamente em relação aos processos que apuram crimes dolosos contra a vida, submetidos ao julgamento do Tribunal do Júri em procedimento próprio, o Relatório Analítico Justiça Pesquisa do CNJ estima que em 30% dos processos de crimes dolosos contra a vida há a extinção da punibilidade do agente pela prescrição.⁴⁰²

Ainda que não maculadas pelo cutelo prescricional, punições aplicadas muito tempo depois dos crimes serem cometidos geram uma sensação de impunidade, reduzindo a dissuasão dos agentes. Nesse aspecto, Mcadams e Ulen explicam que, considerando que os benefícios do crime são experimentados imediatamente após o seu cometimento, esse prato da balança acaba ganhando, psicologicamente, mais peso que a possível punição a ser futuramente aplicada, na medida em que as pessoas tendem a valorizar de maneira mais sensível o que está mais próximo, no caso cronologicamente, em comparação com o que está mais distante. Nesse aspecto, quanto maior o tempo para a aplicação da pena, menor será a percepção da probabilidade da sanção por parte do agente criminoso.⁴⁰³

³⁹⁹ FARIA, José Eduardo. **O direito na economia globalizada**. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 52.

⁴⁰⁰ Ao analisar as novas formas e funções do Direito em nove tendências Faria indica: “a terceira tendência está relacionada ao excesso de formalismo dos tribunais e à excessiva burocratização dos mecanismos processuais. Trata-se da reformulação paradigmática do direito do direito processual civil e penal [...]”. FARIA, José Eduardo. **Sociologia jurídica: direito e conjuntura**. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 120.

⁴⁰¹ OLIVEIRA, Rafael Serra. **Consenso no processo penal: uma alternativa para a crise do sistema criminal**. São Paulo: Almedina, 2015. p. 31.

⁴⁰² CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Relatório analítico propositivo: justiça pesquisa – justiça criminal, impunidade e prescrição**. Brasília, 2019. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2018/01/6ab66f9a7c1f5c99878f04a46f8279e4.pdf>. Acesso em: 19 jan. 2021.

⁴⁰³ MCADAMS, Richard H.; ULEN, Thomas S. Behavioral criminal law and economics. **John M. Olin Program in Law and Economics**, 2008, p. 23.

Gico Jr. apresenta uma fundamentação econômica para a crise do judiciário brasileiro: sua sobreutilização pelos usuários. A ideia é simples: “quanto mais pessoas utilizarem o Judiciário, menos útil ele será para a coletividade, pois menor será sua capacidade de prestar serviços públicos adjudicatórios”.⁴⁰⁴ O autor traz a noção da tragédia dos comuns⁴⁰⁵ para o Poder Judiciário. Em tal contexto, o termo tragédia não é algo extremamente triste ou ruim, mas sim compreendido como algo inexorável: “é trágico porque não é o desejo de nenhuma das partes envolvidas, mas ainda assim, é inevitável”.⁴⁰⁶ Fulcrado nessa teoria afirma que: “os indivíduos, diante da possibilidade de explorar um recurso comum, estariam fadados a destruí-los pela sobreutilização”.⁴⁰⁷

Ao classificar o Poder Judiciário como um recurso comum,⁴⁰⁸ assevera que a crise de eficiência desse serviço está relacionada muito mais à sobreutilização do que aos investimentos públicos na estrutura que compõe o Poder Judiciário, concluindo:

Assim como as estradas congestionadas dos grandes centros urbanos, há um limite para o que se pode investir no Judiciário, sendo necessário encontrar outras formas de reduzir a litigância que não seja apenas contratar mais juízes, abrir novas varas ou criar mais juizados especiais e, muito menos, incentivar que mais pessoas procurem o Judiciário, isto é, mais sobreutilização.⁴⁰⁹

⁴⁰⁴ GICO JUNIOR, Ivo Teixeira. **A tragédia do judiciário: subinvestimento em capital jurídico e sobreutilização do judiciário**. 2012. Tese (Doutorado em Economia) – Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2012. p. 109.

⁴⁰⁵ Augustinho explica: “A ‘tragédia dos comuns’ é uma metáfora utilizada para representar a inevitável ‘infelicidade’ da condição humana diante do descompasso entre as suas necessidades ilimitadas e os limitados recursos. A expressão foi empregada como título de artigo escrito em 1968 por Garrett Hardin, biólogo norte-americano, que busca associar a ideia simbólica de ‘tragédia’ às consequências negativas advindas do processo de crescimento populacional”. Como ensina, os *commons*, na língua inglesa, referem-se a porções de terras/pastos, que, durante a Idade Média, era concedido livre acesso a todos os pastores para criar seus rebanhos. Em determinado momento, os animais começaram a morrer de inanição a níveis preocupantes. Aplicando-se noções de economia ao caso, percebe-se que cada pastor tende a aumentar o seu rebanho, mas como todos tomam as mesmas decisões, o pasto torna-se insuficiente para alimentar os animais. Citando Hardin, afirma: “Essa liberdade de acesso representa, assim, a ruína, tanto dos *commons* quanto dos rebanhos”. O autor conclui, ao final: “Esta então é a tragédia. Todo ser humano busca individualmente a maximização da sua utilidade de forma infinita em um mundo cujos bens são finitos. Desse modo, o exercício dessa liberdade, ao invés de representar o resultado positivo racionalmente esperado por cada um isoladamente, conduz à sobreutilização e ao esgotamento dos recursos naturais”. AUGUSTINHO, Eduardo Oliveira. As tragédias dos comuns e dos anticomuns. In: RIBEIRO, Marcia Carla Pereira; KLEIN, Vinicius (Coords.). **O que é análise econômica do direito: uma introdução**. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 45-48.

⁴⁰⁶ GICO JUNIOR, *op. cit.*, p. 97.

⁴⁰⁷ *Ibid.*

⁴⁰⁸ Gico Júnior ensina que: “[...] um recurso é considerado comum quando é inclusivo (não-excludente), mas rival, ou seja, é muito difícil excluir usuários não-autorizados, o que pode levar ao livre acesso, e a utilização do recurso por um indivíduo diminui a utilidade para os outros usuários. O Judiciário brasileiro goza dessas duas características: ele é inclusivo (não-excludente) e rival”. *Ibid.*, p. 107-108.

⁴⁰⁹ *Ibid.*, p. 111.

Ainda que a noção de tragédia do Poder Judiciário tenha sido utilizada para a sobreutilização cível, é facilmente transplantável para a realidade criminal tendo em vista que ainda vigora, em regra, no Brasil o princípio da obrigatoriedade da ação penal pública.⁴¹⁰

Diante das imposições legais previstas nos artigos 24⁴¹¹ e 42⁴¹² do Código de Processo Penal, havendo materialidade e autoria delitivas comprovadas, o membro do Ministério Público deverá, necessariamente, oferecer a denúncia e estará impedido de desistir da ação. Não obstante, “a obrigatoriedade não pode ser vista como se fosse uma imposição cega de fazer a mesma coisa sempre e a todo custo, inclusive contra os próprios objetivos que fundaram o princípio da legalidade processual”.⁴¹³ Como ensina Cabral, a ideia importante da obrigatoriedade é que o membro do MP não consiga perseguir arbitrariamente alguns e nem privilegiar outros; não podendo, sem fundamentação jurídica legítima, renunciar uma investigação viável e madura que lhe chegue às mãos.⁴¹⁴

Além da interpretação míope do princípio da obrigatoriedade, outro fator preponderante para a sobreutilização da Justiça Penal no Brasil é a ampliação do âmbito de incidência do direito penal para áreas que não eram originariamente abarcadas pela sua força cogente a exemplo: dos crimes ambientais, crimes contra a ordem tributária, ordem financeira, contra o consumidor *etc.* Williams, há longo tempo, já alertava que o crescimento de novas formas de criminalidade, da expansão de atividades terroristas com finalidades políticas e a ampliação do número de formas tradicionais de delitos representa um ataque sem precedentes aos valores e instituições do mundo ocidental.⁴¹⁵

Nos termos do que ensina Silva Sánchez, por ser um instrumento qualificado de proteção de bens jurídicos especialmente importantes, o surgimento de novas realidades – ou novas valorações de interesses preexistentes – seguramente legitima um espaço de “expansão razoável” do Direito Penal. Lado outro, alerta que: “[...] com a mesma convicção, próxima da

⁴¹⁰ Para mais informações sobre as consequências da obrigatoriedade da ação penal na eficiência da prestação jurisdicional e da escassez de recursos, Cf. SOUZA, Bruno Cunha. **Obrigatoriedade da ação penal pública: o problema da escassez dos recursos públicos para uma prestação jurisdicional eficiente.** Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná-PUC/PR, Curitiba, 2020.

⁴¹¹ Art. 24. Nos crimes de ação pública, esta será promovida por denúncia do Ministério Público, mas dependerá, quando a lei o exigir, de requisição do Ministro da Justiça, ou de representação do ofendido ou de quem tiver qualidade para representá-lo.

⁴¹² Art. 42. O Ministério Público não poderá desistir da ação penal.

⁴¹³ CABRAL, 2020, p. 33.

⁴¹⁴ *Ibid.*

⁴¹⁵ WILLIAM, J. E. Hall. A crise de confiança no sistema penal e em particular nas prisões. Tradução: Aline K. Klausz e Mário Luís P. M. de Barros. **Revista de Direito Penal**, Rio de Janeiro, n. 21/22, p. 38-59, jan./jun. 1976, p. 38.

certeza, se deva afirmar que também se dão importantes manifestações da expansão desarrazoada”.⁴¹⁶

O mundo globalizado inseriu o sistema penal em um dilema de elevada complexidade. Se por um aspecto a sociedade demanda soluções rápidas para conflitos que a assolam, por outro, postula a criminalização de um número cada vez maior e mais complexo de condutas.⁴¹⁷ Com efeito, dada a ampliação do plano de incidência material do direito penal, o instrumento único da sua aplicação - o processo penal - precisa evoluir para acompanhar *pari passu* tais mudanças. Não é, contudo, o que se observa na realidade brasileira.

Desde a década de 80, Hassemer vem apontando preocupação dessa expansão do direito penal e a necessidade de ponderação entre o princípio da legalidade e da oportunidade da ação penal. Na sua visão, “[...] é pouco inteligente obrigar as autoridades a investigar da mesma forma e com a mesma intensidade todos os delitos” tanto do ponto de vista econômico quanto político porque “os recursos materiais e pessoais postos a disposição dessas autoridades serão sempre insuficientes”.⁴¹⁸ Binder comunga desse entendimento, asseverando que a limitação de recursos estatais e, como consectário, sua capacidade de resposta limitada, é uma ideia plenamente aceita em outras áreas da ciência política, porém mostra-se extremamente refratária na seara do Direito. Como afirma:

parece que viola uma espécie de tarefa sagrada se é dito para os cidadãos com clareza que não se tem a capacidade para interferir realmente em tudo. Aqui ressoam velhas concepções moralistas que confundem delito e pecado, justamente porque se entende que não se pode ser “pragmático” com o mau. Pelo contrário, acredito que a sociedade tem muito pouca expectativa de que a justiça se encarregue de tudo e se contentaria facilmente que se ocupasse de menos assuntos, mas que o fizesse bem.⁴¹⁹

⁴¹⁶ SILVA SÁNCHEZ, 2003, p. 31-32.

⁴¹⁷ OLIVEIRA, 2015, p. 38.

⁴¹⁸ Tradução nossa, no original: “*a corto plazo – desde el punto de vista económico- y a largo plazo – desde el punto de vista político – es poco inteligente, obligar de la misma manera e intensidad a las autoridades instructoras al esclarecimiento de todos los delitos. Los recursos materiales y personales de dichas autoridades siempre serán insuficientes. Por ello, las autoridades concentran su actividad instructora de manera selectiva, lo cual, por otro lado, también ordena el legislador. Em efecto, así, se perseguirán intencionalmente unas conductas, indulgentemente otras, y otras, simplemente no se perseguirán*”. HASSEMER, Winfried; LINARES, Miguel Ángel Cobos Gómez de . La persecución penal: legalidad y oportunidad. **Jueces para la Democracia**, n. 4, p. 8-11, 1988. p. 9. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2530062>. Acesso em: 18 jan. 2021.

⁴¹⁹ BINDER, Alberto. **O sentido do princípio da oportunidade no contexto da reforma da justiça penal da América Latina**: fundamentos para a reforma da justiça penal. Florianópolis: Empório do Direito, 2017. p. 159, p.149-181. Em outra passagem da mesma obra, o autor expressa a simbolização da resposta jurídica, tratando especificadamente da limitação de recursos no âmbito processual penal: “Tínhamos mencionado outra dimensão vinculada com a reflexão sobre o princípio da oportunidade. Consiste na dificuldade para

A racionalização do uso dos recursos comuns - tal como o Poder Judiciário - precisa ser avaliada com vistas a escapar do destino inerente à tragédia que lhes é inerente. Como alerta Lamadrid Luengas, processar e julgar todos os delitos que cheguem ao conhecimento das autoridades seria inviável financeiramente na medida em que o aumento contínuo da criminalidade na sociedade moderna demandaria investimentos crescentes, tanto técnicos quanto humanos, do sistema de justiça criando uma dinâmica exponencial que nenhuma economia poderia manter e, cedo ou tarde, teria que rever essa postura.⁴²⁰

Nesse cenário, a justiça penal consensual emerge como alternativa de extrema relevância para contornar a morosidade e majorar a possibilidade de punição do agente, balanceando a equação do crime no Brasil. Adota-se, assim, a seletividade adequada defendida por Hassemer e, com isso, “[...] é estabelecido um sistema em que é possível realizar eleições de prioridades, de forma inteligente, levando para julgamento plenário (é dizer, processo penal com instrução e julgamento perante o Juiz) somente aqueles casos mais graves”.⁴²¹

Cunha ensina que não há um modelo de justiça penal consensual único, mas sim, modelos plurais, mistos que, por suas especificidades, distinguem-se em profundidade e amplitude. O autor também diferencia a justiça negocial da consensual. Em sua visão, na justiça negociada – espécie - as partes envolvidas têm maior poder de discussão, podendo por meio de concessões recíprocas, influenciar no conteúdo do acordo e encontrar uma solução negociada. Lado outro, na justiça penal consensual – gênero - a autonomia dos sujeitos é menor, resumindo-se na manifestação positiva – aceitação – dos termos previstos na lei ou negativa, recusa, da proposta firmada.⁴²² Conclui-se, assim, que a justiça negocial é um consenso agregado com maior poder de barganha.⁴²³

assumir a organização da Justiça penal como uma organização com recursos limitados. Portanto, a limitação de seus recursos parece constituir uma obviedade; é necessário insistir nesta dificuldade, porque no progressivo ou no crescente uso de respostas simbólicas como instrumentos do Direito Penal, oculta-se permanentemente o problema da capacidade de trabalho da administração da justiça” *Ibid.*, p.161.

⁴²⁰ LAMADRID LUENGAS, Miguel Ángel. **El principio de oportunidad como una herramienta de política criminal**. Tese de Doutorado, UPF, 2015, Barcelona, p.131-132.

⁴²¹ CABRAL, 2020, p. 13.

⁴²² CUNHA, Vitor Souza. **Acordos de admissão de culpa no processo penal**. Salvador: Juspodivm, 2019. p. 69-71.

⁴²³ Nas palavras do autor: “Dessa forma, a existência de efetiva negociação entre as partes, ou seja, de discussão sobre o conteúdo do acordo e com ampla possibilidade de todos contribuírem para a solução, é o traço que marca a fronteira entre a justiça criminal negocial e a consensual, modelos que não tomamos como sinônimos. Como consequência, a existência da barganha na justiça consensual é apenas elemento acidental e circunstancial, sendo possível pensar em modelo consensual em que as partes cheguem a um acordo independentemente de empreenderem uma verdadeira negociação”. *Ibid.*, p. 72.

Apesar de ser um conceito plural, ainda em construção, a justiça penal consensual pode ser compreendida como uma nova maneira de estruturação e administração do sistema de justiça criminal que se afasta do modelo tradicional – exclusivamente conflitual e impositivo – para adotar mecanismos horizontais de abertura ao diálogo e à participação.⁴²⁴ Adota-se, assim, uma solução utilitarista. Existindo uma investigação prévia dotada de materialidade e indícios de autoria e tendo o investigado reconhecido, livremente, perante autoridades legítimas, a prática delitiva, não há razão para que a demanda precise aguardar uma definição do Estado-juiz, quando as partes já chegaram ao consenso.

Grampeie-se que, na grande maioria dos casos, a solução consensual torna-se proveitosa para ambas as partes. Para o Estado-acusação, tem-se uma resposta ao crime com maior celeridade e efetividade, sem riscos de prescrição ou dispêndio de recursos em uma instrução desnecessária.⁴²⁵ Lado outro, para o acordante, sujeito ativo de um fato típico, uma alternativa de solução célere da demanda com benefícios de redução de pena e de custos.⁴²⁶

É um jogo de ganha-ganha.

Relacionando a importância da justiça consensual com a teoria econômica do crime de Becker, Castilho consigna:

[...] pode-se afirmar com segurança que a expansão dos espaços de consenso no processo penal tem poder suficiente para incrementar a probabilidade da sanção, na medida em que simplifica e otimiza o sistema de justiça, aumentando seus níveis de eficácia e possibilitando a concentração de esforços tão somente nas situações excepcionais que superam o âmbito consensual. Ademais, a recuperação da credibilidade da justiça e da certeza da punição, refletem diretamente na análise de custos e benefícios realizada pelo indivíduo antes da prática do crime, contribuindo, em última instância, para dissuadi-lo da ideia criminosa.⁴²⁷

⁴²⁴ CUNHA, 2019, p. 74.

⁴²⁵ “É evidente que essa não é uma solução perfeita. Num mundo ideal, a melhor opção seria levar todos os casos a um juízo plenário. No entanto, temos que lidar com os problemas reais, de pessoas de carne e osso. Nosso país, longe está desse mundo ideal, os recursos são escassos e as práticas ilícitas são elevadas. Existe uma carga desumana de processos que se acumulam nas Varas Criminais do país, que causam sérios prejuízos a atrasos no oferecimento de Justiça às pessoas que se encontram, de alguma forma, envolvidas em fatos criminais”. CABRAL, 2020, p. 14.

⁴²⁶ Tratando da importância da solução consensual para a redução de custos do processo Porto e Garoupa explicam: “Muitas vezes, um advogado está tão certo da força de sua causa que vai até o final do processo para receber uma sentença, que pode ser favorável ou não, gastando muito de seu tempo e do tempo e dinheiro de seu cliente, quando poderia ter chegado a um acordo com a outra parte já no início do processo e, ainda que recebesse menos, seria mais eficiente do que os recursos gastos nos anos decorridos até que o litígio fosse resolvido pelo judiciário”. PORTO; GAROUPA, 2020, p. 15-16.

⁴²⁷ CASTILLHO, Diego Gomes. Análise econômica do direito e expansão dos espaços de consenso no processo penal: ferramentas imprescindíveis para a modernização da segurança pública *In*: SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano *et al.* (Orgs.). **Segurança pública: os desafios da pós-modernidade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. p. 111-133. p. 127.

A conclusão evidencia-se límpida das premissas estabelecidas. Considerando que não há estrutura material e pessoal para a investigação de todas as infrações penais no país – número que se amplia cada vez mais com a expansão do direito penal e a complexidade das relações sociais, é útil e necessário que o foco desses fatores esteja nos crimes complexos em que não haja o consenso, ou seja, em que há uma pretensão punitiva resistida. A probabilidade de condenação será majorada porque os casos de acordo serão mais rapidamente solucionados, permitindo às autoridades de investigação e, principalmente, ao Poder Judiciário centrarem-se nas outras causas com conflito de interesses.

Com efeito, a expansão dos espaços de consenso no ordenamento jurídico pátrio e o seu consectário lógico, o aumento dos níveis de eficiência⁴²⁸ do sistema penal “[...] impactam diretamente a relação de custos e benefícios do ato criminoso, eis que o crime perde substancialmente sua atratividade, fazendo com que o indivíduo, enquanto ser racional, seja dissuadido da prática criminosa”.⁴²⁹

Apesar de a legislação brasileira ter adotado há algumas décadas institutos da justiça penal consensual, vislumbra-se ainda a possibilidade de ampliação desse mecanismo de solução de conflitos.

Desde a promulgação da Constituição da República de 1988, foi prevista a possibilidade de institutos da justiça penal consensual, porém restrita às infrações de menor potencial ofensivo.⁴³⁰ Sete anos após, entrou em vigor a Lei n. 9.099/95, que previu em seu bojo dois instrumentos de justiça penal consensual: a transação penal⁴³¹ e a suspensão condicional do processo.⁴³²

⁴²⁸ Acerca da utilização de elementos da Análise econômica do direito na majoração da eficiência do sistema processual Porto e Garoupa aduzem: “O Direito Processual, por exemplo, pode utilizar a teoria para adotar novas práticas e reformar dispositivos legais focados na busca pela eficiência, com o objetivo de diminuir os custos dos processos judiciais para o Estado, bem como o tempo de tramitação de um processo, facilitando seu andamento”. PORTO; GAROUPA, 2020, p. 17.

⁴²⁹ CASTILLHO, 2019, p. 128.

⁴³⁰ Art. 98. A União, no Distrito Federal e nos Territórios, e os Estados criarão: I - juizados especiais, providos por juízes togados, ou togados e leigos, competentes para a conciliação, o julgamento e a execução de causas cíveis de menor complexidade e infrações penais de menor potencial ofensivo, mediante os procedimentos oral e sumaríssimo, permitidos, nas hipóteses previstas em lei, a transação e o julgamento de recursos por turmas de juízes de primeiro grau;

⁴³¹ Art. 76. Havendo representação ou tratando-se de crime de ação penal pública incondicionada, não sendo caso de arquivamento, o Ministério Público poderá propor a aplicação imediata de pena restritiva de direitos ou multas, a ser especificada na proposta.

⁴³² Art. 89. Nos crimes em que a pena mínima cominada for igual ou inferior a um ano, abrangidas ou não por esta Lei, o Ministério Público, ao oferecer a denúncia, poderá propor a suspensão do processo, por dois a quatro anos, desde que o acusado não esteja sendo processado ou não tenha sido condenado por outro crime, presentes os demais requisitos que autorizariam a suspensão condicional da pena.

É impossível negar a funcionalidade de tais institutos e o avanço que geraram para a redução da carga de trabalho que seria levada ao juiz com prejuízo à efetividade. Esse avanço não foi, contudo, suficiente para aplacar a crescente demanda de casos que chegam às autoridades.

Segundo dados divulgados pelo Conselho Nacional do Ministério Público, no relatório “Ministério Público um retrato 2018”,⁴³³ no ano de 2017, foram oferecidas 966.426 (novecentos e sessenta e seis mil, quatrocentos e vinte e seis) denúncias,⁴³⁴ enquanto no mesmo período foram ofertadas 195.010 propostas de transação penal. Com efeito, apenas 20,17% do total de casos em que estavam bem definidas autoria e materialidade, foi possível solucionar o caso com a proposta de transação penal. Transcorridos mais de duas décadas desde a promulgação da Lei n. 9.099/95 as evidências mostram que os mecanismos nela previstos, apesar de serem um avanço considerável, não conseguiram solucionar o problema da morosidade e sobreutilização do sistema de justiça criminal, porquanto, na contramão do que ocorre em outros países, no Brasil, a maioria dos casos penais ainda segue o procedimento ordinário.⁴³⁵

Com vistas a tentar aliviar essa crescente demanda, o CNMP, em agosto de 2017, editou a Resolução n. 181, que trata da instauração e tramitação do procedimento investigatório criminal de atribuição do Ministério Público. Apesar da discutível via eleita,⁴³⁶ criou-se, por meio do instrumento infralegal, um negócio jurídico processual a ser firmado entre o MP e o investigado na fase pré-processual, isto é, antes do oferecimento da denúncia, denominado de acordo de não persecução penal.⁴³⁷

⁴³³ Conselho Nacional do Ministério Público- CNMP. Ministério Público: um retrato 2018. Vol. VII, Brasília, CNMP, 2018.

⁴³⁴ Das quais, 830.280 decorreram de Inquéritos Policiais e Autos de Prisão em flagrante, 132.344 fundadas em termos circunstanciados e 3.802 derivadas de Procedimentos de Investigação Criminal. CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **MP um retrato**. Disponível em: <https://cnmp.mp.br/portal/relatoriosbi/mp-um-retrato-2020>. Acesso em: 20 jan. 2021.

⁴³⁵ CUNHA, 2019, p. 219.

⁴³⁶ A constitucionalidade da criação de institutos processuais por meio de resolução mostra-se duvidosa ante a atribuição constitucionalmente estabelecida ao Poder Legislativo para inovar na ordem jurídica. O art. 22, I, da CF prevê ser de competência privativa da União legislar sobre direito processual. Verifica-se, contudo, uma tendência tanto do CNMP, quanto do CNJ de inovar na ordem jurídica por meio de Resoluções, assim como aconteceu com a Resolução do CNJ, quando da criação da audiência de custódia. Registre-se, por fim, que tais questões foram levadas ao STF pelas Ações Diretas de Inconstitucionalidade n. 5790 proposta pela Associação de Magistrados Brasileiros e n. 5793 de iniciativa da Ordem dos Advogados do Brasil.

⁴³⁷ Eis a redação original da Res. 181/2017: Art. 18. Nos delitos cometidos sem violência ou grave ameaça à pessoa, não sendo o caso de arquivamento, o Ministério Público poderá propor ao investigado acordo de não-persecução penal, desde que este confesse formal e detalhadamente a prática do delito e indique eventuais provas de seu cometimento, além de cumprir os seguintes requisitos, de forma cumulativa ou não: I – reparar o dano ou restituir a coisa à vítima; II – renunciar voluntariamente a bens e direitos, de modo a gerar

Extirpando o debate sobre a regularidade da sua inserção no ordenamento pátrio, a Lei n. 13.964, de 24 de dezembro de 2019 incluiu no Código de Processo Penal o art. 28-A⁴³⁸ que instituiu o acordo de não persecução penal com sensíveis diferenças com as previsões da Resolução do CNMP.⁴³⁹ O inovador mecanismo de solução consensual no âmbito criminal permite que, em todas as infrações penais não cometidas com grave ameaça ou violência à pessoa e cuja pena mínima seja inferior a 4 (quatro) anos, a pactuação de acordo de não persecução penal desde que o membro do MP verifique ser necessário e suficiente para reprovação e prevenção do crime.

Ainda que não haja dados suficientes para avaliar o impacto de tal mecanismo consensual de solução de conflitos penais diante da sua recenticidade, vislumbra-se de antemão a sua ampla incidência e perspectiva inovadora. Grande parte dos delitos previstos no Código Penal e na Legislação extravagante tem pena mínima inferior a 4 (quatro) anos, o que demonstra a vasta aplicação de tal instituto.

Espera-se que o impacto do acordo de não persecução penal seja estruturante e um passo gigantesco para alteração da forma de solução de lides penais no país, com o aumento da eficiência do Poder Judiciário e, como consectário, a efetiva condenação dos investigados. Nesse sentido, Cabral entende que o ANPP representará “[...]uma das mais profundas mudanças na atuação prática daqueles que operam junto ao Sistema de Justiça Criminal,

resultados práticos equivalentes aos efeitos genéricos da condenação, nos termos e condições estabelecidos pelos arts. 91 e 92 do Código Penal; III – comunicar ao Ministério Público eventual mudança de endereço, número de telefone ou e-mail; IV – prestar serviço à comunidade ou a entidades públicas por período correspondente à pena mínima cominada ao delito, diminuída de um a dois terços, em local a ser indicado pelo Ministério Público. V – pagar prestação pecuniária, a ser estipulada nos termos do art. 45 do Código Penal, a entidade pública ou de interesse social a ser indicada pelo Ministério Público, devendo a prestação ser destinada preferencialmente àquelas entidades que tenham como função proteger bens jurídicos iguais ou semelhantes aos aparentemente lesados pelo delito. VI – cumprir outra condição estipulada pelo Ministério Público, desde que proporcional e compatível com a infração penal aparentemente praticada.

⁴³⁸ Art. 28-A. Não sendo caso de arquivamento e tendo o investigado confessado formal e circunstancialmente a prática de infração penal sem violência ou grave ameaça e com pena mínima inferior a 4 (quatro) anos, o Ministério Público poderá propor acordo de não persecução penal, desde que necessário e suficiente para reprovação e prevenção do crime, mediante as seguintes condições ajustadas cumulativa e alternativamente: I - reparar o dano ou restituir a coisa à vítima, exceto na impossibilidade de fazê-lo; II - renunciar voluntariamente a bens e direitos indicados pelo Ministério Público como instrumentos, produto ou proveito do crime; III - prestar serviço à comunidade ou a entidades públicas por período correspondente à pena mínima cominada ao delito diminuída de um a dois terços, em local a ser indicado pelo juízo da execução, na forma do art. 46 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); IV - pagar prestação pecuniária, a ser estipulada nos termos do art. 45 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), a entidade pública ou de interesse social, a ser indicada pelo juízo da execução, que tenha, preferencialmente, como função proteger bens jurídicos iguais ou semelhantes aos aparentemente lesados pelo delito; ou V - cumprir, por prazo determinado, outra condição indicada pelo Ministério Público, desde que proporcional e compatível com a infração penal imputada.

⁴³⁹ Para maiores detalhes sobre as diferenças entre os dispositivos da Resolução 181/2017 e o art. 28-A do CPP, confira-se: CABRAL, 2020.

representando também, um dos mais promissores caminhos para, pelo menos, a diminuição dos sérios problemas penais que vêm sendo enfrentados em nosso país[...].⁴⁴⁰

Indo além, vê-se possível a expansão dos espaços de consenso no país com a adoção dos acordos de admissão de culpa no processo penal pátrio. Embora possam ser incluídos em um sistema de justiça consensual, a transação penal, a suspensão condicional do processo e o acordo de não persecução penal são alternativas de resolução de casos penais antes da determinação da culpa.⁴⁴¹ Dessa forma, em nenhum dos institutos já previstos no Brasil ocorre uma sentença penal condenatória, mas sim a homologação da avença, a qual, descumprida, tem como consequência primordial a retomada da marcha processual.

Os acordos de admissão de culpa - repita-se, figura que, *de lege lata*, não existe no Brasil – são negócios jurídicos bilaterais de natureza mista, celebrados após o recebimento da acusação até a instrução processual, que pretendem abreviar o procedimento ou antecipar o julgamento do mérito causal decorrente de uma admissão da prática do fato típico, antijurídico e culpável pelo acusado que, renunciando ao seu direito constitucional de resistir à pretensão punitiva, obtém, em contrapartida, algum benefício processual e/ou material.⁴⁴²

O Projeto de Lei n. 882-2019⁴⁴³ previa a alteração do Código de Processo Penal para inserir no ordenamento pátrio um acordo de admissão de culpa por meio de a criação de um procedimento abreviado. Dessa forma, ao incluir o art. 395-A⁴⁴⁴ no livro II, que trata dos

⁴⁴⁰ CABRAL, 2020, p. 219.

⁴⁴¹ CUNHA, 2019, p. 77.

⁴⁴² *Ibid.*, p. 98.

⁴⁴³ BRASIL. **Projeto Lei.** Lei Estabelece medidas contra a corrupção, o crime organizado e os crimes praticados com grave violência a pessoa. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrar_integra?codteor=1712088&filename=PL+882/2019. Acesso em 21 jan. 2021c.

⁴⁴⁴ "Art. 395-A. Após o recebimento da denúncia ou da queixa e até o início da instrução, o Ministério Público ou o querelante e o acusado, assistido por seu defensor, poderão requerer mediante acordo penal a aplicação imediata das penas. § 1º São requisitos do acordo de que trata o **caput** deste artigo: I - a confissão circunstanciada da prática da infração penal; II - o requerimento de que a pena privativa de liberdade seja aplicada dentro dos parâmetros legais e considerando as circunstâncias do caso penal, com a sugestão de penas em concreto ao juiz; e III - a expressa manifestação das partes no sentido de dispensar a produção de provas por elas indicadas e de renunciar ao direito de recurso. § 2º As penas poderão ser diminuídas em até a metade ou poderá ser alterado o regime de cumprimento das penas ou promovida a substituição da pena privativa por restritiva de direitos, segundo a gravidade do crime, as circunstâncias do caso e o grau de colaboração do acusado para a rápida solução do processo. § 3º Se houver cominação de pena de multa, esta deverá constar do acordo. § 4º Se houver produto ou proveito da infração identificado, ou bem de valor equivalente, a sua destinação deverá constar do acordo. § 5º Se houver vítima decorrente da infração, o acordo deverá prever valor mínimo para a reparação dos danos por ela sofridos, sem prejuízo do direito da vítima de demandar indenização complementar no juízo cível. § 6º Para homologação do acordo, será realizada audiência na qual o juiz deverá verificar a sua legalidade e voluntariedade, devendo, para este fim, ouvir o acusado na presença do seu defensor. § 7º O juiz não homologará o acordo se a proposta de penas formulada pelas partes for manifestamente ilegal ou manifestamente desproporcional à infração ou se as provas existentes no processo forem manifestamente insuficientes para uma condenação criminal. § 8º Para

processos em espécie, mais especificamente no título I, processo comum, pretendia-se reduzir o trâmite processual para aquelas ações em que o acusado, após orientação da defesa, concordasse com os termos da acusação.

Veja-se que, ao contrário do ANPP, o processo abreviado possui todas as características de um acordo de admissão de culpa. Assim, como previsto no § 8º do referido texto, a decisão que homologa o acordo é considerada, para todos os efeitos, sentença condenatória, demonstrando que não se trata de uma alternativa para resolução do conflito sem reconhecimento de culpa e sim um reconhecimento de culpa antecipado.

Há, no referido texto, inúmeras formas de controle judicial que possibilitam o respeito integral aos direitos fundamentais do acusado. Demais disso, o procedimento abreviado seria uma alternativa posta ao acusado para resolver o seu problema com a Justiça de maneira célere e com benefícios consideráveis já que o artigo previa a possibilidade de redução das penas em até a metade, de alteração do regime de cumprimento das penas ou mesmo a substituição da pena privativa por restritiva de direitos, tudo de acordo com a gravidade do crime, as circunstâncias do caso e o grau de colaboração do acusado para a rápida solução do processo.

A intenção em abreviar o processo estava nítida na proposta e os benefícios para a majoração dos vetores negativos probabilidade de sanção “*f*” na equação da teoria econômica do crime seriam vultosos. Com a resolução consensual e célere das demandas, poderiam os atores processuais concentrar suas energias nas demandas em que a pretensão penal fora resistida, ensejando também uma resolução mais rápida para esses casos.

Não obstante, consoante se percebe da tramitação do projeto de lei, a proposta de procedimento abreviado foi rejeitada pelo Congresso Nacional.

De lege ferenda, tramitam nas Casas Legislativas Federais dois Projetos de Lei nos quais os acordos de admissão de culpa são expressamente adotados. Trata-se do Projeto de Lei n. 8045/2010, que disciplina o novo Código de Processo Penal⁴⁴⁵ e o Projeto de Lei

todos os efeitos, o acordo homologado é considerado sentença condenatória. § 9º Se, por qualquer motivo, o acordo não for homologado, será ele desentranhado dos autos, ficando as partes proibidas de fazer quaisquer referências aos termos e condições então pactuados, tampouco o juiz em qualquer ato decisório. § 10. No caso de acusado reincidente ou havendo elementos probatórios que indiquem conduta criminal habitual, reiterada ou profissional, o acordo deverá incluir o cumprimento de parcela da pena em regime fechado, salvo se insignificantes as infrações penais pretéritas. § 11. A celebração do acordo exige a concordância de todas as partes, não sendo a falta de assentimento suprável por decisão judicial, e o Ministério Público ou o querelante poderão deixar de celebrar o acordo com base na gravidade e nas circunstâncias da infração penal.

⁴⁴⁵ BRASIL. **Código de Processo Penal**. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1638152&filename=PL+8045/2010. Acesso em: 22 jan. 2021a.

n.236/2012, que criaria o novo Código Penal.⁴⁴⁶ Os Projetos, elaborados por comissões de juristas instituídas pelo Senado, conscientes da necessidade de dar maior celeridade às causas penais, majorando a eficiência do sistema criminal e a probabilidade de punição, previram institutos de acordos de admissão de culpa.

O art. 283,⁴⁴⁷ do PL n. 8045/2010 estabelece, o procedimento sumário, por meio do qual, até o início da instrução, o Ministério Público e o acusado, por seu defensor, poderão requerer a aplicação da pena, reduzindo até 1/3 do mínimo legal, nas infrações penais cuja pena máxima não ultrapasse 8 (oito) anos.

Por sua vez, o art. 105,⁴⁴⁸ do PL n. 236/2010, prevê o instituto da barganha e colaboração com a justiça em termos muito semelhantes ao procedimento sumário.

Como se nota, os influxos à expansão de um sistema processual de consenso são fortes e atuais na realidade pátria, encontrando na teoria econômica do crime um forte substrato científico de que poderá trazer resultados significativos no desestímulo às práticas criminosas pela dissuasão dos potenciais criminosos que, ao verificarem um aumento da

⁴⁴⁶ BRASIL. **Projeto Lei do Senado n. 236**, de 2012. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3515262&ts=1608577372736&disposition=inline>. Acesso em: 22 jan. 2021.

⁴⁴⁷ Eis a redação integral do artigo: “Art. 283. Até o início da instrução e da audiência a que se refere o art. 276, cumpridas as disposições do rito ordinário, o Ministério Público e o acusado, por seu defensor, poderão requerer a aplicação imediata de pena nos crimes cuja sanção máxima cominada não ultrapasse 8 (oito) anos. § 1º São requisitos do acordo de que trata o caput deste artigo: I – a confissão, total ou parcial, em relação aos fatos imputados na peça acusatória; II – o requerimento de que a pena privativa de liberdade seja aplicada no mínimo previsto na cominação legal, independentemente da eventual incidência de circunstâncias agravantes ou causas de aumento da pena, e sem prejuízo do disposto nos §§ 2º e 3º deste artigo; III – a expressa manifestação das partes no sentido de dispensar a produção das provas por elas indicadas. § 2º Aplicar-se-á, quando couber, a substituição da pena privativa de liberdade, nos termos do disposto no art. 44 do Código Penal, bem como a suspensão condicional prevista no art. 77 do mesmo Código. § 3º Mediante requerimento das partes, a pena aplicada conforme o procedimento sumário poderá ser, ainda, diminuída em até 1/3 (um terço) do mínimo previsto na cominação legal, se as condições pessoais do agente e a menor gravidade das consequências do crime o indicarem. § 4º Não se aplica o disposto no § 3º deste artigo se incidir no caso concreto, ressalvada a hipótese de crime tentado, outra causa de diminuição da pena, que será expressamente indicada no acordo. § 5º Se houver cominação cumulativa de pena de multa, esta também será aplicada no mínimo legal, devendo o valor constar do acordo. § 6º O acusado ficará isento das despesas e custas processuais. § 7º Na homologação do acordo e para fins de aplicação da pena na forma do procedimento sumário, o juiz observará o cumprimento formal dos requisitos previstos neste artigo. §8º Para todos os efeitos, a homologação do acordo é considerada sentença”.

⁴⁴⁸ Segue o seu conteúdo completo: “Art. 105. Recebida definitivamente a denúncia ou a queixa, o advogado ou defensor público, de um lado, e o órgão do Ministério Público ou querelante responsável pela causa, de outro, no exercício da autonomia das suas vontades, poderão celebrar acordo para a aplicação imediata das penas, antes da audiência de instrução e julgamento. § 1º São requisitos do acordo de que trata o caput deste artigo: I – a confissão, total ou parcial, em relação aos fatos imputados na peça acusatória; II – o requerimento de que a pena de prisão seja aplicada no mínimo previsto na cominação legal, independentemente da eventual incidência de circunstâncias agravantes ou causas de aumento da pena, e sem prejuízo do disposto nos §§ 2º a 4º deste artigo; III – a expressa manifestação das partes no sentido de dispensar a produção das provas por elas indicadas. § 2º Aplicar-se-á, quando couber, a substituição da pena de prisão, nos termos do disposto no art. 61 deste Código. § 3º Fica vedado o regime inicial fechado. § 4º Mediante requerimento das partes, a pena prevista no §1º poderá ser diminuída em até um terço do mínimo previsto na cominação legal”.

probabilidade de condenação, sopesarão os benefícios e abster-se-ão de perpetrar o delito. Demais disso, a redução de custos com a adoção do mecanismo alternativo de solução de controvérsias parece indicar para a sua essencialidade de sua adoção no sistema jurídico brasileiro.

4.3.2 A colaboração premiada como mecanismo propulsor da probabilidade da punição nos crimes organizados e de colarinho branco

As soluções consensuais adrede analisadas: transação penal, suspensão condicional do processo, acordo de não persecução penal ou mesmo o apenas idealizado procedimento abreviado prestam-se para corrigir, de maneira célere e econômica, a pequena e média criminalidade. Nesse sentido, Andrade assevera: “[...] ante a heterogeneidade da fenomenologia delitiva de nosso tempo, os agentes de criminalidade pequena e média muitas vezes mostram-se dispostos a resolverem conflitos pelo meio do consenso[...]”.⁴⁴⁹ Ocorre, contudo, que a sobrecarga de trabalho no sistema de justiça e o vultoso número de infrações de gravidade ordinária não são as únicas mazelas criminais da pós-modernidade.

Além da expansão do direito penal e da majoração delitiva, outras consequências decorreram das complexidades da modernidade, assolando, com enorme vigor, as terras brasileiras, dentre elas: o crescimento do crime organizado, da criminalidade econômico-financeira e da corrupção.

Baltazar Júnior atesta que a globalização econômica, a criação das zonas de livre comércio de bens e circulação de pessoas, a popularização da *internet* e as redes bancárias mundiais criaram um ambiente favorável, com aumento dos riscos,⁴⁵⁰ para as práticas delituosas organizadas e transnacionais. Nesse sentido, pontua que “a criminalidade, então, como fenômeno inerente à sociedade, acompanha o desenvolvimento populacional e tecnológico da sociedade na qual está inserido, modernizando-se também”.⁴⁵¹

Caminhando na mesma linha Pereira alerta para a preocupante penetração progressiva da criminalidade organizada nos meandros governamentais, no que chamou de

⁴⁴⁹ ANDRADE, Flávio da Silva. **Justiça penal consensual: controvérsias e desafios**. Salvador: Juspodvm, 2019. p. 285.

⁴⁵⁰ Sobre as mudanças da modernidade e o aumento global dos riscos, confira-se: BECK, Ulrich. **Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade**. Tradução: Sebastião Nascimento. São Paulo: Ed. 34, 2011.

⁴⁵¹ BALTAZAR JÚNIOR, 2010, p. 83-84.

“simbiose com o mundo econômico e político legal”.⁴⁵² De Sanctis, traça uma relação direta entre o crime organizado e a lavagem de dinheiro, afirmando que “[...] o esclarecimento das práticas de lavagem de valores constitui modalidade eficaz de combate ao crime organizado”.⁴⁵³

A realidade Brasileira aproxima-se muito do acima descrito. Nesse cenário, foi de premente necessidade a adesão do país às convenções de Mérida⁴⁵⁴ e de Palermo⁴⁵⁵.

Para esse filão da criminalidade, os instrumentos consensuais acima citados não se mostram eficientes. Isso porque a dificuldade dos crimes complexos reside na capacidade de investigar e provar do Estado-acusação.

É nesse aspecto que outro instrumento, também inserido no gênero justiça penal consensual, ganhou relevância recentemente de modo a configurar um fator preponderante para majoração da probabilidade de condenação (representada por “*f*” na equação de Becker).

Trata-se da colaboração premiada.

É preciso salientar que, apesar de ser inserido no contexto da justiça consensual, o instrumento da colaboração premiada não tem a finalidade precípua de acelerar a persecução criminal por meio do abreviamento do feito, mas, em verdade, busca otimizar a obtenção de provas para a infração investigada, ou outras a ela relacionadas, motivo pelo qual pode ser firmada antes do início do processo, ainda na fase investigativa ou mesmo durante a fase de execução penal⁴⁵⁶.

Como estabelecido pela Lei⁴⁵⁷ e reconhecido pelo STF,⁴⁵⁸ a colaboração é um meio de obtenção de provas. Destacando tal aspecto, Mendonça explica que a colaboração

⁴⁵² PEREIRA, Flávio Cardoso. **Crime organizado e suas infiltrações nas instituições governamentais**. São Paulo: Altas, 2015. p. 33.

⁴⁵³ DE SANCTIS, Faustos Martin. **Crime organizado e lavagem de dinheiro: destinação de bens apreendidos, delação premiada e responsabilidade social**. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 27.

⁴⁵⁴ O Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006 promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembléia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003, conhecida como a convenção de Mérida.

⁴⁵⁵ O Decreto nº 5.015, de 12 de março de 2004, promulga a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, conhecida como Convenção de Palermo.

⁴⁵⁶ CUNHA, 2019, p. 85.

⁴⁵⁷ O capítulo II da Lei 12.850 /2013 no qual está inserida a colaboração premiada consta “Da investigação e dos meios de obtenção de prova”.

⁴⁵⁸ [...] Considerando-se que o acordo de colaboração premiada constitui meio de obtenção de prova (art. 3º da Lei nº 12.850/13), é indubitável que o relator tem poderes para, monocraticamente, homologá-lo (art. 4º, § 7º, da Lei nº 12.850/13). 4. A colaboração premiada é um negócio jurídico processual, uma vez que, além de ser qualificada expressamente pela lei como “meio de obtenção de prova”, seu objeto é a cooperação do imputado para a investigação e para o processo criminal, atividade de natureza processual, ainda que se agregue a esse negócio jurídico o efeito substancial (de direito material) concernente à sanção premial a ser

premiada é um acordo bilateral, que “[...] tem como causa, para a acusação o fato de se tratar de um meio de obtenção de prova (e por meio do qual o imputado irá colaborar na obtenção de provas e evidências) e para a defesa, de ser uma estratégia de defesa”.⁴⁵⁹

A Lei n. 13.964/2019 alterou a Lei n. 12.850/2013 para deixar expresso, em seu art. 3º-A que “o acordo de colaboração premiada é negócio jurídico processual e meio de obtenção de prova, que pressupõe utilidade e interesse públicos”.⁴⁶⁰

Ao destrinchar o conceito legal, Didier Jr. e Bomfim explicam que negócio processual é o “fato jurídico voluntário, em cujo suporte fático confere-se ao sujeito o poder de escolher a categoria jurídica ou estabelecer, dentro dos limites fixados no próprio ordenamento jurídico, certas situações jurídicas processuais”.⁴⁶¹ Por sua vez, nos termos da Orientação Conjunta n. 1/2018 do MPF, a utilidade e interesse públicos estão preenchidos “desde que advenha um ou mais resultados previstos no art. 4º da Lei 12.850/2013 e pode ser celebrado em relação aos crimes previstos no Código Penal e na legislação extravagante”.⁴⁶²

A importância da colaboração premiada para aumento da probabilidade de condenação nos crimes organizados e de corrupção reside justamente na sua característica de quebrar a colusão entre os agentes investigados. A primeira peculiaridade dos crimes organizados, e também dos delitos de corrupção, é que os agentes envolvidos estão efetivamente cientes da sua ocorrência e, a partir dessas informações assimétricas, trabalham para alcançar o resultado ilegal sem revelar a colusão para o mundo exterior.⁴⁶³

O segundo elemento próprio da criminalidade de alto escalão e organizada, que traz sérios entraves para sua revelação, reside justamente na complexidade de sua execução. Detentores de grande poder econômico e político, os agentes investigados nos crimes de colarinho branco empreendem inúmeras estratégias de ocultação dos contatos espúrios e,

atribuída a essa colaboração.[...]PARANÁ. **HC nº 127.483**. Relator: MIN. DIAS TOFFOLI. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10199666>. Acesso em: 20 jan. 2021.

⁴⁵⁹ MENDONÇA, Andrey B. Os benefícios possíveis na colaboração premiada: entre a legalidade e a autonomia da vontade. *In*: MOURA, Maria Thereza A.; BOTTINI, Pierpaolo C. (coords.). **Colaboração premiada**. São Paulo: RT, 2017. p. 53-104. p. 60.

⁴⁶⁰ BRASIL. **Lei n. 12.850, de 2 de agosto de 2013**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/12850.htm. Acesso em: 20 jan. 2021.

⁴⁶¹ DIDIER JUNIOR, Fredie; BOMFIM, Daniela. Colaboração premiada (Lei n. 12850/2013): natureza jurídica e controle de validade por demanda autônoma – um diálogo com o Direito Processual Civil. *In*: CALBRAL, Antonio do Passo; PACELLI, Eugênio; CRUZ, Rogerio Schietti (coords.) **Repercussões do novo CPC no Processo Penal**. Salvador: Juspodvm, 2016. p. 179-221 p.186.

⁴⁶² BRASIL. Ministério Público Federal. **Orientação conjunta n. 1/2018**. Brasília, 23 de maio 2018. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/orientacoes/orientacao-conjunta-no-1-2018.pdf>. Acesso em: 22 jan. 2021.

⁴⁶³ ALENCAR; GICO JUNIOR. 2011, p. 81.

principalmente, operam por meio de transferências de valores que apagam rastros das transações financeiras e o real pagador dos valores ilícitos.⁴⁶⁴

Desprovido de um mecanismo para que o *intraneus* passe as informações do grupo criminoso, o Estado estaria sempre um passo atrás do crime organizado, desprovido de meios de ingressar na chamada *omertà*.⁴⁶⁵

O caso mais relevante de combate à corrupção no mundo nos últimos anos, a Operação Lava Jato pode ser usada como objeto de estudo e demonstração do potencial que a colaboração premiada tem de majorar o vetor probabilidade de condenação da equação econômica do crime (“f”).

O instituto da colaboração premiada não era estranho ao ordenamento pátrio quando do início da operação e sequer se pode afirmar que foi uma inovação da Lei de Organizações Criminosas. Existia desde 1999, implementado pela Lei de proteção a testemunhas (Lei nº

⁴⁶⁴ Nesse sentido, assim manifesta-se Dallagnol: “Alguém diria, então, que a solução seria seguir o dinheiro – ‘Follow the money!’, mas essa regra, nos dias de hoje, é uma falácia. Modernas técnicas de lavagem simplesmente apagam as pegadas das transações financeiras. Rastreamentos internacionais são complexos e podem não levar ao pagador da propina, mas simplesmente a um doleiro ou intermediário. Dinheiro não tem nome e se mistura, de modo que é muito difícil seguir fluxos com sucesso”. DALLAGNOL, Deltan. **A luta contra a corrupção: a Lava Jato e o futuro de um país marcado pela impunidade**. Rio de Janeiro: Primeira Pessoa, 2017. p. 101.

⁴⁶⁵ A expressão *Omertà* ficou conhecida como uma espécie de código de honra da máfia italiana que, na verdade, relaciona-se com a 1ª noção de família e representa a cumplicidade do grupo criminoso bem como o voto de silêncio de cada um dos seus integrantes, sempre contrários à cooperação com a polícia e com a Justiça, especialmente no que diz respeito a informações sobre esquemas criminosos e os envolvidos nos negócios. Justamente por isso, mostra-se tão difícil às autoridades de investigação ter uma noção exata da divisão de tarefas das organizações criminosas que parecem adotar, ainda que com outro nome e com variável intensidade, a mesma política de silêncio. Sobre a importância da *Omertà* para as organizações criminosas italianas, assim explica Lemos Junior: “É sumamente difícil de conhecer a fundo as atividades criminosas de grupos de alto nível de organização como a “*Cosa Nostra*”, da Sicília, também conhecida como “Máfia”. Seus integrantes fazem juramento de silêncio, que envolve procedimento físico doloroso (como queimar as mãos) e, ademais, dão demonstração do que são capazes, geralmente matando um policial. Pouco ou nada têm a ganhar se quebrarem a promessa. Como escreveu Jo Durden Smith, “silêncio, afastamento, sabedoria, poder: essas eram, e são, as palavras-chave que governam o comportamento dos escalões mais altos da *Cosa Nostra*. Elas eram e são a lei”. Todavia, isso já aconteceu, como nos casos dos “pentitos” Joe Valachi, Giuseppe Bonanno (“Joe Bananas”) e Tommaso Buscetta. O que a polícia desvenda é parte do organograma – ou do labirinto – da quadrilha. Sabe quem são os chefes principais e secundários e vários dos operadores, a linha de atuação, e o que mais as apurações forem desvendando. Mas, para entrar em detalhes, de modo muito especial os passos futuros, é preciso acessar a informações privilegiadas, fornecidas por pessoas de dentro. Somente assim se galvaniza sucesso das vias ordinárias de investigação, como campana, escuta ambiental e telefônica, busca e apreensão; afinal, criminosos são pessoas desconfiadas e cautelosas. A parte de cima da hierarquia – em regra, empresários respeitáveis e entrosados na “sociedade” – não trisca a mão no corpo de delito. É inútil pressionar a base, que não conhece seus superiores mediatos senão de vista ou por ouvir falar. O caso mais típico de capo que pagou por parcela ínfima de seus crimes, no conjunto da obra, foi Al Capone. Mas o próprio “maxipro - ces so” de Giovanni Falcone, com 344 condenados, não foi além do chamado “terceiro nível” hierárquico: o dos políticos”. LEMOS JUNIOR. *Omertà*. Disponível em: <https://www.mpdft.mp.br/portal/index.php/comunicacao-menu/sala-de-imprensa/artigos-menu/8031-omerta>. Acesso em 25 jan. 2021. Para maiores informações sobre a máfia *Cosa Nostra*, confira-se: DEMORI, Leandro. **Cosa Nostra: a história do mafioso que derrubou um império**. São Paulo: Compainha das letras, 2016.

9.807/99⁴⁶⁶), contudo a norma era bastante restritiva para a celebração do acordo, exigindo-se do potencial colaborador a primariedade, bem como resultados: a) a identificação dos demais coautores ou partícipes da ação criminosa; b) a localização da vítima com a sua integridade física preservada; c) a recuperação total ou parcial do produto do crime. Havia grande insegurança na aplicação do instituto antes da regulamentação pela Lei nº 12.850/2013, diante da omissão legislativa sobre a alternatividade e cumulatividade dos requisitos para sua celebração. A cumulatividade, embora parecesse ser a intenção legislativa, tornava excessivamente difícil a celebração do acordo.⁴⁶⁷ Em verdade, da previsão que exige a localização da vítima com integridade preservada, extrai-se que o intento seria de aplicar o instituto para os crimes de extorsão mediante sequestro, comuns quando da aprovação da lei.

A Lei de Organizações Criminosas, lado outro, ampliou a aplicação da colaboração premiada, estabelecendo como requisito para a celebração do acordo tão somente o preenchimento de um dos seguintes resultados: I - a identificação dos demais coautores e partícipes da organização criminosa e das infrações penais por eles praticadas; II - a revelação da estrutura hierárquica e da divisão de tarefas da organização criminosa; III - a prevenção de infrações penais decorrentes das atividades da organização criminosa; IV - a recuperação total ou parcial do produto ou do proveito das infrações penais praticadas pela organização criminosa; V - a localização de eventual vítima com a sua integridade física preservada.

Ao contrário da anterior, a nova lei elenca como finalidade e resultado primordial da colaboração premiada a identificação dos demais integrantes da organização criminosa e a revelação da estrutura hierárquica e divisão de tarefas do grupo. Nas investigações dos chamados crimes de colarinho branco⁴⁶⁸ essas informações ganham extrema relevância pelas peculiaridades dos crimes investigados que dificultam a sua descoberta.

O instituto da colaboração foi essencial à operação, já que um dos Procuradores integrantes da força tarefa da Lava Jato, antes de ser firmado o primeiro acordo de colaboração premiada, definia o trabalho do grupo como análogo ao dos “catadores de papel”

⁴⁶⁶BRASIL. Lei n. 9.807, de 13 de julho de 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19807.htm. Acesso em: 23 jan. 2021.

⁴⁶⁷ Cf. MIGUEL, Alexandre; PEQUENO, Sandra Maria Nascimento de Souza. Comentários à Lei de proteção às vítimas, testemunhas e réus colaboradores. **RT/Fasc. Pen.**, v.773, p. 425-443, mar. 2000 p. 440. Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/publicacoes/protecao-a-testemunha/comentarios-a-lei-de-protecao-as-vitimas-testemunhas-e-reus-colaboradores-alexandre-miguel-sandra-maria-pequeno>. Acesso em 22 jan. de 2021.

⁴⁶⁸ Tradução do inglês *white-collar crime*, expressão cunhada em 1949 pelo criminologista Edwin Shuterland para designar fraudes e delitos perpetrados por funcionários de alto escalão, especialmente de instituições financeiras. Para maiores informações, confira-se: SUTHERLAND, Edwin H. Is “White Collar Crime” Crime? **American Sociological Review**, v. 10, n. 2, p. 132-139, 1944.

uma vez que, imersos em milhares de documentos – extratos de contas, depoimentos, transações financeiras, diálogos interceptados *etc*- buscavam concatenar as peças de um complexo quebra-cabeças.⁴⁶⁹ As indicações trazidas pelos agentes que optam por celebrar esse negócio jurídico processual possibilitam ou facilitam o trabalho dos investigadores na análise do acervo probatório apreendido, funcionando como uma verdadeira bússola investigativa em troca de benefícios nas sanções dos crimes perpetrados pelo delator.

O efeito catalizador da investigação e, como conseqüência, propulsor da probabilidade da punição provocado pelo instituto da colaboração premiada ficou totalmente assentado quando se firmou o primeiro acordo de colaboração da Lava Jato com um ex-diretor de uma empresa estatal. Na oportunidade do seu depoimento inicial, afirmou aos Procuradores:

Sobre aquele contrato que vocês suspeitam que houve corrupção, vocês estão certos. Teve mesmo. Mais que isso: houve corrupção em todos os contratos daquela empresa com a minha diretoria[...]. E mais ainda: houve corrupção em todos os grandes contratos de todas as grandes empresas com a Diretoria de Abastecimento. Além disso, a corrupção está alastrada nos contratos de outras diretorias também. E suspeito que isso aconteça em todos os órgãos públicos.⁴⁷⁰

A partir desta colaboração inicial, foram elaborados 80 oitenta anexos,⁴⁷¹ envolvendo entre outros, três governadores, dez senadores e quatorze deputados estaduais.⁴⁷² O efeito multiplicador dos fatos revelados demonstra-se igualmente de maneira objetiva, porquanto, após os contratos firmados, o valor das propinas comprovadas foi multiplicado 238 vezes ao longo da investigação, subindo de 26 milhões de reais para 6,2 bilhões.⁴⁷³

Nesse cenário, fica evidente que a colaboração premiada quebra esse ciclo de colusão. Acerca da importância e da legalidade que tal meio de obtenção de prova, assim leciona Andrade:

[...] é inquestionável que o Brasil, a partir dos anos 90, optou decididamente por empregar esse meio de obtenção de prova e dele não pode abrir mão justamente por

⁴⁶⁹ DALLAGNOL, 2017, p. 71.

⁴⁷⁰ *Ibid.*, p. 79.

⁴⁷¹ Diante da gravidade e complexidade dos fatos, que envolviam inúmeras pessoas com foros por prerrogativa de função diversos, os Procuradores criaram a chama técnica dos anexos. Cada anexo contém o resumo de um fato ou a participação de determinada pessoa nos delitos investigados. Dessa forma, constituem partes independentes que podem ser analisadas em separado com pedidos diversos em cada instância judicial, possibilitando, ainda, a manutenção do sigilo dos fatos revelados em cada anexo até que as medidas cautelares de obtenção de provas fossem exauridas em relação a cada um deles. *Ibid.*, p.80.

⁴⁷² CHEMIN, Rodrigo. **Mãos limpas e Lava Jato: a corrupção se olha no espelho - um guia comparativo das duas maiores investigações de crimes de corrupção sistêmica na Itália e no Brasil.** Porto Alegre: Cidadel, 2017. p. 100.

⁴⁷³ DALLAGNOL, *op. cit.*, p. 82.

se tratar de um relevante reforço da investigação voltada a angariar provas de infrações delitivas mais sofisticadas perpetradas por organizações criminosas.⁴⁷⁴

O colaborador, interessado em receber o benefício legal, abre mão dos segredos que mantinha com a organização de que fazia parte, revelando detalhes da negociação que apenas poderiam ser de conhecimento dos envolvidos. Desta feita, com a previsão legal da colaboração premiada a probabilidade da punição daqueles integrantes de organizações criminosas majora-se sensivelmente. A importância que a colaboração premiada detém para o combate à corrupção e o crime organizado foi reconhecida internacionalmente na Convenção de Mérida que, em seu artigo 37, dispõe que os países membros empreenderão esforços para adotar em sua legislação medidas que estimulem a colaboração com a justiça.⁴⁷⁵

Ante o exposto, os possíveis interessados em ingressar na atividade delituosa precisam sopesar com maior atenção na balança da equação do crime a probabilidade de serem descobertos.

4.4 POSSIBILIDADES DE OTIMIZAÇÃO DO VETOR QUALIDADE E QUANTIDADE DE PENA

Ao tratar das sanções em seu trabalho, Becker explica que o ser humano, durante a história, elaborou um número considerável de formas de punições, citando como exemplos mais comuns: a morte, tortura, multas, prisão e o banimento. Não obstante essa vasta gama de punições, na sociedade moderna, preponderam as multas e as prisões. Sob o ponto de vista pecuniário, ensina que os custos das diferentes sanções para os agressores podem ser

⁴⁷⁴ ANDRADE, 2019, p. 189.

⁴⁷⁵ Artigo 37: Cooperação com as autoridades encarregadas de fazer cumprir a lei 1. Cada Estado Parte adotará as medidas apropriadas para restabelecer as pessoas que participem ou que tenham participado na prática dos delitos qualificados de acordo com a presente Convenção que proporcionem às autoridades competentes informação útil com fins investigativos e probatórios e as que lhes prestem ajuda efetiva e concreta que possa contribuir a privar os criminosos do produto do delito, assim como recuperar esse produto. 2. Cada Estado Parte considerará a possibilidade de prever, em casos apropriados, a mitigação de pena de toda pessoa acusada que preste cooperação substancial à investigação ou ao indiciamento dos delitos qualificados de acordo com a presente Convenção. 3. Cada Estado parte considerará a possibilidade de prever, em conformidade com os princípios fundamentais de sua legislação interna, a concessão de imunidade judicial a toda pessoa que preste cooperação substancial na investigação ou no indiciamento dos delitos qualificados de acordo com a presente Convenção. 4. A proteção dessas pessoas será, *mutatis mutandis*, a prevista no Artigo 32 da presente Convenção. 5. Quando as pessoas mencionadas no parágrafo 1 do presente Artigo se encontrem em um Estado Parte e possam prestar cooperação substancial às autoridades competentes de outro Estado Parte, os Estados Partes interessados poderão considerar a possibilidade de celebrar acordos ou tratados, em conformidade com sua legislação interna, a respeito da eventual concessão, por esse Estado Parte, do trato previsto nos parágrafos 2 e 3 do presente Artigo”.

indiretamente convertidos em valores, contextualizando com a medida de prisão, que custa para o segredo tudo aquilo que ele deixou de ganhar caso estivesse em liberdade.⁴⁷⁶

Indo além, e aqui é o ponto que mais interessa a esta pesquisa, explica que as penas afetam não apenas os criminosos, mas também outros membros da sociedade, ressaltando que a pena de prisão é particularmente danosa para a sociedade em termo de custos: “muitas punições, porém, ferem outros membros da sociedade assim como os criminosos, por exemplo a pena de prisão impõe gastos com guardas, pessoal de supervisão, edifícios, alimentação *etc*”.⁴⁷⁷

Tendo em conta tais argumentos, o economista sustenta que as multas produzem um ganho para a sociedade, ao mesmo tempo que impõem uma perda ao agressor, nesse sentido devem ser priorizadas pelas autoridades em detrimento da prisão:

Assim como a probabilidade de condenação e a severidade da punição estão sujeitas ao controle da sociedade, também está a forma de punição: a legislação geralmente especifica se uma ofensa é punível com multas, liberdade condicional, detenção, ou alguma combinação. É apenas um acidente, ou considerações de otimização determinaram que hoje, na maioria dos países, multas são a forma predominante de punição, com detenção reservada para as ofensas mais graves?⁴⁷⁸

O autor concretiza a sua afirmação com complexos teoremas matemáticos, mas com observações relativamente simples. As multas mostram-se economicamente favoráveis, tendo em vista que, ao contrário da detenção, não usam praticamente qualquer recurso estatal na sua aplicação uma vez que se constituem apenas em uma transferência financeira do criminoso para a sociedade.⁴⁷⁹

Além disso, afirma que a valoração da multa para cada crime pode ser mais facilmente apurada do que as prisões. Para as multas serem aplicadas de uma maneira adequada, do ponto de vista econômico, mostram-se necessários conhecimentos de ganhos e danos marginais, além dos custos de investigação, identificação e punição dos criminosos. Lado outro, para a aplicação de uma pena de prisão adequada, somados a todos esses fatores,

⁴⁷⁶ BECKER, 1968, p. 179.

⁴⁷⁷ Tradução nossa, segue no original: “*Most punishments, however, hurt other members as well as offenders: for example, imprisonment requires expenditures on guards, supervisory personnel, buildings, food, etc.*” BECKER, 1968, p. 180.

⁴⁷⁸ Tradução nossa, no original: “*Just as the probability of conviction and the severity of punishment are subject to control by society, so too is the form of punishment: legislation usually specifies whether an offense is punishable by fines, probation, institutionalization, or some combination. Is it merely an accident, or have optimality considerations determined that today, in most countries, fines are the predominant form of punishment, with institutionalization reserved for the more serious offenses? This section presents several arguments which imply that social welfare is increased if fines are used whenever feasible*”. *Ibid.*, p. 193.

⁴⁷⁹ *Ibid.*, p. 193.

deve-se apurar questões subjetivas que vão influenciar a elasticidade do crime, como premeditação, grau de sanidade, idade, primariedade do agente.⁴⁸⁰

Ao concluir sobre a necessidade de prevalência da pena de multas sobre as demais, Becker afirma:

Multas fornecem compensação às vítimas e multas aplicadas com critérios econômicos marginais podem compensar totalmente as vítimas e restaurar o *status quo ante*, de modo a tornar sua situação igual àquela inicial, como se as ofensas não tivessem sido cometidas. As outras punições não compensam os danos causados, mas também exigem que as 'vítimas' gastem recursos adicionais na execução da punição. Não é surpreendente, portanto, que a raiva e o medo sentido em relação a ex-presidiários que de fato tenham 'pago sua dívida para com a sociedade' resulta em punições adicionais para os egressos do sistema prisional, incluindo restrições legais às suas oportunidades políticas e econômicas e restrições informais sobre sua aceitação social.⁴⁸¹

Brenner comunga do entendimento e pontifica que, quando delitos são praticados aleatoriamente, por pessoas legalmente produtivas, o ideal é a busca de punições menos custosas para a sociedade do que a segregação. Indica a multa como a melhor alternativa justamente por seus baixos custos de cobrança – se comparados à segregação -, bem como a sua possível destinação ao corpo social e institucional.”⁴⁸²

Winter caminha no mesmo sentido, afirmando que manter um sistema de cobrança de multas requer muito menos recursos do que aqueles necessários para sustentar um sistema de prisões.⁴⁸³

Com base em tais considerações da teoria econômica, passa-se a verificar a realidade jurídica brasileira no sentido de avaliar a viabilidade de institutos que possam qualificar a pena imposta, bem como alternativas para reduzir os custos das penas privativas de liberdade para a sociedade.

⁴⁸⁰ *Ibid.*, p. 194.

⁴⁸¹ Tradução nossa, no original :”*Fines provide compensation to victims, and optimal fines at the margin fully compensate victims and restore the status quo ante, so that they are no worse off than if offenses were not committed. Not only do other punishments fail to compensate, but they also require "victims" to spend additional resources in carrying out the punishment. It is not surprising, therefore, that the anger and fear felt toward ex-convicts who in fact have not "paid their debt to society" have resulted in additional punishments,43 including legal restrictions on their political and economic opportunities44 and informal restrictions on their social acceptance.* BECKER, 1968, p. 193.

⁴⁸² BRENNER, 2009, p. 42-43.

⁴⁸³ WINTER, 2008, p. 17.

4.4.1 O crime não pode compensar

Consoante ensinam Rios e Pujol, a reformulação da sociedade atual, globalizada e tecnológica, apontou para a necessária renovação dos pressupostos penais a fim de enfrentar estruturas delitivas sofisticadas, com divisão de tarefas ordenadas, constituídas com o propósito de lucro fácil bem como reinvestimento do capital ilícito na economia legal.⁴⁸⁴ Em sua visão, a reestruturação do combate a essa criminalidade organizada perpassa, necessariamente, pela persecução patrimonial; aproximando-se, assim, da teoria econômica do crime:

Essa nova roupagem assumida pela *criminalità del profitto*⁴⁸⁵ exigiu um repensar acerca da finalidade do direito penal e sua legitimidade como instrumento Estatal de controle da ordem social, sobretudo no desenvolver de uma política criminal que viabilize medidas de prevenção patrimoniais sobre os proveitos ilicitamente acumulados.⁴⁸⁶

No mesmo sentido, Linhares afirma que o direito penal deve, além de punir o transgressor pelo efetivo descumprimento das regras previamente estabelecidas, desestimular os sujeitos ativos da prática criminosa.⁴⁸⁷

Como já visto, a globalização e outras inovações tecnológicas possibilitaram que indivíduos se associassem em amplas organizações criminosas, inclusive com influência global, utilizando-se de delitos reditórios para gerar grande quantidade de riqueza. Os valores ilícitos são, então, utilizados no financiamento de atividades lícitas, que geram mais lucro e são reinvestidos no crime, gerando um ciclo vicioso de difícil controle. “Em outras palavras, é o patrimônio que essas organizações possuem que possibilita a prática das atividades delituosas de uma forma tão expressiva e danosa, e o seu reinvestimento é a causa para sua permanente existência”.⁴⁸⁸ A teoria econômica sustenta que políticas públicas racionais podem, indiretamente, assegurar que o crime não compense por meio de sua escolha de “*p*” e

⁴⁸⁴ RIOS, Rodrigo Sánchez; PUJOL, Luiz Gustavo. Confisco alargado: reflexões acerca de suas possibilidades no ordenamento jurídico brasileiro. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, v. 118, p. 123-158, 2016. p. 1.

⁴⁸⁵ Crime reditório, como conhecido no direito português ou *criminalità de profitto*, expressão de origem italiana, referem-se a espécie de crimes que se “identificam pela motivação na sua consecução, ou seja, são categorias delituosas que visam lucro e o seu reinvestimento ilegal em mercados formais”. LINHARES, Solon Cícero. **Confisco de bens**: uma medida penal, com efeitos civis contra a corrupção sistêmica. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, ePub, 2019.p. 274.

⁴⁸⁶ RIOS; PUJOL, *op. cit.*, p. 1

⁴⁸⁷ LINHARES, *op. cit.*, p. 274.

⁴⁸⁸ *Ibid.*, p. 2506.

“*f*”,⁴⁸⁹ Nessa linha, Shikida afirma que “[...] o objetivo da sociedade é tornar nulo o retorno lucrativo médio do empresário criminoso e/ou aumentar o risco desta atividade”.⁴⁹⁰ Cumpre, portanto, às instituições formais, mais especificamente ao Direito, desenvolver mecanismos para coibir tais práticas ou como afirma Caeiro: “para evitar que o crime compense, o Estado dispõe de vários instrumentos, que não são mutuamente exclusivos, embora possam apresentar margem de sobreposição”.⁴⁹¹

Em um cenário dos crimes de lavagem de dinheiro, Moro afirma: “[...] o que é essencial é privar o criminoso dos ganhos decorrentes de sua atividade, ou seja, confiscar o produto do crime. É a consagração do velho adágio de que ‘o crime não deve compensar’”.⁴⁹²

Com vistas a concretizar o brocardo evidenciado na teoria econômica do crime, muito antes da publicação da Lei n. 13.964/2019, conhecida como Pacote Anticrime, Rios e Pujol já sustentavam que o instrumento jurídico mais adequado na atual realidade seria o confisco alargado, justamente por expropriar os benefícios economicamente obtidos com o crime e todos os seus consectários, coibindo esse ciclo de reinvestimento espúrio. Em sua visão, ao lado da criminalização da lavagem de dinheiro, o confisco alargado é a principal arma no combate à criminalidade organizada; desempenhando, pois, um papel central na moderna política criminal.⁴⁹³

Seguindo essa orientação doutrinária e de modo a concretizar uma velha necessidade da realidade nacional, a Lei n. 13.964/2019 incluiu no código penal o art. 91-A⁴⁹⁴ que prevê o

⁴⁸⁹ Tradução nossa, no original: “*Although only the attitudes offenders have toward risk can directly determine whether “crime pays,” rational public policy indirectly insures that “crime does not pay” through its choice of p and f*”. BECKER, 1968, p. 183.

⁴⁹⁰ SHIKIDA, 2010, p. 321.

⁴⁹¹ CAEIRO, Pedro. Sentido e função do instituto da perda de vantagens relacionadas com o crime no confronto com outros meios de prevenção da criminalidade reditícia (em especial, os procedimentos de confisco in tem e a criminalização do enriquecimento “ilícito”. **Revista Portuguesa de Ciência Criminal**, ano 21, n. 2, p. 267-321. abr./jun. 2011, p. 277. Disponível em: https://www.fd.uc.pt/~pcaeiro/2011_Sentido_fun%20c3%a7%20c3%a3o_confisco.pdf. Acesso em: 25 jan. 2021.

⁴⁹² MORO, Sérgio Fernando. **Crime de lavagem de dinheiro**. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 16.

⁴⁹³ RIOS; PUJOL, 2016, p. 2.

⁴⁹⁴ Art. 91-A. Na hipótese de condenação por infrações às quais a lei comine pena máxima superior a 6 (seis) anos de reclusão, poderá ser decretada a perda, como produto ou proveito do crime, dos bens correspondentes à diferença entre o valor do patrimônio do condenado e aquele que seja compatível com o seu rendimento lícito. § 1º Para efeito da perda prevista no *caput* deste artigo, entende-se por patrimônio do condenado todos os bens: I - de sua titularidade, ou em relação aos quais ele tenha o domínio e o benefício direto ou indireto, na data da infração penal ou recebidos posteriormente; e II - transferidos a terceiros a título gratuito ou mediante contraprestação irrisória, a partir do início da atividade criminal. § 2º O condenado poderá demonstrar a inexistência da incompatibilidade ou a procedência lícita do patrimônio. § 3º A perda prevista neste artigo deverá ser requerida expressamente pelo Ministério Público, por ocasião do oferecimento da denúncia, com indicação da diferença apurada. § 4º Na sentença condenatória, o juiz deve declarar o valor da diferença apurada e especificar os bens cuja perda for decretada. § 5º Os instrumentos utilizados para a prática

chamado confisco alargado na legislação pátria. A justificativa do projeto de lei era clara ao afirmar que “há unanimidade na crença de que a sanção econômica é vital no combate ao crime, em especial quando praticado por organizações criminosas. No entanto, a atual redação do Código Penal, ainda que reformada pela Lei n. 12.694, de 2012, é insuficiente para que se alcance tal objetivo”.⁴⁹⁵

Nesses termos, atualmente, nas hipóteses em que haja condenação por infrações que a lei comine pena máxima superior a 6 (seis) anos de reclusão, poderá ser decretada a perda, como produto ou proveito do crime, dos bens correspondentes à diferença entre o valor do patrimônio do condenado e aquele que seja compatível com o seu rendimento lícito.

Caeiro define perda ou confisco como “[...] as medidas de *jure imperii* que instauram o domínio do Estado sobre certos bens ou valores, fazendo cessar os direitos reais e obrigacionais que sobre eles incidem, bem como outras formas de tutela jurídica das posições fácticas que os tivessem por objeto (v.g., a posse)”.⁴⁹⁶

Nesse sentido, andou bem o legislador ao constar como patrimônio do condenado todos os bens que ele tenha domínio e benefício, direto ou indireto, bem como aqueles que tenham sido transferidos a terceiros a título gratuito ou mediante contraprestação irrisória a partir do início da atividade criminal. Ao estabelecer essa possibilidade, busca-se coibir práticas comuns das organizações criminosas de transferir bens para terceiros, popularmente conhecidos como “laranjas”, de modo a ocultar a sua origem espúria e dificultar sua localização. Com a nova lei, a par de configurar o crime de lavagem de dinheiro (Lei n. 9.613/98), essa transferência não impede que o bem seja confiscado.

Também parece acertada a exigência legislativa de necessidade expressa de pedido do Ministério Público, por ocasião do oferecimento da denúncia, de confisco dos bens decorrentes da prática ilícita com a diferença apurada, justamente para possibilitar a ampla defesa e o contraditório. Com base nessas informações apuradas pelo órgão de acusação, poderá o requerido demonstrar a inexistência de incompatibilidade dos bens com o seu patrimônio ou, ainda, a procedência lícita desses bens (v.g., herança).

Considerando o seu caráter inovador, essa medida gerou descontentamentos e debates no âmbito judicial, inclusive com o ajuizamento de uma Ação Declaratória de

de crimes por organizações criminosas e milícias deverão ser declarados perdidos em favor da União ou do Estado, dependendo da Justiça onde tramita a ação penal, ainda que não ponham em perigo a segurança das pessoas, a moral ou a ordem pública, nem ofereçam sério risco de ser utilizados para o cometimento de novos crimes (Incluído pela Lei nº 13.964, de 2019).

⁴⁹⁵ BRASIL, 2021a.

⁴⁹⁶ CAEIRO, 2011, p. 269.

Inconstitucionalidade- ADI N. 6304, por parte da Associação Brasileira de Advogados Criminalistas, pendente de apreciação pelo Supremo Tribunal Federal.⁴⁹⁷

Embora não se tenha ainda qualquer posicionamento do Pretório Excelso sobre o tema ainda, mister salientar que medidas semelhantes são adotadas, há anos, em várias partes da Europa com base na Diretiva 2014/42/UE, que dispõe em seu artigo 5º da “perda alargada”.⁴⁹⁸

Acerca da compatibilidade do instituto com os princípios constitucionais no direito português, Caeiro ensina que a perda ou confisco alargado não viola a presunção de inocência porque não se trata de uma imputação de crimes baseada em presunções, mas consiste na determinação de confisco de um patrimônio ilícito – aí sim plenamente possível de ser demonstrada por meio de presunção – orientada por política criminal e vontade do legislador para restringir as vantagens provenientes da atividade criminosa. Indo além, afirma que não há qualquer violação à proporcionalidade já que o instrumento é legitimado pelas três bases sólidas em que se sustenta: a) condenação por crime anterior;⁴⁹⁹ b) domínio de um patrimônio incompatível com a renda lícita; c) atividade criminosa contínua e reiterada. Por fim, assevera que a constitucionalidade está evidente porque o condenado preserva o direito de elidir a presunção.⁵⁰⁰

Caminhando na mesma senda do catedrático português, parece correto afirmar que a adoção do confisco alargado no Brasil não viola qualquer norma constitucional; tendo sido, inclusive, legitimada no art.5º, LIV e XLVI, “b”, da Constituição da República. Lado outro, vê-se que o confisco alargado tem a aptidão para concretizar o brocardo: “o crime não compensa” ao privar o condenado dos benefícios decorrentes do fato criminoso.

Acerca das diversas funções do confisco alargado, assim manifesta-se Linhares:

⁴⁹⁷ O processo é de relatoria do Ministro Luiz Fux. Para maiores informações sobre o andamento processual, confira-se: SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Processo n.: 0085234-60.2020.1.00.0000**. Relator: Ministro Luiz Fux, Brasília, 2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5843708>. Acesso em: 25 jan. 2021.

⁴⁹⁸ Artigo 5º Perda alargada 1. Os Estados-Membros tomam as medidas necessárias para permitir a perda, total ou parcial, dos bens pertencentes a pessoas condenadas por uma infração penal que possa ocasionar direta ou indiretamente um benefício económico, caso um tribunal, com base nas circunstâncias do caso, inclusive em factos concretos e provas disponíveis, como as de que o valor dos bens é desproporcionado em relação ao rendimento legítimo da pessoa condenada, conclua que os bens em causa provêm de comportamento criminoso. Disponível em: JORNAL OFICIAL DA UNIÃO EUROPEIA. **Diretiva 2014/42/UE do Parlamento Europeu e do Conselho**. Bruxelas, 3 de abril de 2014. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0042>. Acesso em: 24 jan. 2021.

⁴⁹⁹ No caso brasileiro apenas aqueles em que a pena máxima for superior a 6 (seis) anos de reclusão *ex vi* art. 91-A, *caput*, do Código Penal.

⁵⁰⁰ CAEIRO, 2011, p. 320.

Dessa maneira, a normativa internacional de prevenção vê no confisco alargado de bens, três resultados positivos – juntamente à pena privativa de liberdade –, os quais passam a integrar os principais elementos de repressão e prevenção ao crime reditício ou *de profitto*. O primeiro resultado adequado é acentuar as prevenções gerais e especiais através da constatação que o delito não compensa. O segundo efeito produzido com a medida de confisco está em evitar que o capital produzido pela delinquência organizada seja novamente reinvestido em outras modalidades de crime, evitando o ciclo investimento-crime-ganho -reinvestimento-crime-ganho. O terceiro corolário do confisco está em impedir ou reduzir os riscos da concorrência desleal no mercado, isto é, a medida visa sufocar o investimento e a realocação de dinheiro sujo em mercados formais.⁵⁰¹

Como se nota, o instituto do confisco alargado, recentemente incluído na legislação brasileira, está de acordo com a teoria econômica do crime ao majorar a sanção patrimonial e reduzir os benefícios decorrentes do delito. Percebe-se, assim, que caso seja aplicado de maneira incisiva, será um grande desestímulo àqueles que pretendem ingressar em organizações criminosas para a prática de infrações econômicas porque, caso descobertos, terão todos os seus ganhos perdidos em favor do Estado.

Demais disso, “[...] não constitui exagero afirmar: a recuperação dos ativos desviados cumpre indispensável papel no desenvolvimento econômico”.⁵⁰² Isso porque, os valores ilícitos apreendidos não apenas deixarão de refinar o crime como poderão ser usados para ampliar a estrutura de repressão ou mesmo minorar os seus elevados custos, mostrando-se uma alternativa economicamente muito interessante.

4.4.2 Severidade com dignidade: o trabalho como alternativa para redução dos custos carcerários no Brasil

Ao tratar das inúmeras possibilidades que a AED poderia trazer para o Direito, Porto e Garoupa salientam que, no âmbito penal, cálculos de eficiência poderiam ser utilizados para demonstrar que a manutenção do sistema penitenciário em péssimas condições, como se encontra o brasileiro, pode ser mais custoso do que tornar o ambiente carcerário mais digno.⁵⁰³ Não obstante os dados sejam insuficientes para afirmar a correção da assertiva, é fato que a análise econômica precisa ser aplicada ao sistema penitenciário brasileiro com vistas a possibilitar, na pior das hipóteses, um diagnóstico fidedigno dos seus custos e da sua (in)eficiência.

⁵⁰¹ LINHARES, 2019, p.274.

⁵⁰² RIOS; PUJOL, 2016, p. 11.

⁵⁰³ PORTO; GAROUPA, 2020, p. 18.

Embora não se tenha o espaço suficiente para uma análise desta conjuntura no presente trabalho, algumas considerações precisam ser feitas de modo a evidenciar a seriedade do problema e possíveis alternativas.

Como já demonstrado acima, as penas privativas de liberdade são consideradas menos eficientes do ponto de vista econômico, todavia necessárias para fins de ordem pública. A pouca atratividade da aplicação das penas privativas de liberdade para a teoria econômica refere-se aos altos custos da sua manutenção. Discorreu-se no capítulo 2 sobre estimativas dos custos penitenciários no Brasil, contudo ficou assente naquela exposição que os dados eram incompletos e imprecisos, prejudicando uma visão holística do sistema.

Essa dificuldade ficou estampada em detalhado relatório realizado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), em conjunto com outros 22 Tribunais de Contas estaduais, que apontou que 59% dos estados fiscalizados,⁵⁰⁴ não tiveram calculado o custo mensal do preso nos últimos três anos. Na auditoria, constatou-se que, além do problema do déficit generalizado de vagas, há mazelas significativas tais como péssimas condições físicas de diversos estabelecimentos penais, recolhimento de indivíduos em unidades carcerárias impróprias para o regime que foram condenados, falta de informações adequadas para uma política de longo prazo. Esses problemas estruturais contribuem para a perda de controle do sistema penitenciário por parte do Estado, possibilitando que o ambiente carcerário seja tomado pelas constantes violações aos direitos fundamentais dos segregados, rebeliões e atuação de facções criminosas.⁵⁰⁵

Consoante se extrai das considerações constantes no relatório: “o sistema penitenciário nacional demandaria valor estimado de R\$ 96,44 bilhões para, no prazo de dezoito anos (R\$ 5,36 bilhões anuais), extinguir o déficit de vagas prisionais, reformar unidades prisionais precárias e viabilizar seu pleno funcionamento”.⁵⁰⁶

⁵⁰⁴ A auditoria abrangeu o Distrito Federal e mais 17 Estados: Acre, Amazonas, Bahia, Maranhão, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Pará, Paraíba, Piauí, Paraná, Rio Grande do Norte, Rondônia, Roraima, Rio Grande do Sul, Sergipe, Tocantins.

⁵⁰⁵ BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Auditoria do sistema prisional**. Brasília, 2018. p.9-10. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/realidade-prisional-auditoria-mostra-que-o-custo-mensal-do-presos-e-desconhecido-em-varios-estados.htm>. Acesso em: 26 jan. 2021c.

⁵⁰⁶ Detalhando os custos estimados o relatório indica: “Segundo diagnosticado nesta auditoria, as principais carências estruturais do sistema penitenciário são as seguintes: a) necessidade de criação de 386.264 vagas para resolver o déficit projetado de vagas do sistema penitenciário nacional; b) necessidade, em face da situação fiscal das UFs, de apoio financeiro da União a fim de suprir as despesas incrementais (custeio) que decorrerão da criação das novas vagas ; c) necessidade de reformar 443 unidades atualmente em condições precárias ; e d) necessidade de adequar fisicamente (padrões de arquitetura e construção) as unidades penais aos regimes de penas estabelecidos na LEP” . *Ibid.*, p. 13.

A obtenção de tais recursos exigiria uma vontade política segura de direcionar recursos de outras áreas também imprescindíveis para o sistema penitenciário. Nesse cenário de escassez, mostra-se fundamental avaliar alternativas para reduzir esse montante.

Jeremy Bentham parece ter conferido essa resposta ainda no século XIX, ao escrever a sua obra “Panótipo”, na qual aborda, além de outras questões acerca da problemática carcerária, do necessário trabalho do preso.⁵⁰⁷

A Lei de Execução Penal (Lei n. 7.210/84) adota tal princípio ao estabelecer, em seu art. 31, que o condenado à pena privativa de liberdade está obrigado ao trabalho na medida de suas aptidões e capacidade⁵⁰⁸.

Acerca da questão jurídica e sociológica do trabalho do preso, Siqueira e Sampaio afirmam que o trabalho retira o homem do ócio, e por ocupar o indivíduo com um determinado ofício, pode vir a restaurar aquele outrora infrator, bem como ressocializar aquele que caiu em descrédito com a prisão. Em sua visão, representa um fator fundamental com vistas a evitar a reincidência”.⁵⁰⁹ Tratando da ressocialização, os autores evidenciam o interesse social e econômico na sua concretização adequada:

Assim, passamos a ver que a ressocialização do condenado é seu direito, e é de interesse de toda sociedade, porque nós cidadãos contribuimos para manter o condenado sob custódia, com isso o principal interesse é que ao cumprir sua pena o mesmo volte para a sociedade pronto para ser um cidadão do bem, digno de trabalho.⁵¹⁰

Ocorre, contudo, que a ressocialização, apesar de importante, não é a única finalidade do trabalho do detento.

⁵⁰⁷ Em capítulo denominado “meios de extrair trabalho”, o autor afirma: “Se um homem não trabalhar, ele não tem nada a fazer, da manhã à noite, a não ser comer seu duro pão e tomar sua água, sem uma alma com quem falar. Se ele trabalhar, seu tempo será ocupado, e ele terá sua carne e sua cerveja ou seja lá o que mais seus ganhos lhe permitirem, e ele não fará um gesto sem conseguir alguma coisa, a qual ele não obteria de outra forma. Este estímulo é necessário para que ele dê o máximo de si, mas mais do que isso não é necessário. É necessário que todo esforço que ele faça tenha sua recompensa; mas não é necessário que essa recompensa seja tão grande, ou quase tão grande, quanto a que ele teria se trabalhasse em outro local. O confinamento, que é sua punição, ao impedir que ele leve o produto de seu trabalho para um outro mercado, sujeita-o a um monopólio, do qual o contratador, seu senhor, tira, naturalmente, como qualquer outro monopolista, o maior proveito que pode”. BENTHAM, Jeremy. **O panóptico ou casa de inspeção**. Tradução: Tadeu Tomaz. Belo Horizonte: Autêntica, 2008. p.53-54.

⁵⁰⁸ BRASIL. **Lei n. 7.210 de 11 de junho de 1984**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17210.htm Acesso em: 26 jan. 2021.

⁵⁰⁹ SIQUEIRA, Dirceu Pereira; SAMPARO, Ana Julia F. A função social do trabalho humano como fator de implementação dos direitos fundamentais do presidiário. **Revista do Mestrado em Direito da Universidade Católica de Brasília**, Brasília, v. 11, n. 2, p. 3331-356, jul./dez. 2017. p. 333. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/rvmd/article/view/9382/5656>. Acesso em: 26 jan. 2021.

⁵¹⁰ *Ibid.*, p. 347.

Esmiuçando a sua forma de remuneração, a Lei de Execução Penal dispõe, em seu artigo 29, que o trabalho do preso será remunerado, não podendo ser inferior a 3/4 (três quartos) do salário mínimo, e que o produto dessa remuneração deverá atender: 1) à indenização dos danos causados pelo crime; 2) à assistência à família; 3) às pequenas despesas pessoais; 4) ao ressarcimento ao Estado das despesas realizadas com a manutenção do condenado, em proporção a ser fixada e sem prejuízo da destinação prevista nas letras anteriores.

Como se nota, o trabalho do preso, obrigatório para todos aqueles privados da liberdade por sentença judicial transitada em julgado, possibilita que haja o ressarcimento à sociedade das despesas efetuadas pelo Estado com a sua manutenção. Nada mais adequado. O indivíduo que teve contra si uma sentença penal condenatória violou bem jurídico da mais elevada relevância, tanto que fora tutelado pelo meio mais drástico que o Estado tem a sua disposição para puni-lo, qual seja, o direito penal. Não se mostra razoável, pois, que toda a comunidade arque com o custo do seu aprisionamento sem que o apenado seja obrigado a, pelo menos, minimizar essas despesas.

Nesse sentido, Brenner sustenta:

Para criminosos profissionais, que transformaram a atividade ilícita em algo cometido de forma regular, o aprisionamento se justifica pelos ganhos de bem-estar social. Mesmo estes, poderiam trabalhar nas prisões, para diminuir o custo da sua pena para a sociedade e para terem mais chances de conseguir um trabalho legal, quando soltos.⁵¹¹

Esses custos são significativos. Segundo apurado pela Auditoria do sistema prisional realizado pelo TCU, o valor médio anual obtido do custo marginal de manutenção de uma vaga no sistema penitenciário brasileiro foi R\$ 20.751,16.⁵¹²

Ocorre, contudo, que, segundo a Nota Técnica n. 79/2020 do Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN) o índice de pessoas segredas envolvidas em atividades laborais nos sistemas prisionais estaduais, estão nos seguintes patamares:⁵¹³

⁵¹¹ BRENNER, 2009, p. 42-43.

⁵¹² BRASIL, 2021c, p. 15.

⁵¹³ BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional. Coordenação de Apoio ao Trabalho e Renda do DEPEN. **Nota técnica n° 79/2020/COATR/CGCAP/DIRPP/DEPEN/MJ**. Disponível em: http://antigo.depen.gov.br/DEPEN/numero-de-presos-que-trabalham-aumentou-48-no-sistema-prisional-brasileiro/copy2_of_copy_of_SEI_MJ11824750NotaTcnica79.pdf. Acesso em: 26 jan. 2021b.

Quadro 1 – Percentual de presos envolvidas em atividade laboral nos sistemas prisionais estaduais

Ano Referência	Total de Presos	Pessoas em ativ. Laboral	Pessoas em ativ, Laboral (%)
2015	698.046	96.998	13,90%
2016	702.385	127.643	17,68%
2017	704.576	133.986	19,02%
2018	725.332	138.854	19,14%
2019	748.009	144.211	19,28%

Fonte: Brasil, 2021b, p.4.⁵¹⁴

Embora possa se verificar um ligeiro avanço no número de segregados trabalhando nos últimos anos, percebe-se que o percentual é ainda muito baixo.⁵¹⁵

Ao concatenar os percentuais e dados acima indicados em simples operações aritméticas, constata-se que, se a lei de execuções penais e os deveres dos presos fossem cumpridos, com a disponibilização à integralidade dos presos o labor remunerado no cárcere, ter-se-ia, no ano de 2019, uma força de trabalho de 603.798 pessoas.⁵¹⁶

Sobre esse quantitativo, pode-se aplicar a remuneração mínima estabelecida pela legislação 3/4 (três quartos) de um salário mínimo⁵¹⁷ (R\$ 875,00), de modo a obter o rendimento mensal que a população carcerária ociosa renderia, totalizando R\$ 498 milhões.

Sobre esse montante deve-se aplicar as quatro destinações previstas em lei: indenização à vítima (fator que algumas vezes não ocorre tais como nos crimes de tráfico, tentados *etc*); assistência à família (o que por si só geraria benefícios sociais e redução da pobreza); pequenas despesas pessoais do preso (situação que inevitavelmente traria benefícios ao segregado que poderia ter acesso, com maior frequência a itens de higiene pessoal e outras comodidades) e, por fim, ao ressarcimento das despesas do Estado. Aplicando-se, pois, o percentual de 25% sobre aquele montante, obtém-se que, mensalmente, o trabalho da população carcerária poderia fornecer ao sistema prisional R\$ 124 milhões e, anualmente, R\$ 1,49 bilhões.

Ao subsumir esses valores ao mesmo universo temporal usado pelo TCU para apurar os investimentos necessários para regularizar o sistema prisional, obtém-se o total de R\$ 26,8

⁵¹⁴ BRASIL, 2021b, p. 4.

⁵¹⁵ Apesar de não se ter a informação na referida nota técnica se o percentual indica os presos em trabalho remunerado ou gratuito (prática vedada pela lei, mas muito comum em estabelecimentos prisionais para possibilitar a remição), para fins de argumentação serão considerados como todos em atividade remunerada.

⁵¹⁶ Reduzindo-se do total de presos 748.009, o montante daqueles que exercem atividade laboral 144.211.

⁵¹⁷ Medida Provisória nº 1.021/20, de 30 de dezembro de 2020, reajustou o valor do salário mínimo para R\$ 1.100,00 a partir de 1º de janeiro de 2021.

bilhões. Esse valor representaria 27,8% de todos os investimentos necessários para regularizar o sistema prisional, calculado pelo TCU em 96,44 bilhões.

Sob outro aspecto matemático, considerando que o gasto médio anual de um preso obtido pelo relatório (R\$ 20.751,16), constata-se que o preso, com o seu trabalho em remuneração mínima, consegue ressarcir ao Estado, pagando todas as outras obrigações, R\$ 2.625,00, representando 12,64% do total gasto pela sociedade com a sua manutenção.

É evidente que a situação aqui descrita alude a um quadro hipotético, imaginário, porquanto seria extremamente difícil atingir 100% de trabalho carcerário, contudo a elucubração mostra-se interessante para demonstrar que o trabalho do preso, além de ser um direito e dever seu, consiste em um significativo mecanismo econômico para reduzir os custos estatais e melhorar as condições de dignidade do próprio custodiado.

Ante o exposto, a efetivação por parte do poder público do direito-dever do preso ao trabalho emerge como uma alternativa econômica e jurídica para a redução dos custos carcerários, melhoria das condições de dignidade nos estabelecimentos prisionais e redução da criminalidade.

4.5 SOPESANDO OS VETORES, ESTRATÉGIAS JURÍDICAS MAIS EFETIVAS NA CONCRETIZAÇÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA

Como demonstrado, a criminalidade que prepondera no Brasil é a econômica, ou seja, o delito é cometido com finalidade primária de obtenção de lucro. De acordo com a teoria econômica do crime, de modo a dissuadir os indivíduos da prática de infrações penais e reduzir a criminalidade, mostra-se fundamental aumentar os custos do cometimento dos delitos e reduzir os benefícios deles decorrentes.

A partir da análise do ordenamento jurídico brasileiro e dos dados da criminalidade que impera no país, evidencia-se, como necessidade de primeira ordem, a majoração da probabilidade de punição. Dessa forma, evita-se o mal da impunidade. Em um ambiente permissivo, de impunidade, além de possibilitar àquele indivíduo que se livrou da sanção oportunidade para reiterar os delitos, estimula outras pessoas a ingressarem na mesma atividade ao verificarem a ausência de responsabilização adequada.

Especificamente em relação ao sistema de justiça criminal, dois problemas principais prejudicam a eficiência na punição dos criminosos: 1) a sobreutilização do Poder Judiciário que, abarrotado de demandas criminais, não consegue desempenhar o seu papel de aplicar a lei penal a tempo e modo; 2) a dificuldade investigativa dos crimes perpetrados por

organizações criminosas que, estruturadas sob a tática de silêncio, evitam a responsabilização dos seus agentes e a desarticulação dos seus negócios.

Para combater o primeiro problema de excesso de processos criminais, reputa-se de fundamental importância a expansão dos espaços de consenso, com a maior aplicação da chamada justiça penal consensual. O exemplo mais recente desse mecanismo de solução de conflitos incorporado ao ordenamento jurídico é o acordo de não persecução penal, previsto no art. 28-A do Código de Processo Penal. Espera-se que esse instrumento de solução consensual de conflitos consiga reduzir sobremaneira a demanda do Poder Judiciário, que não mais terá que instruir e julgar um grande número de ações penais, possibilitando, pois, a concentração da atividade judicante nos delitos que não estejam abarcados por essa solução, quais sejam: aqueles de maior gravidade e com violência ou grave ameaça à pessoa. Ainda com vistas a otimizar o trabalho de prestação jurisdicional, constata-se a possibilidade de ampliação da justiça negocial para além do acordo de não persecução penal, adotando-se os acordos de admissão de culpa.

Assim, nos casos em que haja consenso entre acusação e defesa sobre a culpa do réu, será possibilitado um abreviamento do procedimento com o reconhecimento antecipado de culpa e redução de pena. Trata-se de política criminal de redução de custos e majoração de eficiência da persecução criminal que terá vultosas consequências para concretizar o direito constitucional à segurança pública.

No que diz respeito à segunda problemática, aquela relacionada à expansão do crime organizado, resta patente que o instituto da colaboração premiada é mecanismo catalizador da probabilidade de punição porque, ao conferir redução de pena e/ou outros prêmios àquele que pretende colaborar com os investigadores, permite a obtenção de informações privilegiadas, fundamentais para a identificação dos demais integrantes do grupo criminoso e o desbaratamento das atividades ilícitas. A manutenção e desenvolvimento da prática de colaboração premiada é, portanto, estratégia jurídica eficaz na concretização da segurança pública.

Em relação ao segundo vetor da teoria econômica do crime, qual seja, a quantidade e qualidade da pena, verifica-se que há, no Brasil, a necessidade de majorar a eficiência e a quantidade das penas de multa, *latu sensu*, em detrimento das privativas de liberdade. Isso porque as penas pecuniárias são muito mais fáceis de serem cobradas e menos custosas ao governo. Nesse sentido, duas estratégias jurídicas mostram-se de extrema importância: a) o confisco alargado de bens e b) a efetivação do trabalho remunerado dos detentos.

Pertinente ao conflito alargado de bens, a inclusão do art. 91-A no Código Penal demonstra-se uma estratégia jurídica de elevada eficácia na concretização da segurança pública porquanto os criminosos, principalmente aqueles que integram organizações criminosas, serão privados dos seus lucros e de patrimônio incompatível com os seus rendimentos casos condenados por crimes graves. Essa estratégia, ao mesmo tempo majora o custo do crime, tornando a prática ilícita menos interessante de modo a concretizar o brocardo “o crime não compensa”. Indo além, o confisco dos bens decorrentes de crime impede que esses valores sejam reinvestidos nas atividades criminosas, enfraquecendo as organizações criminosas.

Por fim, ainda no que se refere à aplicação de sanções, de modo a reduzir os custos dispendidos pela sociedade nas prisões e reduzir as chances de reincidência, entende-se como medida jurídica de extrema necessidade a efetivação do trabalho dos detentos do sistema carcerário. Ao mesmo tempo que propiciará uma maior chance de ressocialização àqueles que exercem um ofício na cadeia, reduzirá sobremaneira os custos adimplidos por toda sociedade com aqueles que se encontram privados da liberdade.

5 CONCLUSÃO

A segurança sempre foi uma preocupação da espécie humana. Com o sedentarismo e o aumento populacional, as principais agressões ao ser humano passaram a ser realizadas por seus semelhantes e não mais agentes externos. Dessa forma, com vistas a controlar a violência e garantir a segurança coletiva, passou-se, durante o processo de construção política da modernidade, o monopólio do uso da força a uma figura única, o Estado.

O dever estatal de garantir a segurança reveste-se em um dos mais fortes fundamentos de sua existência e legitimidade, razão pela qual, na ordem jurídica internacional, reconheceu-se a segurança humana como um direito universal e, no âmbito do ordenamento jurídico pátrio, tal preceito ganhou *status* de direito fundamental.

A Constituição de 1988 reforçou sobremaneira essa conquista coletiva ao fazer expressa referência em seu preâmbulo, nos artigos 5º, 6º e, especialmente, 144, ao estabelecer a segurança como direito e responsabilidade de todos. Dessa forma, ainda no capítulo inaugural desta pesquisa, concluiu-se que o direito à segurança pública se reveste de um caráter público e subjetivo, disponível a todos.

Lado outro, a segurança também é responsabilidade geral, razão pela qual pode-se exigir de todos em território brasileiro o pleno cumprimento das suas obrigações legais em favor do interesse público, sob pena de responsabilização.

Não obstante as claras imposições no campo jurídico, a análise de dados e informações concretas acerca da criminalidade no Brasil permitiu responder ao primeiro objetivo geral da pesquisa, constatando-se a existência de constantes violações ao direito constitucional da segurança pública. Nesse sentido, em 2017, foram registradas 63.895 mortes intencionais no Brasil, representando uma taxa de homicídios de 30,8 mortes por 100 mil habitantes, cinco vezes maior que a média mundial, que é de 6,1 para cada 100 mil habitantes e mais de dez vezes maior que as regiões mais seguras do mundo, Ásia, Europa e Oceania. No mesmo ano, segundo dados da ONU, em todo o mundo, foram vítimas de homicídios 464 mil pessoas. O país foi, portanto, palco de 13,77% de todos os homicídios ocorridos no mundo, embora represente menos de três por cento da população mundial. Tais fatores refletem diretamente no sentimento de medos dos seus habitantes, colocando o Brasil como o sexto pior país do planeta no quesito sensação de segurança.

Ao se perquirir os motivos que levaram o Brasil a atingir tal patamar de insegurança, sustenta-se que parte da sua gênese decorre de deficiências jurídicas, mormente a

interpretação centrada unicamente nos direitos fundamentais individuais de liberdade, em detrimento do direito social à segurança, caracterizando um garantismo hiperbólico monocular. Com vistas a equilibrar essa balança defende-se uma interpretação integral das garantias constitucionais, entre as quais, como já evidenciado, a segurança possui especial destaque.

Já no segundo capítulo da dissertação, foram analisados os gastos decorrentes da efetivação de tal direito por meio de pesquisas em fontes oficiais e dados confiáveis, para responder ao segundo problema geral de pesquisa quanto às consequências econômicas da insegurança. Nesse sentido, apurou-se que os custos econômicos da criminalidade no país cresceram de forma vertiginosa entre 1996 e 2015, de cerca de 113 bilhões de reais para 285 bilhões de reais, evidenciando um incremento real médio de cerca de 4,5% ao ano. Referente ao ano de 2015, os patamares ficaram nos seguintes termos: a) os custos segurança pública resultaram em 1,35% do Produto Interno Bruto; b) as despesas com segurança privada representaram 0,94% do PIB; c) os gastos com seguros e perdas materiais 0,8% do PIB; d) os custos da Administração da Justiça 0,58% do PIB; e) a perda de capacidade produtiva atingiu 0,40% do PIB; f) o encarceramento 0,26% do PIB e f) custos dos serviços médicos e terapêuticos (0,05% do PIB). Somados esses valores, os custos com a criminalidade no Brasil, no ano de 2015, atingiram um total de 4,38% de toda a renda nacional.

A partir de tais dados, chegou-se a três principais conclusões: (i) não há eficiência nos investimentos feitos no combate ao crime no país na medida em que, apesar do considerável aumento de gastos, tanto do setor público quanto do privado, no combate à violência (pessoal e patrimonial), os índices de criminalidade continuam em plena ascensão; (ii) os custos decorrentes da criminalidade no Brasil são consideráveis, derruindo parcela significativa do Produto Interno Bruto e prejudicando o desenvolvimento nacional e (iii) precisam ser buscadas alternativas que aumentem a eficiência da política de segurança sem majoração dos custos.

Nesse trajeto, sustenta-se que o conhecimento científico acerca das consequências da criminalidade permite que sejam priorizados e concentrados os recursos escassos em políticas que têm o maior impacto sobre os danos causados pelo crime. Dessa forma, conclui-se que as políticas públicas na seara da segurança pública devem ser baseadas em evidências tendo em vista que não se mostra financeiramente viável o aumento contínuo dos gastos, razão pela qual devem as políticas de segurança ser direcionadas àquelas estratégias que já demonstraram probabilidade de funcionar e utilizando-se de critérios adequados para a realização de investimentos.

O caminho de implementação das políticas públicas de segurança deve ser norteado por questionamentos, a serem respondidos sempre com evidências sobre qual a natureza e gravidade do problema, sua origem, quais programas estão sendo aplicados para combater o problema e qual a qualidade dessa aplicação, quais as melhores escolhas e, principalmente, quais os custos da eficácia e quais são as alternativas.

De modo a abarcar esses questionamentos, no terceiro capítulo da dissertação, com vistas a responder o último problema de pesquisa proposto, sustenta-se que a melhor interpretação do fenômeno da criminalidade é realizada pela teoria econômica que defende ser a racionalidade utilitarista o móvel mais comum para o cometimento do delito. Assim, determinado indivíduo decide perpetrar um delito quando os benefícios dele decorrentes lhe parecem maiores que os seus custos de operacionalização.

Foi possível verificar a veracidade da hipótese levantada pela teoria econômica do crime. Os delitos perpetrados no Brasil são eminentemente econômicos. O lucro, ou dito de outro modo a ideia de ganho fácil, é o móvel que gera grande parte da criminalidade no país. Por meio da consulta a trabalhos que realizaram a colheita de dados primários com entrevistas a detentos, bem como pela análise de informações extraídas do Departamento Penitenciário Nacional, constatou-se que os crimes econômicos representam, ao menos, 71,42% de todos os delitos que levaram indivíduos para a cadeia no país.

É, portanto, sobre esses indivíduos que a força estatal deve agir de modo a concretizar o direito constitucional à segurança pública.

Ao estudar a equação da teoria econômica do crime, verifica-se que, para o criminoso potencial, os custos da ação delitiva são majoritariamente constituídos pela probabilidade de punição e pela quantidade da pena aplicada aos criminosos. Por conseguinte, são esses vetores que contribuem para desestimular a prática de um delito. Dessa feita, quando determinado indivíduo percebe que a probabilidade de ser responsabilizado é alta e que a pena é severa, privando-o dos rendimentos que teria com a prática delitiva, opta, racionalmente, por não praticar a infração penal. Com efeito, concluiu-se que, de modo a reduzir a criminalidade econômica no país, que, como dito, representa a grande maioria dos delitos, os vetores probabilidade de punição e quantidade de pena aplicada devem ser majorados.

No curso da pesquisa, buscaram-se alternativas institucionais para elevação de tais fatores sem que houvesse, *pari passu*, um aumento dos custos estatais. Por essa razão foram totalmente excluídos caminhos que implicassem majoração de despesas tais como contratação de novos policiais ou servidores do sistema de justiça. Restaram, dessa feita, a otimização dos recursos já disponíveis e a criação de novas fontes de receita para o sistema de segurança.

Nessa trilha, sustenta-se que a expansão da justiça penal consensual como mecanismo de solução de conflitos contribuirá sobremaneira para o aumento da eficiência do sistema de justiça criminal, porquanto desafogará o Poder Judiciário de inúmeras demandas criminais menos graves, com a solução rápida desses conflitos. Dessa forma, os recursos materiais e humanos poderão ser canalizados para a resolução dos crimes mais danosos e complexos, dando resposta para todos os delitos e, como consectário, majorando a probabilidade de punição.

Aliada a esse fator, que se refere primordialmente aos crimes de menor complexidade e gravidade, há outra alternativa jurídica de extrema relevância para aumentar a probabilidade de punição nos crimes complexos e perpetrados por organizações criminosas, qual seja: a colaboração premiada. Concluiu-se, a partir de exemplos concretos bem como leituras específicas, que a utilização de tal mecanismo impulsiona a probabilidade de punição nessa espécie de delitos na medida em que os agentes públicos obtêm, mediante concessão de reduções em sua pena, informações privilegiadas de como atuam as organizações criminosas e seus integrantes.

No que se refere à quantidade e qualidade de pena, verificou-se que, no Brasil, as penas pecuniárias, seja de multa seja de perda de valores advindos do crime, não são aplicadas a contento, emergindo como alternativa extremamente eficiente o confisco alargado de bens, recentemente incluído no art. 91-A do Código Penal. Por meio da aplicação adequada desse instituto, os agentes criminosos serão privados dos valores ilícitos angariados com o crime, bem como de todo patrimônio que possuam incompatível com os seus rendimentos legais. Dessa feita, sob a ótica da equação econômica do crime, os custos da atividade delitiva – perda integral dos ganhos obtidos – serão sensivelmente majorados, desestimulando novas práticas, bem como impedindo que aqueles valores sejam reinseridos no empreendimento criminoso.

Por fim, como forma de reduzir os custos decorrentes das sanções privativas de liberdade necessariamente aplicadas nos casos mais graves e/ou reiterados, defende-se que haja a plena implementação do trabalho para os segregados no ambiente carcerário. Utilizando-se de dados do DEPEN, conclui-se que, caso as previsões legais de trabalho remunerado sejam devidamente aplicadas em todo território nacional, mesmo com a remuneração mínima fixada por lei, 3/4 do salário mínimo, o trabalho da população carcerária poderia fornecer por mês ao sistema prisional R\$ 124.43 milhões e, anualmente, R\$ 1,49 bilhões, representando uma nova fonte de receita que, além de possibilitar uma significativa redução de custos de cada preso- estimou-se em 12,64% a redução do gasto com cada detento

– permitiria uma sensível melhora da qualidade de vida de todos os segregados e melhor qualificação ao deixar o sistema penitenciário.

Acredita-se que uma análise econômica do direito constitucional à segurança pública no Brasil permite concluir que mudanças institucionais – com base em mecanismos econômicos e em evidências -precisam ser implementadas, com urgência, não apenas por questões de ordem jurídica, mas por eficiência econômica.

REFERÊNCIAS

- AGUIAR, Livia. Os 12 conflitos armados que mais mataram pessoas. **Revista Super Interessante**, 29 nov. 2011. Disponível em: <https://super.abril.com.br/blog/superlistas/os-12-conflitos-armados-que-mais-mataram-pessoas/>. Acesso em: 6 jul. 2020.
- ALENCAR, Carlos H. R. de; GICO JUNIOR, Ivo. Corrupção e judiciário: a (in)eficácia do sistema judicial no combate à corrupção. **Rev. direito GV** São Paulo, v. 7, n. 1, p. 75-98, jan./jun. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rdgv/v7n1/a05v7n1.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2021.
- ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais** Tradução: Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.
- ANDRADE, Flávio da Silva. **Justiça penal consensual: controvérsias e desafios**. Salvador: Juspodvm, 2019.
- ANDRADE, Manuel da Costa. Consenso e oportunidade. *In: Jornadas de direito processual penal: o novo Código de Processo Penal*. Coimbra: Almedina, 1988.
- ARENDETT, Hannah. **Sobre a violência**. Tradução: André Duarte. 11. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2020.
- ARISTÓTELES. **A política**. Tradução: Nestor Silveira Chaves. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2017.
- AUGUSTINHO, Eduardo Oliveira. As tragédias dos comuns e dos anticomuns. RIBEIRO, Marcia Carla Pereira; KLEIN, Vinicius (Coords.). **O que é análise econômica do direito: uma introdução**. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 45-48.
- AVILA, Thiago André Pierobom. A atuação do Ministério Público na concretização do direito fundamental à segurança pública. **Revista do Conselho Nacional do Ministério Público**, Brasília, n. 4, p.159-189, 2014.
- AXELROD, Robert. **A evolução da cooperação**. Tradução: Jucella Santos. São Paulo: Leopardo, 2010.
- BAGUETE. **Brasil é o que mais cresce na preocupação com segurança**. 24 jun. 2020. Disponível em: <https://www.baguete.com.br/noticias/24/06/2020/brasil-e-o-que-mais-cresce-na-preocupacao-com-seguranca>. Acesso em: 9 ago. 2020.
- BALTAZAR JÚNIOR, José Paulo Baltazar Junior. **Crime organizado e proibição de insuficiência**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.
- BANACLOCHE PALAO, Julio. **La libertad personal y sus limitaciones: detenciones y retenciones en el Derecho español**. Madrid: McGraw-Hill, 1996.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID). **Os custos do crime e da violência: novas evidências e constatações na América Latina e Caribe**. Disponível em: [https://publications.iadb.org/publications/portuguese/document/Os-custos-do-crime-e-da-](https://publications.iadb.org/publications/portuguese/document/Os-custos-do-crime-e-da)

violência-Novas-evidências-e-constatações-na-América-Latina-e-Caribe.pdf . Acesso em: 5 dez. 2020.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 7. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018a.

BARROSO, Luís Roberto. **O novo direito constitucional brasileiro: contribuições para a construção teórica e prática da jurisdição constitucional no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2018b.

BECCARIA, Cesare. **Dos delitos e das penas**. Tradução: Paulo M. Oliveira. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2016.

BECHARA, Fábio Ramazzini. **Prisão cautelar**. São Paulo: Malheiros, 2005.

BECK, Ulrich. **Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade**. Tradução: Sebastião Nascimento. São Paulo: Ed. 34, 2011.

BECKER, Gary S. Crime and punishment: an economic approach. **Journal of Political Economy**, v. 76, n. 2, p.169-217,mar./apr. 1968. p. 169. Disponível em: <https://www.nber.org/chapters/c3625.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2021.

BEDÊ JUNIOR, Américo. O combate à impunidade como direito fundamental da vítima e da sociedade. *In*: SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano *et al.* (Orgs.). **Segurança pública: os desafios da pós-modernidade**. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2019. p. 25-41.

BENTHAN, Jeremy. **An introduction to the principles of morals and legislation**. Kichener: Batoche Books, 2000. p. 14.

BENTHAN, Jeremy. **O panóptico ou casa de inspeção**. Tradução: Tadeu Tomaz. Belo Horizonte: Autêntica, 2008.

BENTHAN, Jeremy. **Principles of penal law**. Edição do Kindle. V. 1, 2, 3 in 3 (Illustrated), s.d.

BINDER, Alberto. **O sentido do princípio da oportunidade no contexto da reforma da justiça penal da América Latina: fundamentos para a reforma da justiça penal**. Florianópolis: Empório do Direito, 2017.

BITTENCOURT, Maurício Vaz Lobo. Princípio da eficiência. *In*: RIBEIRO, Marcia Carla Pereira; KLEIN, Vinicius (Coords.). **O que é análise econômica do direito: uma introdução**. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 27-36.

BOWMAN, Brett *et al.* The impact of violence on development in low: to middle-income countries. **International Journal of Injury Control and Safety Promotion**, Londres, vol. 15, n. 4, p.209-219, 2008.

BRAND, Sam; PRICE, Richard. The economic and social costs of crime. **Economics and Resource Analysis Research, Development and Statistics Directorate, Home Office**, Londres, 2000, p. 1. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/publications/the-economic-and-social-costs-of-crime>. Acesso em: 3 nov. 2020.

BRASIL. **Código de Processo Penal.** Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1638152&filenam e=PL+8045/2010. Acesso em: 22 jan. 2021.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946. **Diário Oficial**, Brasília, 19 set. 1946. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm. Acesso em: 12 set. 2020.

BRASIL. Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824. Constituição Política do Império do Brasil, elaborada por um Conselho de Estado e outorgada pelo Imperador D. Pedro I, em 25.03.1824. **Coleção de Leis do Império do Brasil**, 1824. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm. Acesso em: 12 set. 2020.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891. **Diário Oficial**, Brasília, 24 fev. 1891. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm. Acesso em: 12 set. 2020.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 1967. **Diário Oficial**, Brasília, 24 jan. 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 12 set. 2020.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. **Diário Oficial**, Brasília, 20 out. 1969. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm. Acesso em: 12 set. 2020.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988. **Diário Oficial**, Brasília, 5 out. 1988, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 set. 2020.

BRASIL. **Lei n. 7.210 de 11 de junho de 1984.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17210.htm Acesso em: 26 jan. 2021.

BRASIL. **Lei n. 9.807, de 13 de julho de 1999.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19807.htm . Acesso em: 23 jan. 2021.

BRASIL. **Lei n. 12.850, de 2 de agosto de 2013.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112850.htm. Acesso em: 20 jan. 2021.

BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN). **Quantidade de incidências por tipo penal:** período de julho a dezembro de 2019. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiYWY5NjFmZjctOTJmNi00MmY3LTlhMTETnWYwOTlmODFjYWQ5IiwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MmYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9>. Acesso em: 28 jan. 2021.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional. Coordenação de Apoio ao Trabalho e Renda do DEPEN. **Nota técnica nº 79/2020/COATR/CGCAP/DIRPP/DEPEN/MJ**. Disponível em: http://antigo.depen.gov.br/DEPEN/numero-de-presos-que-trabalham-aumentou-48-no-sistema-prisional-brasileiro/copy2_of_copy_of_SEI_MJ11824750NotaTcnica79.pdf. Acesso em: 26 jan. 2021b.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Enasp**. Disponível em: <https://www.novo.justica.gov.br/sua-seguranca-2/seguranca-publica/enasp> . Acesso em: 27 nov. 2020.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Orientação conjunta n. 1/2018**. Brasília, 23 de maio 2018. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/orientacoes/orientacao-conjunta-no-1-2018.pdf>. Acesso em: 22 jan. 2021.

BRASIL. **Projeto Lei**. Lei Estabelece medidas contra a corrupção, o crime organizado e os crimes praticados com grave violência a pessoa. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1712088&filenome=PL+882/2019. Acesso em 21 jan. 2021c.

BRASIL. **Projeto Lei do Senado n. 236**, de 2012. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3515262&ts=1608577372736&disposition=inline> . Acesso em: 22 jan. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Auditoria do sistema prisional**. Brasília, 2018. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/realidade-prisional-auditoria-mostra-que-o-custo-mensal-do-presos-e-desconhecido-em-varios-estados.htm>. Acesso em: 26 jan. 2021c.

BRENNER, Geraldo. **Entendendo o comportamento criminoso: educação, Ensino de valores morais e a necessidade de coibir o comportamento criminoso: uma contribuição da teoria econômica e um recado para nossas autoridades**. Porto Alegre: AGE, 2009.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. *In*: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 1-49.

CABRAL, Rodrigo Leite Ferreira. **Manual do acordo de não persecução penal: à luz da Lei 13.964/2019 (Pacote Anticrime)**. Salvador: Juspodivm, 2020.

CAEIRO, Pedro. Sentido e função do instituto da perda de vantagens relacionadas com o crime no confronto com outros meios de prevenção da criminalidade reiditícia (em especial, os procedimentos de confisco in tem e a criminalização do enriquecimento “ilícito”). **Revista Portuguesa de Ciência Criminal**, ano 21, n. 2, p. 267-321 abr./jun. 2011. Disponível em: https://www.fd.uc.pt/~pcaeiro/2011_Sentido_fun%c3%a7%c3%a3o_confisco.pdf. Acesso em: 25 jan. 2021.

CALABRESI, Guido; BOBBIT, Philip. **Tragic choices: the conflicts society confronts in the allocation of tragically scarce resources**. New York: W.W Norton & Company, 1979.

CALABRICH, Bruno; FISCHER, Douglas; PELELLA, Eduardo (Orgs.). **Garantismo penal integral**: questões penais e processuais penais, criminalidade moderna e a aplicação do modelo garantista no Brasil. São Paulo: Atlas, 2015.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CARDOSO, F.H e MARTINS, C.E. (orgs.) **Política e sociedade**. São Paulo: Cia. Editora Nacional, vol.1, 1983.

CASTILLHO, Diego Gomes. Análise econômica do direito e expansão dos espaços de consenso no processo penal: ferramentas imprescindíveis para a modernização da segurança pública *In*: SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano *et al.* (Orgs.). **Segurança pública**: os desafios da pós-modernidade. Rio de Janeiro:Lumen Juris, 2019. p. 111-133.

CERQUEIRA, Daniel. **Mapa dos homicídios ocultos no Brasil**. Brasília: IPEA, jul. 2013. Disponível em: <https://bit.ly/314Svqg>. Acesso em: 20 set. 2020.

CERQUEIRA, Daniel; BUENO, Samira (Orgs.). **Atlas da violência**. Brasília: IPEA, 2020.

CERQUEIRA, Daniel; LOBÃO, Waldir. Determinantes da criminalidade: arcabouços teóricos e resultados empíricos. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 2, p. 233-269, 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/dados/v47n2/a02v47n2.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2021.

CHEMIN, Rodrigo. **Mãos limpas e Lava Jato**: a corrupção se olha no espelho - um guia comparativo das duas maiores investigações de crimes de corrupção sistêmica na Itália e no Brasil. Porto Alegre: Cidadel, 2017.

CHETTY, Raj. Behavioral economics and public policy: a pragmatic perspective. **American Economic Review**, v. 105, n. 5, p. 1-33, 2015.

COHEN, Daniel. **A prosperidade do vício**: uma viagem (inquieta) pela economia. Tradução de Wandyr Hagge. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Justiça em números 2019**. Brasília: CNJ, 2019. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2019/08/justica_em_numeros20190919.pdf. Acesso em: 2 dez. 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Justiça em números 2020**. Brasília: CNJ, 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/WEB-V3-Justiça-em-Números-2020-atualizado-em-25-08-2020.pdf> . Acesso em: 3 dez. 2020.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **MP um retrato**. Disponível em: <https://cnmp.mp.br/portal/relatoriosbi/mp-um-retrato-2020>. Acesso em: 12 jan. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Relatório analítico propositivo**: justiça pesquisa – justiça criminal, impunidade e prescrição. Brasília, 2019. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2018/01/6ab66f9a7c1f5c99878f04a46f8279e4.pdf>. Acesso em: 19 jan. 2021.

CONSULTORIO JURÍDICO (CONJUR). **Promulgada emenda constitucional que cria as políticas penais**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-dez-04/promulgada-emenda-constitucional-cria-policias-penais>. Acesso em: 8 de nov. 2020

COOTER, Robert; ULEN, Thomas. **Derecho y economía**. México: Fondo de Cultura Económica, 1998.

CORDEIRO, Néfi. Prefácio. *In*: SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano *et al.* (Orgs.). **Segurança pública: os desafios da pós-modernidade**. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2019. s.p.

CUNHA, Vitor Souza. **Acordos de admissão de culpa no processo penal**. Salvador: Juspodivm, 2019.

DA ROS, Luciano. O custo da justiça no Brasil: uma análise comparativa exploratória. Newsletter. Observatório de Elites Políticas e Sociais do Brasil, UFPR, v. 2, n. 9, p.1-15, jul. 2015. Disponível em: <http://observatory-elites.org/wp-content/uploads/2012/06/newsletter-Observatorio-v.-2-n.9.pdf>. Acesso em: 7 abr. 2019.

DALLAGNOL, Deltan. **A luta contra a corrupção: a Lava Jato e o futuro de um país marcado pela impunidade**. Rio de Janeiro: Primeira Pessoa, 2017.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do estado**. 24. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

DALRYMPLE, Theodore. **A vida na sarjeta: o círculo vicioso da miséria moral**. Tradução: Márcia Xavier de Brito. São Paulo: É Realizações, 2014.

DAHRENDORF, Ralf. **A lei e a ordem**. Tradução: Tamara D. Barile. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1997.

DEMORI, Leandro. **Cosa Nostra: a história do mafioso que derrubou um império**. São Paulo: Companhia das letras, 2016.

DE SANCTIS, Faustos Martin. **Crime organizado e lavagem de dinheiro: destinação de bens apreendidos, delação premiada e responsabilidade social**. São Paulo: Saraiva, 2016.

DEGAUT, Marcos; GÓES, Carlos. **Relatório de conjuntura n. 04: os custos econômicos da criminalidade no Brasil**, Brasília: Presidência da República, Secretaria-Geral da Presidência, Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/noticias/governo-federal-apresenta-os-custos-economicos-da-criminalidade-no-brasil>. Acesso em: 5 abr. 2020.

DIAS NETO, Theodomiro. **Segurança urbana: o modelo da nova prevenção**. São Paulo: Revista dos Tribunais e Fundação Getúlio Vargas, 2005.

DIDIER JUNIOR, Fredie; BOMFIM, Daniela. Colaboração premiada (Lei n. 12850/2013): natureza jurídica e controle de validade por demanda autônoma – um diálogo com o Direito Processual Civil. *In*: CALBRAL, Antonio do Passo; PACELLI, Eugênio; CRUZ, Rogerio Schietti (coords.) **Repercussões do novo CPC no Processo Penal**. Salvador: Juspodivm, 2016. p. 179-221.

DURKHEIN, Émile. **As regras do método sociológico**. Tradução: Eduardo Lúcio Nogueira. 9. ed. Lisboa: Presença, 2004.

ENASP. **Meta 2: a impunidade como alvo**. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/stories/Destaques/Publicacoes/Relatorio_Enasp_-_FINAL_-_web.pdf. Acesso em: 27 nov. 2020.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA (EUA). **Declaração de Direitos de Virgínia, de 12 de junho de 1776**. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-à-criação-da-Sociedade-das-Nações-até-1919/declaracao-de-direitos-do-bom-povo-de-virginia-1776.html>. Acesso em: 19 mar. 2020.

FABRETTI, Humberto Barrionuevo. **Segurança pública: fundamentos jurídicos para uma abordagem constitucional**. São Paulo: Altas, 2014.

FARIA, José Eduardo. **O direito na economia globalizada**. São Paulo: Malheiros, 2002.

FARIA, José Eduardo. **Sociologia jurídica: direito e conjuntura**. São Paulo: Saraiva, 2010.

FERNANDES JÚNIOR, Ledimar *et al.* A criminalidade no Brasil: avaliação do impacto dos investimentos públicos e dos fatores socioeconômicos. **Espacio Abierto Cuardeno Venezolano de Sociologia**, v. 26, n. 2, p. 219-243, abr./jun., 2017, p. 226.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

FIANI Ronaldo. **Cooperação e conflito: instituições e desenvolvimento econômico**. Edição do Kindle. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

FISCHER, Douglas. O que é garantismo penal (integral)? *In*: CALABRICH, Bruno; FISCHER, Douglas; PELELLA, Eduardo (Orgs.). **Garantismo penal integral: questões penais e processuais penais, criminalidade moderna e a aplicação do modelo garantista no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2015. p.29-77.

FOLLONI, André Parmo. **Complexity as a metatheory on relations between Law and sustainable development**. Disponível em: https://www.pucpr.br/wp-content/uploads/sites/12/2017/07/complexity_as_a_metatheory_on_relations_between_Law_and_sustainable_development.pdf. Acesso em: 21 out. 2020.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/anuario-brasileiro-seguranca-publica/>. Acesso em: 15 set. 2020.

FRANÇA. **Declaração de direitos do homem e do cidadão -1789**. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-à-criação-da-Sociedade-das-Nações-até-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html>. Acesso em: 29 mar. 2020.

FREITAS, Vladimir Passos de; PAMPLONA, Danielle Anne. Direito constitucional à segurança pública. *In*: FREITAS, Vladimir Passos de; TEIXEIRA, Samantha Ribas (Coords.). **Segurança pública: das intenções à realidade**. Curitiba: Juruá, 2014, p. 18.

FREITAS, Vladimir Passos de; TEIXEIRA, Samantha Ribas. (Coords.). **Segurança pública: das intenções à realidade**. Curitiba: Juruá, 2014.

FUKUYAMA, Francis. **Ordem e decadência política: da Revolução Industrial à globalização da democracia**. Tradução: Nivaldo Montigelli Junior. Rio de Janeiro: Rocco, 2018.

FURTADO, Lucas Rocha. **As raízes da corrupção no Brasil: estudo de casos e lições para o futuro**. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

FUX, Luiz. Apresentação. *In*: PORTO, Antônio Maristrello; GAROUPA, Nuno. **Curso de análise econômica do direito**. São Paulo: Atlas, 2020. p. 3.

GALDINO, Flávio. O custo dos direitos. *In*: TORRES, Ricardo Lobo (Org.). **Legitimação dos direitos humanos**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. p. 139-222.

GAROUPA, Nuno. Behavioral economic analysis of crime: a critical review. **European Journal of Law and Economics**, n. 15, p. 5-15, 2003, p. 6.

GARSCHAGEN, Bruno. **Direitos máximos, deveres mínimos: o festival de privilégios que assola o Brasil**. Rio de Janeiro: Record, 2018.

GELTER, Martin; GRECHENIG, Kristoffel. History of Law and Economics. **MPI Collective Goods Preprint**, Boon, n. 5, 2014. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2421224. Acesso em: 25 out. 2020.

GIGO JUNIOR, Ivo T. Introdução à análise econômica do direito. *In*: RIBEIRO, Marcia Carla Pereira; KLEIN, Vinicius (Coords.). **O que é análise econômica do direito: uma introdução**. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 17-26. p. 17-18.

GICO JUNIOR, Ivo Teixeira. **A tragédia do judiciário: subinvestimento em capital jurídico e sobreutilização do judiciário**. 2012. Tese (Doutorado em Economia) – Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2012.

GROPPALI, Alexandre. **Doutrina do Estado**. Tradução: Paulo Edmur de Souza Queiroz. São Paulo: Saraiva, 1953.

GUIA TRABALHISTA. **Salário mínimo: tabela dos valores nominais**. Disponível em: http://www.guiatrabalhista.com.br/guia/salario_minimo.htm. Acesso em: 8 nov. 2020.

HAMILTON, Alexandre; MADISON, James; JAY, Jhon. **O Federalista**. Tradução: Hiltomar Martins Oliveira. Belo Horizonte: Líder, 2003.

HARARI, Yoav Noah. **Homo Deus: uma breve história do amanhã**. Tradução: Paulo Geiger. São Paulo: Companhia das Letras, 2016.

HARARI, Yoav Noah. **Sapiens: uma breve história da humanidade**. Tradução: Janaína Marcoantonio. 48. ed. Porto Alegre: L&PM, 2019.

HARRISON, Lawrence E.; HUNTINGTON, Samuel P. (Eds.). **Culture matters: how values shape human progress**. Nova York: Basic Books, 2000.

HASSEMER, Winfried; LINARES, Miguel Ángel Cobos Gómez de . La persecución penal: legalidad y oportunidad. **Jueces para la Democracia**, n. 4, p. 8-11, 1988. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2530062>. Acesso em: 18 jan. 2021.

HOBBS, Thomas. **Leviatã, ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil**. Tradução: Rosina D'Angina. São Paulo: M. Claret, 2012.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. **O custo dos direitos: por que a liberdade depende dos impostos?**. Tradução: Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: M. Fontes, 2019.

HUBERMAN, Leo. **História da riqueza do homem**. Tradução: Waltensir Dutra. 22. ed. Rio de Janeiro: LTC, 2014.

INSTITUTE FOR CRIMINAL POLICY RESEARCH. Disponível em: <https://www.icpr.org.uk/about-us>. Acesso em: 25 nov. 2020.

INSTITUTO GALLUP. **Global Law and Order Report**, 2019. Disponível em: <https://www.gallup.com/corporate/212381/who-we-are.aspx> . Acesso em: 10 set. 2020.

JAITMAN, Laura; KEEFER, Philip. Por que é importante estimar os custos do crime?: uma agenda de pesquisa para apoiar as políticas de prevenção na região. *In*: BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID). **Os custos do crime e da violência: novas evidências e constatações na América Latina e Caribe**. Disponível em: <https://publications.iadb.org/publications/portuguese/document/Os-custos-do-crime-e-da-violencia-Novas-evidencias-e-constatacoes-na-América-Latina-e-Caribe.pdf>. Acesso em: 5 dez. 2020.

JASPER, Fernando. Justiça do Brasil gasta quase dez vezes mais que a dos EUA. **Gazeta do Povo**, Curitiba, 15 mar. 2018. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/politica/república/justica-do-brasil-gasta-quase-dez-vezes-mais-que-a-dos-eua-au1p3xqfbv2qn60dnkskzhamg/>. Acesso em: 08 nov. 2019.

JORNAL OFICIAL DA UNIÃO EUROPÉIA. **Diretiva 2014/42/UE do Parlamento Europeu e do Conselho**. Bruxelas, 3 de abril de 2014. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0042>. Acesso em: 24 jan. 2021.

KALACHE, Alexandre; VERAS, Renato P.; RAMOS, Luiz Roberto. O envelhecimento da população mundial: um desafio novo. **Revista de Saúde Pública**, São Paulo, v. 21, n. 3, jun, p.200-210, 1987.

KALDOR, Mary. **New & old wars: organised violence in a global era**. Cambridge: Polity Press, 2012.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. Tradução: João Baptista Machado. São Paulo: M. Fontes, 1999.

LAMADRID LUENGAS, Miguel Ángel. **El principio de oportunidad como una herramienta de política criminal**. Tese de Doutorado, UPF, 2015, Barcelona, p.131-132.

LEMOS JUNIOR. Omertá. Disponível em: <https://www.mpdft.mp.br/portal/index.php/comunicacao-menu/sala-de-imprensa/artigos-menu/8031-omerta>. Acesso em 25 jan. 2021

LIMA, Francisco Gérson Marques de. **Dos deveres constitucionais**: o cidadão responsável. Disponível em: <http://servicos.prt7.mpt.gov.br/artigos/2011/Deveres%20Constitucionais.pdf>. Acesso em: 25 set. 2020.

LIMA, Renato Sérgio de; BUENO, Samira (Coord.). **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2018**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2018.

LINHARES, Solon Cícero. **Confisco de bens**: uma medida penal, com efeitos civis contra a corrupção sistêmica. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, ePub, 2019.

LUHMANN, Niklas. **Introducción a lateoría de sistemas**: lecciones publicadas por Javier Torres Nafarrete. Guadalajara, Barcelona: Anthropos, 1996.

MAINO, Carlos Alberto Gabriel. Derechos fundamentales y la necesidad de recuperar los deberes: aproximación a la luz del pensamiento de Francisco Puy. *In*: MORAES, Alexandre de *et al.* (Coords.). **Direito, deveres e garantias fundamentais**. Salvador: JusPodivm, 2011. P.19-44.

MANKIW, N. Gregory. **Introdução à economia**: 5ª edição. Tradução: Allna Vidigal Hastings, Elisete Paes e Lima. São Paulo: Cengage Learning, 2011.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo *et al.* **Resposta aos comentários tecidos pela consultoria jurídica do TCU ao PL n. 7.448/2017**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/parecer-juristas-rebatem-criticas.pdf>. Acesso em: 2 fev. 2021.

MCADAMS, Richard H.; ULEN, Thomas S. Behavioral criminal law and economics. **John M. Olin Program in Law and Economics**, 2008.

MENDONÇA, Andrey B. Os benefícios possíveis na colaboração premiada: entre a legalidade e a autonomia da vontade. *In*: MOURA, Maria Thereza A.; BOTTINI, Pierpaolo C. (coords.). **Colaboração premiada**. São Paulo: RT, 2017. p. 53-104.

MENDONÇA, Mário Jorge; CERQUEIRA, Daniel. Economia e Crime. *In*: LIMA, Renato Sérgio de; RATTON, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de (Orgs.). **Crime, polícia e justiça no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2020, p. 580-590.

MICHAUD, Yves. **A violência**. São Paulo: Ática, 1989.

MIGUEL, Alexandre; PEQUENO, Sandra Maria Nascimento de Souza. Comentários à Lei de proteção às vítimas, testemunhas e réus colaboradores. **RT/Fasc. Pen.**, v.773, p. 425-443, mar. 2000 p. 440. Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/publicacoes/protecao-a-testemunha/comentarios-a-lei-de-protecao-as-vitimas-testemunhas-e-reus-colaboradores-alexandre-miguel-sandra-maria-pequeno>. Acesso: em 22 jan. de 2021.

MORAES, Alexandre de *et al.* (Coords.). **Direito, deveres e garantias fundamentais**. Salvador: JusPodivm, 2011.

- MORO, Sérgio Fernando. **Crime de lavagem de dinheiro**. São Paulo: Saraiva, 2010.
- NABAIS, José Casalta. **O dever fundamental de pagar impostos**. Coimbra: Almedina, 2004.
- NABAIS, José Casalta. **A face oculta dos direitos fundamentais: os deveres e os custos dos direitos**. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/28500>. Acesso em: 10 dez. 2020.
- NAZÁRIO, Jeferson Furlan. O paradoxo da segurança privada. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**, 2020, p. 256. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2020/10/anuario-14-2020-v1-interativo.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2020.
- NEVES, Marcelo **A constitucionalização simbólica**. São Paulo: Biblioteca Jurídica WMF, 2007.
- NORTH, Douglass C. **Instituições, mudança institucional e desempenho econômico**. Tradução: Alexandre Morales. São Paulo: Três Estrelas, 2018.
- NORTH. Douglas C. **Desempenho econômico em el transcurso de los anos**. Disponível em: <https://hecomex1.files.wordpress.com/2013/01/north-1994.pdf>. Acesso em: 16 jan. 2021.
- OLIVEIRA, Rafael Serra. **Consenso no processo penal: uma alternativa para a crise do sistema criminal**. São Paulo: Almedina, 2015.
- OLLIVEIRA, Cecília. O mercado da segurança privada no Brasil e Rio de Janeiro: mais perguntas que respostas. **Heinrich Böll Stiftung**, Rio de Janeiro, 4 dez. 2019. Disponível em: <https://br.boell.org/pt-br/2019/12/04/o-mercado-da-seguranca-privada-no-brasil-e-rio-de-janeiro-mais-perguntas-que-respostas>. Acesso em: 24 nov. 2020.
- OLSON, Gustavo André; TIMM, Luciano Benetti. Análise econômica do crime no Brasil. *In*: BOTTINO, Thiago; MALAN, Diogo (Orgs.). **Direito penal e economia**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012. p.111-131.
- ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção americana de direitos humanos: pacto de San José de Costa Rica**. 1969. Disponível em: <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/sanjose.htm>. Acesso em: 3 ago. 2019.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Brasil tem segunda maior taxa de homicídios da América do Sul, diz relatório da ONU**. 2019. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/brasil-tem-segunda-maior-taxa-de-homicidios-da-america-do-sul-diz-relatorio-da-onu/>. Acesso em: 10 jul. 2020.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Commission on human security**. 2003. Disponível em: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/91BAEEDBA50C6907C1256D19006A9353-chs-security-may03.pdf>. Acesso em: 18 set. 2020.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração universal dos direitos humanos**. Paris, 1948. Disponível em:

https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf. Acesso em: 23 set. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Informe sobre desarrollo humano**. 1994. Disponível em: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1994_es_completo_nostats.pdf. Acesso em: 10 jul. 2020.

PARANÁ. **HC nº 127.483**. Relator: MIN. DIAS TOFFOLI. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10199666>. Acesso em: 20 jan. 2021.

PEREIRA, Flávio Cardoso. **Crime organizado e suas infiltrações nas instituições governamentais**. São Paulo: Altas, 2015.

PETROSINO, Anthony; BORUCH, Robert. Evidence-based policy in crime and justice. In: BRUINSMA, Gerben; WEISBURD, David (Eds.). **Encyclopedia of Criminology and Criminal Justice**, Springer Reference, Amnsterdan, 2014.

PERES, Maria Fernanda Tourinho. Violência: um problema de saúde pública. In: LIMA, Renato Sérgio; PAULA, Liana de. **Segurança pública e violência: o Estado está cumprindo o seu papel?** 2. ed. São Paulo: Contexto, 2020. p. 103.

PERES, Ursula Dias. Desafios do financiamento das políticas públicas de segurança. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**, 2016. p. 76-77. Disponível em: http://www.forumseguranca.org.br/storage/10_anuario_site_18-11-2016-retificado.pdf. Acesso em: 4 abr. 2020.

PORTO, Antônio Maristrello; GAROUPA, Nuno. **Curso de análise econômica do direito**. São Paulo: Altas, 2020.

POSNER, Richard A. **A economia da justiça**. Tradução: Evandro Ferreira e Silva. 2. ed. São Paulo: M. Fontes, 2019, p. 12.

POSNER, Richard. A. Elección racional, Economía del comportamiento y derecho. Tradução: Alvaro Estrada. **Stanford Law Review**, 1997.

RAINE, Adrian. **A anatomia da violência: as raízes biológicas da criminalidade**. Tradução: Maiza Ritomy Ite. Porto Alegre: Artmed, 2015.

REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. São Paulo: Saraiva, 2005.

REINO UNIDO. **Home Office About Us**. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/organisations/home-office/about#who-we-are>. Acesso em: 3 nov. 2020.

RIBEIRO, Marcia Carla Pereira; DOMINGUES, Victor Hugo. Economia comportamental e direito: a racionalidade em mudança. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, UNICEUB, v. 8, n. 2, p. 457-471, 2018.

RIBEIRO, Marcia Carla Pereira; HÚNGARO, Luis Alberto. **Ativismo do poder judiciário na concessão de medicamentos x concretização das políticas públicas constitucionais**.

Disponível em: <https://revistades.jur.puc-rio.br/index.php/revistades/article/view/432>. Acesso em: 20 out. 2020.

RIBEIRO, Marcia Carla Pereira; KLEIN, Vinicius (Coords.). **O que é análise econômica do direito: uma introdução**. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

RIOS, Rodrigo Sánchez; PUJOL, Luiz Gustavo. Confisco alargado: reflexões acerca de suas possibilidades no ordenamento jurídico brasileiro. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, v. 118, p. 123-158, 2016.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**. Tradução: Pietro Nassetti. 3. ed. São Paulo: M. Claret, 2010.

SANTA CATARINA. Secretaria de Estado de Segurança Pública. **Conceito de polícia comunitária**. Disponível em: <https://www.ssp.sc.gov.br/disc/index.php/pol-com/conceito>. Acesso em: 18 jan. 2021.

SANTIN, Valter Foletto. **Controle judicial da segurança pública: eficiência do serviço na prevenção e repressão ao crime**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

SAPORI, Luís Flávio. **Segurança pública no Brasil: desafios e perspectivas**. Edição do Kindle. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

SCHMIDT, Albano Francisco; GONÇALVES, Oksandro Osvidal. **Os gastos do governo federal na área da educação entre 2009-2014: uma análise econômica**. Disponível em: <https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidspp/article/view/13085/2224>. Acesso em: 21 out. 2020.

SHAEFER, Gilberto José; SHIKIDA, Pery Francisco Assis. Economia do crime: elementos teóricos e evidências empíricas. **Revista Análise Econômica**, Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, v. 19, n. 36, p. 195- 217, set. 2001.

SHALDERS, André. Eleições 2018: câmara e senado terão a maior renovação das últimas décadas, estimam analistas. **BBC Brasil: News Brasil**. São Paulo, 8 out., p. 1-5, 2018. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-45780660>. Acesso em: 13 set. 2020.

SHIKIDA, Pery Francisco Assis *et. al.* Crime econômico de tráfico de drogas: perfil custo e retorno. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, Taubaté, Edição Especial, v. 15, n. 2, p. 47-55, mar. 2019. Disponível em: <https://www.rbgdr.net/revista/index.php/rbgdr/article/view/4447/761>. Acesso em: 28 jan. 2021.

SHIKIDA, Pery Francisco de Assis. Considerações sobre a economia do crime no Brasil: um sumário de 10 anos de pesquisa. **Economic Analysis of Law Review**, Brasília, Universidade Católica de Brasília, v. 1, n. 2, p. 318-336, jul./dez. 2010.

SHUE, Henry. **Basic rights: subsistence, affluence, and U.S. foreign policy**. Princetown (NJ): Princetown University Press, 1980.

SILVA SÁNCHEZ, Jesús Maria. **A expansão do direito penal**: aspectos da política criminal nas sociedades pós-industriais. Tradução: Luiz Otávio de Oliveira. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

SIQUEIRA, Dirceu Pereira; SAMPARO, Ana Julia F. A função social do trabalho humano como fator de implementação dos direitos fundamentais do presidiário. **Revista do Mestrado em Direito da Universidade Católica de Brasília**, Brasília, v. 11, n. 2, p. 3331-356, jul./dez. 2017. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/rvmd/article/view/9382/5656>. Acesso em: 26 jan. 2021.

SMITH, Adam. **An injury into the nature and causes of the wealth of nations**. Disponível em: <https://b-ok.lat/book/660973/7bd4>. Acesso em: 13 set. 2020.

SOARES, Luiz Eduardo. **Segurança tem saída**. Rio de Janeiro: Sextante, 2006.

SOUZA, Bruno Cunha. **Obrigatoriedade da ação penal pública**: o problema da escassez dos recursos públicos para uma prestação jurisdicional eficiente. 2020. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná-PUC/PR, Curitiba, 2020.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 15, p. 20-45, jul./dez. 2006.

SOUZA, Leonardo Giardin de; PESSI, Diego. **Bandidolatria e democídio**: ensaios sobre garantismo penal e a criminalidade no Brasil. Porto Alegre: SV Editora, 2018.

SUCULLY, Gerald. The institucional framwork and economic development. **Journal of Political Economy**, v. 96, n. 3, p. 652-662, 1988.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Processo n.: 0085234-60.2020.1.00.0000**. Relator: Ministro Luiz Fux, Brasília, 2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5843708>. Acesso em: 25 jan. 2021.

SUTHERLAND, Edwin H. Is “White Collar Crime” Crime? **American Sociological Review**, v. 10, n. 2, p. 132-139, 1944.

SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano. O encarceramento em massa no Brasil a partir de suas assimetrias: o que dizem os números e sua relação com a segurança pública. *In*: SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano *et al.* (Orgs.). **Segurança pública**: os desafios da pós-modernidade. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019a. p. 43-68.

SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano. **Ministério público e política criminal**: uma segurança compromissada com os direitos humanos. Curitiba: Juruá, 2012.

SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano *et al.* (Orgs.). **Segurança pública**: os desafios da pós-modernidade. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019b.

SZABÓ, Ilona, RISSO, Melina. **Segurança pública para virar o jogo**. Edição do Kindle. Rio de Janeiro: Zahar, 2018. p. 278-281.

THALER, Richard H. **Misbehaving**: a construção da economia comportamental. Tradução de George Schlesinger. Edição Kindle. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2019.

TEIXEIRA, Samantha Ribas; SERRAGLIO, Diogo Andreola. Os custos da violência e a educação como caminho alternativo ao crescente panorama da criminalidade no Brasil. *In*: FREITAS, Vladimir Passos de; TEIXEIRA, Samantha Ribas (Coords.). **Segurança pública: das intenções à realidade**. Curitiba: Juruá, 2014. p.57-80.

THE NOBEL PRIZE. **Gary Becker Facts**. Disponível em: <https://www.nobelprize.org/prizes/economic-sciences/1992/becker/facts/>. Acesso em: 12 jan. 2021.

TORRES, Ricardo Lobo (Org.). **Legitimação dos direitos humanos**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

UOL. **Brasil tem 65 milhões fora do mercado de trabalho**. 31 jul. 2018. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/deutschewelle/2018/07/31/brasil-tem-65-milhoes-fora-do-mercado-de-trabalho.htm>. Acesso em: 11 nov. 2019.

WEBER, Max. A dominação (excerto de economia e sociedade). *In*: CARDOSO, F. H.; MARTINS, C. E. (Orgs.) **Política e sociedade**. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1983, v.1.

WILLIAM, J. E. Hall. A crise de confiança no sistema penal e em particular nas prisões. Tradução: Aline K. Klausz e Mário Luís P. M. de Barros. **Revista de Direito Penal**, Rio de Janeiro, n. 21/22, p. 38-59. jan./jun. 1976, p. 38.

WINTER, Harold. **The Economics of crime: an introduction to rational crime analysis**. New York: Routledge, 2008. p. 2.

WORD PRISON BRIEF. **Highest to lowest: prison population rate**. Disponível em: https://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/prison_population_rate?field_region_taxonomy_tid=All. Acesso em: 25 nov. 2020.

ZYLBERSZTAJN, Decio; SZTAJN, Rachel (Orgs.). **Direito & economia**. Edição Apple Books. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. p. 40.