

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS  
FACULDADE DE DIREITO**

**OPERAÇÃO SEGURANÇA PRESENTE: UMA ANÁLISE DO PROGRAMA  
IMPLEMENTADO NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO**

**LETÍCIA ROCHA VICENTE COELHO**

**Rio de Janeiro  
2017**

**LETÍCIA ROCHA VICENTE COELHO**

**OPERAÇÃO SEGURANÇA PRESENTE: UMA ANÁLISE DO PROGRAMA  
IMPLEMENTADO NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO**

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação do **Professor Dr. Fábio Corrêa Souza de Oliveira.**

**Rio de Janeiro  
2017**

## CIP - Catalogação na Publicação

C672o Coelho, Leticia Rocha Vicente  
Operação Segurança Presente: uma análise do programa implementado na cidade do Rio de Janeiro / Leticia Rocha Vicente Coelho. -- Rio de Janeiro, 2017.  
66 f.

Orientador: Fábio Corrêa Souza de Oliveira.  
Trabalho de conclusão de curso (graduação) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade de Direito, Bacharel em Direito, 2017.

1. Operação Segurança Presente. 2. Direito Administrativo. 3. Iniciativa privada. 4. Fecomércio/RJ. 5. Segurança pública. I. de Oliveira, Fábio Corrêa Souza, orient. II. Título.

Elaborado pelo Sistema de Geração Automática da UFRJ com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

**LETÍCIA ROCHA VICENTE COELHO**  
**OPERAÇÃO SEGURANÇA PRESENTE: UMA ANÁLISE DO PROGRAMA**  
**IMPLEMENTADO NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO**

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação do **Professor Dr. Fábio Corrêa Souza de Oliveira.**

Data de aprovação: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

Banca Examinadora:

\_\_\_\_\_  
Orientador

\_\_\_\_\_  
Membro da Banca

\_\_\_\_\_  
Membro da Banca

**Rio de Janeiro**  
**2017/2**

## AGRADECIMENTOS

Nunca imaginei que as dúvidas que me cercaram no início de 2013 se tornariam tantas certezas. Quase cinco anos se passaram e não me arrependi, por um segundo sequer, de escolher a Faculdade Nacional de Direito, da qual ora me despeço com inestimável orgulho.

Não poderia deixar de agradecer, desde o princípio, aos meus pais, Marlúcia e João Carlos, pelo carinho, apoio e suporte que me concederam ao longo destes meus vinte e dois anos de vida. Tenho certeza que não seria a pessoa que sou hoje sem a influência e criação que recebi, pautadas na honestidade, cumplicidade e amor. A minha felicidade em concluir esta graduação não pode ser comparada ao que ela representa para a minha família, a quem tudo devo. Amo vocês.

Àquele que odeio e amo de paixão, meu irmão Júnior, obrigada por ser meu grande exemplo. Sempre tive receios com filhos únicos, porque a presença de um irmão como o que tenho me faz duvidar de que alguém consiga ser feliz sem um. Passamos por este turbulento período de UFRJ juntos e aqui chego porque pude compartilhar cada experiência com você, que me entende sem que eu precise dizer uma só palavra. Te amo, ainda mais após a sua essencial colaboração para a finalização deste trabalho.

Ao meu primeiro exemplo do exercício do direito de defesa, minha avó Marlene, agradeço pelo desafio de ser sua neta, privilégio que carrego comigo todos os dias. Minha avó não se cansou, por mais que estivesse errada, de me defender de quem fosse, sendo minha advogada particular dentro de casa. Sua confiança também foi importante impulso para o término desta etapa e só ela e eu podemos imaginar o que essa conquista significa.

À minha família, cujo sobrenome Rocha trago com orgulho, agradeço pela alegria que sentiram com as minhas conquistas e pela torcida durante esta trajetória. Expresso especial agradecimento à minha tia Vanessa e à minha prima Maria Eduarda, cujas presenças em minha vida parecem destino, mas que me fazem ter a certeza de que nada acontece por acaso. Também registro agradecimento à minha irmã Juliana e aos meus

sobrinhos João Victor e Júlia.

Não poderia deixar de relembrar neste momento a sorte que foi receber em minha casa a pequena Millena, que trouxe consigo uma mãe e grande amiga Michele. Sempre me apoiaram e me ajudaram durante esses anos de profunda amizade, que hoje completam com Miguel. À minha madrinha Marina agradeço pelo apoio e por acreditar em mim. Talvez não estivesse aqui sem ela, pois sem sua incansável defesa minha mãe já teria me matado – ou quase.

Aos amigos que conquistei durante a vida, desde o jardim de infância até à faculdade, agradeço pela parceria. Obrigada por me ouvirem e, principalmente, por permitirem que eu os ouvisse e pudesse participar da vida de cada um. Aos integrantes do Abazures, meu muito obrigada. Minha vida seria muito triste e incompleta sem a presença de vocês nela, por mais que não pareça.

Aos que conheci na Faculdade, especialmente do Morte Horrível, esses cinco anos foram incríveis porque os compartilhei com vocês. Não teria chegado ao fim de cada semestre se não contasse com a amizade, apoio e rede de suporte que me proporcionaram. Muito da felicidade que sinto pela graduação na FND é porque tive a chance de conhecê-los.

Agradeço também aos lugares onde trabalhei, a começar pela Defensoria Pública da União. Nesta instituição que tanto admiro comecei a enxergar o Direito como meio efetivo de transformação social. Na família PADO percebi o quanto sou sortuda: o desafio do primeiro escritório de advocacia não foi comparável à alegria de dividir uma sala com pessoas tão especiais, que transformaram a rotina em um prazer. Aos meus companheiros atuais, que ouviram pacientes e esperançosos meus desabafos sobre este trabalho, agradeço pela convivência maravilhosa.

Em tempos tão difíceis, termino estes agradecimentos com a promessa de que tentarei cumprir os ensinamentos dos mestres que me inspiraram durante este curso, marcado por grande instabilidade política e social. Entrei na Faculdade Nacional de Direito uma menina, mas saio hoje com a certeza de que nesta casa cresci e aprendi todos os dias. Sou uma

mulher e futura profissional mais sensível ao ser humano e suas nuances, cujo caminho pretendo trilhar na defesa de uma sociedade democrática e igual para todos.

## RESUMO

A presente monografia aborda a Operação Segurança Presente, programa implementado pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro e Prefeitura do Rio de Janeiro, em parceria com a Fecomércio/RJ. O trabalho analisará, inicialmente, o contexto de crise na segurança pública, de modo a contextualizar a implementação do programa em determinadas áreas da cidade. Explicitará, ainda, a estrutura da Operação, apontando os principais termos da parceria, tais como as figuras participantes do convênio, o objeto e modo de consecução do serviço, os agentes integrantes da Operação, policiais militares e agentes civis egressos das Forças Armadas. A definição dos referidos aspectos contribuirá, assim, para a análise da efetividade do programa e, posteriormente, para a abordagem acerca das controvérsias que circundam a Operação. Neste tocante, o trabalho apontará de que maneira a iniciativa privada pode influenciar na segurança pública, introduzindo um debate sobre a supremacia do interesse público sobre o privado. Busca-se entender, aqui, a escolha das áreas de implementação da Operação Segurança Presente, com análise de dados quantitativos relacionados à violência na cidade e ao comércio, assim como estabelecer uma crítica em relação à política de higienização social perpetrada pelo Estado e propor uma reflexão sobre políticas públicas e o risco de retirada unilateral de uma das partes do convênio. Por fim, o trabalho pretende sintetizar indagações sobre a compatibilidade da Operação Segurança Presente com o ordenamento jurídico brasileiro, traçando paralelos entre poder de polícia, polícia judiciária, conceito de polícia, policiamento ostensivo, segurança pública e serviços públicos. Como método de abordagem, o estudo desenvolvido emprega o hipotético-dedutivo e, como técnica, a pesquisa bibliográfica e documental.

**Palavras-chave:** Direito Administrativo; Operação Segurança Presente; iniciativa privada, Fecomércio/RJ; segurança pública.



## ABSTRACT

This monograph deals with Operação Segurança Presente, a program implemented by the Government of the State of Rio de Janeiro and the City of Rio de Janeiro, in partnership with Fecomércio/RJ. The paper will initially analyze the context of crisis in public security, in order to contextualize the implementation of the program in certain areas of the city. It will also explain the structure of the Operation, pointing out the main terms of the partnership, such as the figures participating in the agreement, the object and manner of obtaining the service, the agents involved in the Operation, military police officers and civil servants from the Armed Forces. The definition of these aspects will thus contribute to the analysis of the effectiveness of the program and, later, to the approach to the controversies that surround the Operation. In this regard, the work will show how private initiative can influence public safety, introducing a debate on the supremacy of the public interest over the private. It seeks to understand the choice of the areas of implementation of the Operação Segurança Presente, with analysis of quantitative data related to violence in the city and commerce, as well as to establish a critique regarding the policy of social sanitation perpetrated by the State and propose a reflection on public policies and the risk of unilateral withdrawal of one of the parties to the agreement. Finally, the paper intends to synthesize inquiries about the compatibility of Operação Segurança Presente with the Brazilian legal system, drawing parallels between police power, judicial police, police concept, ostensible policing, public security and public services. As a method of approach, the study developed employs hypothetical-deductive and, as a technique, bibliographical and documentary research.

**Keywords:** Administrative Law; Operação Segurança Presente; private initiative; Fecomércio/RJ; public security.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	11
<b>1. A OPERAÇÃO SEGURANÇA PRESENTE</b>	13
1.1. A crise no Estado do Rio de Janeiro e os impactos na segurança pública	13
1.2. A implementação do programa	15
1.3. Convênios firmados entre a Fecomércio e o Governo e Prefeitura do Rio	18
1.4. As partes envolvidas nos convênios: Fecomércio/RJ, SENAC/RJ e SESC/RJ	20
1.5. O programa de estímulo operacional e a situação dos agentes egressos das Forças Armadas	22
1.6. A efetividade da Operação Segurança Presente	29
<b>2. AS CONTROVÉRSIAS DA OPERAÇÃO SEGURANÇA PRESENTE</b>	34
2.1. A supramacia do interesse público: a problemática escolha das áreas	34
2.2. Política de higienização	40
2.3. O risco de extinção do convênio: um paralelo com o princípio da continuidade	41
<b>3. A COMPATIBILIDADE DA OPERAÇÃO SEGURANÇA PRESENTE COM O ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO</b>	45
3.1. Poder de polícia e polícia judiciária	45
3.2. Polícia Militar: policiamento ostensivo e preservação da ordem pública	49
3.3. O serviço público de segurança pública	52
<b>CONCLUSÃO</b>	59
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	63

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho busca analisar a Operação Segurança Presente, programa implementado pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro em parceria com a Federação de Comércio e, por último, com a Prefeitura do Rio de Janeiro.

Após o início da Operação, alguns veículos de comunicação firmaram um tom crítico em relação ao programa, especialmente pelo fato de ser financiado pela iniciativa privada, ao passo que outros encontraram na Operação uma nova alternativa para a crise na segurança pública do Estado, com a comunhão de esforços e recursos estatais e privados para alcance de um objetivo comum, a melhoria da segurança.

A sensação de estranheza que a Operação causa em estudiosos do Direito foi a principal razão para a escolha do tema. O trabalho se propõe, desta maneira, a dirimir as questões atinentes ao programa, na medida em que se foi possível<sup>1</sup>.

Em um primeiro momento, o estudo se debruçará sobre os aspectos mais relevantes da Operação Segurança Presente na prática, a começar pelo contexto de implementação do programa, que começou quando a crise financeira e econômica do Estado do Rio de Janeiro se acentuou e levou o Governo a se socorrer à iniciativa privada para a execução de serviço de sua responsabilidade (art. 144 da Constituição Federal).

Em seguida, a análise perpassará a estrutura da Operação, observando as características principais dos convênios e as figuras presentes no instrumento contratual, bem como o modo de operação do programa e a questão dos agentes participantes das ações, finalizando com um estudo sobre a efetividade da Operação.

A definição destes aspectos se demonstrará necessária para o exame das controvérsias da Operação. Em primeiro lugar, verifica-se que não há fundamento fático para a escolha

---

<sup>1</sup> Cumpre destacar, desde o princípio, que a publicidade na Operação Segurança Presente não é regra. Primeiro porque os convênios firmados entre o Poder Público e a Fecomércio não são disponibilizados online, dificultando o acesso da população e o próprio controle da sociedade sobre a atuação administrativa. Por conseguinte, estabelecer as principais controvérsias da Operação não é tarefa fácil, considerando as escassas informações disponíveis.

do Aterro, Lagoa e Méier para instalação da Operação, sob o ponto de vista dos índices de criminalidade. Esta conclusão é problemática porque leva à presunção de que a escolha das áreas não observou o interesse público, da coletividade, mas sim interesses privados não esclarecidos.

Essa presunção é comprovada, na verdade, pela análise dos dados fornecidos pelo Instituto de Segurança Pública, que permite afirmarmos que existiam, à época da instalação do programa, em dezembro de 2015, localidades mais vulneráveis no tocante à segurança pública.

Ademais, o trabalho tratará resumidamente da política de higienização social reforçada pela Operação e do risco de retirada unilateral de uma das partes do convênio. Neste tocante, a proposta é refletir sobre políticas públicas e a necessidade de investimento e reestruturação dos órgãos de segurança, de modo a possibilitar a plena prestação do serviço pelo Estado, desde o financiamento até a execução, sem necessidade de se submeter à influência da iniciativa privada.

Por fim, o estudo buscará compreender a estrutura da Operação Segurança Presente, aplicando as principais problemáticas em temas de Direito Administrativo para verificar a compatibilidade do programa com o ordenamento jurídico vigente.

Por este lado, serão traçados paralelos com o conceito de poder de polícia, principalmente em relação à polícia judiciária, introduzindo os aspectos essenciais para análise da Polícia Militar e suas funções precípuas, de policiamento efetivo e preservação da ordem pública, além de ressaltar o tema serviços públicos, aduzindo como a segurança pública pode e deve ser encarada pelo Poder Público.

## 1. A OPERAÇÃO SEGURANÇA PRESENTE

### 1.1. A crise no Estado do Rio de Janeiro e os impactos na segurança pública

O Rio de Janeiro completou, em 17.6.2017, um ano do anúncio oficial do caos que imperava há muito: a decretação do estado de calamidade pública pelo governador em exercício Fernando Dornelles (Decreto nº 45.692/2016), formalizado em 1.11.2016 após aprovação pela Assembleia Legislativa do Projeto de Lei nº 2.150/2016. Utilizou-se, para fundamentar a decisão, a queda na arrecadação, principalmente em relação ao ICMS e aos *royalties* e participações do petróleo.

O desastre econômico, político e social é resultado de um conjunto de elementos, que incluem a citada redução da arrecadação e o déficit previdenciário. A preocupação com os Jogos Olímpicos, realizados poucos meses após a decretação da calamidade pública, foi um dos principais motivos para a decisão, mas a crise estatal pode ser percebida muito antes.

O Decreto nº 45.692/2016, na listagem de circunstâncias que originaram a calamidade, dispõe que “**tal fato vem acarretando severas dificuldades na prestação dos serviços públicos essenciais e pode ocasionar ainda o total colapso na segurança pública, na saúde, na educação, na mobilidade e na gestão ambiental**”.

Em verdade, a segurança pública do Rio de Janeiro enfrenta severa crise estrutural e financeira durante um longo e tenebroso período. Os últimos governos do Estado tentaram tornar a segurança uma prioridade, mas os percalços necessários para melhorar efetivamente um dos calcanhares de Aquiles do Rio não foram atingidos.

Veja-se o exemplo das Unidades de Polícia Pacificadora, que surgiram no final de 2008, durante o primeiro mandato do governador Sérgio Cabral, num contexto de “retomada pelo Estado” das comunidades dominadas pelo crime organizado. A primeira UPP foi implementada no Santa Marta, em Botafogo, e a proposta central era a instalação de policiais militares nas comunidades, substituindo o antigo modelo de entradas

esporádicas das forças policiais<sup>2</sup>.

A ideia era justamente trazer proximidade entre o Estado e os moradores e, segundo o Instituto de Segurança Pública, o programa foi positivo em seu início, considerando que, entre 2007 – ano anterior à instalação da primeira UPP – e 2013, a taxa de letalidade violenta nas áreas com UPPs chegou a cair 80%, número elevado em relação ao restante da cidade<sup>3</sup>.

Hoje existem mais de trinta e oito Unidades em todo o Estado, concentradas no Grande Rio, que se baseiam no conceito de “polícia de proximidade”. Busca-se instituir uma polícia comunitária que atua, ao menos na teoria, em parceria com a população, órgãos da área de segurança pública e atores da sociedade civil.

No entanto, o modelo de segurança pacificada nas comunidades já é tratado como um grande fracasso por diversos estudiosos do tema. A falta de formalização do programa e do estabelecimento de indicadores de avaliação contribuíram para o declínio das UPPs, além de diversos escândalos de violência policial nas áreas, que anularam a confiança que a população passou a construir no programa<sup>4</sup>.

O exemplo das UPPs é relevante para repensarmos a necessidade de implementação de políticas públicas realmente eficazes, que incluam a reestruturação financeira e operacional dos órgãos integrantes da segurança pública, e não só de programas pontuais, cuja decadência com o passar do tempo é latente. Esse paralelo será traçado mais à frente, a fim de analisar a eficácia da Operação Segurança Presente.

Neste sentido, a crise econômica e a má gestão dos recursos podem ser apontadas

---

<sup>2</sup> O Decreto nº 45.186, de 17 de março de 2015, regulamenta o programa de polícia pacificadora no Estado do Rio de Janeiro, aduzindo que as UPPs têm como objetivos a recuperação de territórios sob o controle de grupos ilegais armados, a restauração do monopólio legal e legítimo da força pelo Estado e a diminuição da criminalidade violenta, sobretudo a letal. Disponível em: < [http://arquivos.proderj.rj.gov.br/isp\\_imagens/Uploads/DecretoSeseg45\\_186Upp.pdf](http://arquivos.proderj.rj.gov.br/isp_imagens/Uploads/DecretoSeseg45_186Upp.pdf) >.

<sup>3</sup> COELHO, Diogo; PROVENZA, Marcello. **Balanco de Indicadores da Política de Pacificação**:(2007-2015). Instituto de Segurança Pública. Rio de Janeiro. Maio 2016. Disponível em: < [http://arquivos.proderj.rj.gov.br/isp\\_imagens/Uploads/BalancodeIndicadoresdaPoliciadePacificacao2015.pdf](http://arquivos.proderj.rj.gov.br/isp_imagens/Uploads/BalancodeIndicadoresdaPoliciadePacificacao2015.pdf) >

<sup>4</sup> CANO, Ignacio. **OS Donos Do Morro**: Uma Avaliação Exploratória Do Impacto Das Unidades De Polícia Pacificadora (Upps) No Rio De Janeiro. Fórum Brasileiro De Segurança Pública Em Cooperação Com O Laboratório De Análise Da Violência – (LAV-UERJ) Maio: 2012. Disponível em: < <http://www.lav.uerj.br/docs/rel/2012/RelatUPP.pdf> >

como motivos para o estado atual da segurança pública no Rio de Janeiro, mas aliada à sensação de falta de proteção, as condições precárias de trabalho de policiais e os constantes atrasos no pagamento dos salários dos servidores, agravados neste ano, são fatores determinantes para a situação.

É possível traçar, sinteticamente, as principais causas da maior crise de segurança pública já vista no Estado: (i) a deterioração das UPPs; (ii) a escassez de recursos, que inviabilizam o investimento em infraestrutura e em melhores condições de trabalho da polícia; (iii) a distribuição da violência perpetradas por organizações criminosas pelo Estado, antes concentrada na capital; e (iv) o fortalecimento das facções.

De acordo com dados do Instituto de Segurança Pública, o primeiro bimestre de 2017 foi o mais violento dos últimos cinco anos no Estado, com aumento de 26,6% do índice de letalidade violenta em comparação com o ano anterior. Este quadro é diametralmente oposto ao que foi constatado na última década, cuja incidência de crimes vinha em queda.

É exatamente este contexto de insegurança generalizada que originou a criação da Operação Segurança Presente, tema deste trabalho.

## 1.2. A implementação do programa

O Rio de Janeiro foi sede, de 2007 para cá, de grandes eventos, incluindo Jogos Pan-Americanos, Copa do Mundo e Olimpíadas. Na preparação do Rio para importantes competições que se aproximavam, foi implementado, no início de 2014, o Lapa Presente, programa criado pelo governo do Estado para reforço da segurança naquela localidade.

O programa previa o uso de mão de obra policial, tanto militar quanto civil, patrulhando a pé, em bicicletas e viaturas as várias ruas da famosa região do centro da cidade. Tanto os policiais da ativa quanto os da reserva fazem parte do programa, sendo a jornada daqueles que atendem à primeira opção realizada em horário de descanso, não onerando sua atividade principal.

Vale, nesse momento, questionar se o trabalho realizado em horário que não estritamente o previsto de fato, junto ao órgão originário, não traria algum tipo de impacto à

carga de trabalho à qual o policial já é submetido – a discussão acerca desse ponto dar-se-á mais à frente deste projeto.

Os integrantes deste programa fazem uso, geralmente, de armas de cunho não-letal, como *taser*, mas não estão excluídas dos artifícios que portam as armas de fogo.

Os resultados do programa foram expressivos. Segundo dados da Secretaria de Segurança do Estado do Rio de Janeiro, durante seus dois primeiros anos cerca de 4,4 mil pessoas foram presas, 459 mandados de prisão foram cumpridos, dos quais 48 por tráfico de drogas e 22 por homicídio, 20 mil ações de acolhimento de moradores de rua foram realizadas, além de 72 apreensões de drogas e 175 veículos em situação de trânsito irregular rebocados<sup>5</sup>.

Num ambiente de extrema insegurança e carente de resultados que transpareçam sensação de sucesso, os números que o programa apresentou foram surpreendentes e saltaram aos olhos de órgãos estaduais de segurança pública e também de um grupo que necessitava de retorno imediato, uma vez que vinha sofrendo com os altos índices de violência: os comerciantes.

A sensação de segurança e ausência de violência são fundamentais para que o setor consiga desempenhar bem suas funções. Índices crescentes de criminalidade afastam a população de zonas comerciais, impactando diretamente no montante arrecadado pelo setor. As consequências da insegurança são diretas: uma vez que consumidores se afastam, a arrecadação passa a diminuir e o setor não tem mais como se manter, resultando na redução do quadro de funcionários e, em casos extremos, o fechamento de estabelecimentos comerciais.

Dentro desse contexto, o sucesso do Lapa Presente deu origem, posteriormente, à Operação Segurança Presente, iniciativa de interesse público decorrente de uma parceria entre a Secretaria de Estado de Governo e o Sistema Fecomércio/RJ, inaugurada em dezembro de 2015 no Méier, Lagoa Rodrigo de Freitas e no Aterro do Flamengo. O

---

<sup>5</sup> CONSTANCIO, Thaíse. **Lapa Presente Aumenta Segurança Do Rio Antigo**. Secretaria de Governo. Rio de Janeiro. 02.01.2016. Disponível em: < <http://www.rj.gov.br/web/segov/exibeconteudo?article-id=2689835> >



convênio foi firmado com investimento de R\$ 44 milhões por dois anos, válido até 1º de dezembro de 2017.

Em 4 de julho de 2016, a operação foi estendida para o Centro da cidade, com bases na Praça Mauá, Praça XV, Largo da Carioca e Central do Brasil. O convênio, já renovado, vigora até 30 de junho de 2018, com valor anual investido de R\$ 47 milhões, divididos igualmente entre a Prefeitura do Rio e o Sistema Fecomércio/RJ.

Depreende-se do material de divulgação do Centro Presente que o montante investido seria referente a despesas salariais, no total de R\$ 38.700.000,00 (trinta e oito milhões e setecentos mil reais), e operacionais no total de R\$ 8.300.000,00 (oito milhões e trezentos mil reais), ou seja, a Fecomércio fornece recursos tanto para as despesas de natureza material quanto para o pagamento das gratificações dos agentes.

No lançamento do Centro Presente, o então presidente da Fecomércio, que é formada por 59 sindicatos patronais fluminenses e tem como objetivo representar os interesses do comércio de bens, serviços e turismo do Estado<sup>6</sup>, declarou que **“o investimento no projeto Segurança Presente traz uma contribuição de interesse público, gerando ao mesmo tempo mais qualidade de vida para o cidadão e oportunidades de negócio nas regiões patrulhadas”**<sup>7</sup>.

Na renovação do Centro Presente, o prefeito da cidade, Marcelo Crivella, relatou que **“partiu do governador Pezão a genialidade da união do Poder Público com o setor privado, e ela é muito importante para o Rio, porque reforça o salário dos nossos heróis, os nossos policiais que nos dão segurança”**.<sup>8</sup>

Cerca de mil agentes reforçam o policiamento diário nas áreas escolhidas, policiais militares da ativa e da reserva, bem como agentes civis egressos das Forças Armadas. Além

---

<sup>6</sup> Segundo informações do portal eletrônico da Fecomércio, o setor possui cerca de 350 mil estabelecimentos, o que representa 62,2% dos empreendimentos comerciais do Estado. Disponível em: < <http://www.mapadocomerciorj.com.br/sistema-fecomercio-rj/> >.

<sup>7</sup> DAVID, Flavia. **Operação Centro Presente reforçará patrulhamento na região**. Rio de Janeiro: Prefeitura do Estado do Rio de Janeiro. 04.07.2016. Disponível em: < <http://prefeitura.rio/web/guest/exibeconteudo?id=6250279> >.

<sup>8</sup> GOVERNO. **Centro Presente Será Estendido Por Mais Um Ano**. Rio de Janeiro: Prefeitura do Estado do Rio de Janeiro. 29.06.2017. Disponível em: < <http://www.rj.gov.br/web/imprensa/exibeconteudo?article-id=3604682> >.

do apoio de pessoal, a Operação é gerida em conjunto pela Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos, Polícias Militar e Civil, Comando Militar do Leste, Guarda Municipal, secretarias municipais de Ordem Pública, Desenvolvimento Social, de Conservação, de Transportes e Comlurb.

As equipes atuam, na maioria das localidades, em trios formados por dois policiais e um agente civil, a pé, de bicicleta, em viaturas, motocicletas e vans. Além dos agentes de segurança, a Operação é composta por um subcoordenador militar, assistentes sociais, auxiliares de van e motoristas.

### 1.3. Análise do convênio firmado entre a Fecomércio e o Governo e Prefeitura do Rio

Convênios administrativos são ajustes firmados por pessoas administrativas entre si, ou entre elas e entidades particulares, a fim de alcançar um objetivo de interesse público<sup>9</sup>.

Os convênios, ao contrário dos contratos administrativos, são caracterizados pela convergência de interesses pelas partes. Carvalho Filho aponta que o elemento fundamental deste negócio jurídico é a cooperação e não o lucro.

Observe-se que, como os convênios administrativos não são tão rígidos como os contratos, admite-se, via de regra, que um pactuante se retire livremente da relação. Assim, se há dois participantes, o ajuste será extinto, ao passo que, se existirem vários, o convênio poderá prosseguir com os restantes<sup>10</sup>.

Ademais, importante ressaltar que, para celebração de convênios, não há necessidade de se instaurar o procedimento licitatório, apesar de a Lei nº 8.666/93 asseverar que ela é aplicável, no que couber, a convênios. Isso porque entende-se doutrinariamente que não faz sentido realizar licitação nestes casos, na medida em que os participantes já estão previamente ajustados para o alcance do objetivo comum, não havendo que se falar em competitividade<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 31ª Edição. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2017. Pag.170.

<sup>10</sup> Ibidem, Pag. 170.

<sup>11</sup> Aponta di Pietro que, quanto à exigência de licitação para a celebração de convênios, “ela não se aplica, pois neles não há viabilidade de competição; esta não pode existir quando se trata de mútua colaboração, sob

Como anteriormente destacado, a Operação Segurança Presente foi inicialmente implementada no Aterro do Flamengo, Lagoa Rodrigo de Freitas e Méier.

No Convênio nº 2/02/2015, assinado em 26 de outubro de 2015, constam o Estado do Rio de Janeiro como conveniente e o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – Administração Regional do Estado do Rio de Janeiro (SENAC) e a Federação do Comércio do Estado do Rio de Janeiro como concedentes<sup>12</sup>.

O objeto do convênio é a promoção de política pública de apoio à segurança da população nas circunvizinhanças da Lagoa, Aterro e parte do bairro Méier, com prazo de vinte e quatro meses, contados a partir da publicação, e no valor de R\$ 44 milhões.

No Convênio nº 001/2016, assinado em 23 de junho de 2016, no qual constam como partes o Estado do Rio de Janeiro, o SENAC/RJ, o SESC/RJ, a Fecomércio/RJ e o Município do Rio de Janeiro, institui-se como objeto do vínculo a promoção de política pública de apoio à segurança da população nas circunvizinhanças do Centro da cidade do Rio de Janeiro.

No extrato de termo do referido convênio são estabelecidos objetivos, quais sejam, (i) proporcionar significativa melhoria na qualidade de vida do trabalhador urbano, bem como dos demais munícipes na região; (ii) promover o fomento às atividades econômicas, em especial o turismo e estimular um ambiente de negócios favorável e a geração de oportunidades; e (iii) incrementar a execução das políticas de segurança pública desenvolvidas pelo Estado do Rio de Janeiro, em especial na região de implantação do Veículo Leve sobre Trilhos – VLT, no centro da cidade.

Neste caso, o prazo de vigência é de doze meses, já renovado até 30 de junho de 2018, com recursos financeiros para execução do objeto do convênio na casa de R\$ 47 milhões, alocados pelos concedentes de acordo com o cronograma de desembolso.

Há de se esclarecer, neste tocante, a manifesta violação ao princípio da publicidade,

---

variadas formas, como repasse de verbas, uso de equipamentos, recursos humanos, imóveis. Não se cogita de preço ou de remuneração que admita competição”.

<sup>12</sup> Concedente é o órgão público ou entidade privada que concede recursos para a execução do projeto, enquanto conveniente é o órgão que os recebe.

previsto expressamente no art. 37 da Constituição Federal, que deve pautar toda atuação administrativa. O acesso ao conteúdo dos convênios não é efetivamente público, pois seu teor não é disponibilizado nos canais de transparência, tampouco no próprio Diário Oficial.

A bem da verdade, há publicação no Diário Oficial do Estado somente dos “extratos” contratuais, que indicam as principais informações dos convênios, como partes, objeto, valores e data de assinatura. Todavia, o inteiro teor do instrumento não é disponibilizado, dificultando o exercício do controle da sociedade sobre a atuação do Poder Público<sup>13</sup>.

#### 1.4. As partes envolvidas nos convênios: Fecomércio/RJ, SENAC/RJ e SESC/RJ

A Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC) foi reconhecida em 1945 como a entidade máxima do empresariado comercial brasileiro e, no ano seguinte, criou o seu próprio sistema de desenvolvimento social, montando o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC) e o Serviço Social do Comércio (SESC), hoje previstos no art. 240 da Constituição Federal:

Art. 240. Ficam ressalvadas do disposto no art. 195 as atuais contribuições compulsórias dos empregadores sobre a folha de salários, destinadas às entidades privadas de serviço social e de formação profissional vinculadas ao sistema sindical.

Conferiu-se a entidades sindicais dos setores econômicos, então, a responsabilidade de criar, organizar e administrar entidades com natureza jurídica de direito privado destinadas a executar serviços de amparo aos trabalhadores.

Tais entidades privadas formam o Sistema “S”, de serviços sociais autônomos, atuando como elementos de formação profissional e promoção social do trabalhador de seu respectivo segmento econômico<sup>14</sup>.

No julgamento do Recurso Extraordinário nº 789.874/DF, o Supremo Tribunal

---

<sup>13</sup> Destaca-se, ainda, que além da ausência de disponibilização do inteiro teor do convênio, também não há divulgação efetiva do plano de trabalho, que possibilitaria o integral controle dos administrados sobre a execução do projeto, permitindo inclusive a análise do orçamento da Operação e da aplicação dos valores.

<sup>14</sup> LINHARES, Humberto Vinicius Queiroz. **Regime jurídico dos contratos no sistema “S”**: (SENAI, SENAC, SESI e SESC). Brasília: DF. mar. 2012. Pag. 06. Disponível em: <[http://dspace.idp.edu.br:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/1592/Monografia\\_Humberto%20Vinicius%20Queiroz%20Linhares.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://dspace.idp.edu.br:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/1592/Monografia_Humberto%20Vinicius%20Queiroz%20Linhares.pdf?sequence=1&isAllowed=y)>

Federal elencou as principais características destes entes: (i) dedicam-se a atividades privadas de interesse coletivo cuja execução não é atribuída de maneira privativa ao Estado; (ii) atuam em regime de mera colaboração com o poder público; (iii) possuem patrimônio e receita próprios, constituídos, majoritariamente, pelo produto das contribuições compulsórias que a própria lei de criação institui em seu favor; e (iv) possuem a prerrogativa de autogerir seus recursos, inclusive em relação aos orçamentos, ao estabelecimento de prioridades e à definição de seus quadros de cargos e salários, segundo orientação política própria<sup>15</sup>.

A Fecomércio/RJ<sup>16</sup>, desta forma, é composta pelo SENAC e SESC, sendo que as três entidades figuram como partes nos convênios administrativos firmados com o Governo e Prefeitura do Rio de Janeiro.

Embora os serviços sociais autônomos estejam compreendidos na expressão entidade paraestatal, são pessoas jurídicas de direito privado, definidos como entes de colaboração, mas não integrantes da Administração Pública<sup>17</sup>. Por este motivo, o e. STF, no julgamento supramencionado, decidiu que não a contratação de pessoal pelos entes do Sistema S não depende de aprovação em concurso público, veja-se:

ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. SERVIÇOS SOCIAIS AUTÔNOMOS VINCULADOS A ENTIDADES SINDICAIS. SISTEMA “S”. AUTONOMIA ADMINISTRATIVA. RECRUTAMENTO DE PESSOAL. REGIME JURÍDICO DEFINIDO NA LEGISLAÇÃO INSTITUIDORA.

---

<sup>15</sup> RE 789.874/DF, Rel. Min. Teori Zavascki, j. 17-9-2014, P, *DJE* de 19-11-2014. Disponível em: < <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7273390> >.

<sup>16</sup> A Fecomércio é uma associação privada, nos termos do art. 53 do Código Civil: Art. 53. Constituem-se as associações pela união de pessoas que se organizem para fins não econômicos. Parágrafo único. Não há, entre os associados, direitos e obrigações recíprocos. BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de Janeiro de 2002. **Institui o Código Civil**. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm) >.

<sup>17</sup> CONFLITO NEGATIVO DE ATRIBUIÇÕES. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL E MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL. SUPOSTA IRREGULARIDADE NA APLICAÇÃO DE RECURSOS POR ENTE SINDICAL E SERVIÇO SOCIAL AUTÔNOMO. INCOMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL PARA DIRIMIR O CONFLITO. SÚMULA 516 DO STF. ATRIBUIÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. I - O SENAI, a exemplo do Serviço Social da Indústria – SESI, está sujeito à jurisdição da Justiça estadual, nos termos da Súmula 516 do Supremo Tribunal Federal. Os serviços sociais autônomos do denominado sistema “S”, embora compreendidos na expressão de entidade paraestatal, são pessoas jurídicas de direito privado, definidos como entes de colaboração, mas não integrantes da Administração Pública. II - Quando o produto das contribuições ingressa nos cofres dos Serviços Sociais Autônomos perde o caráter de recurso público. Precedentes. III - Seja em razão da pessoa, seja em razão da natureza dos recursos objeto dos autos, não se tem por justificada a atuação do Ministério Público Federal, posto que não se vislumbra na hipótese a incidência do art. 109 da Constituição Federal. IV- Agravo regimental a que se nega provimento. ACO 1.953 AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 18-12-2013, P, *DJE* de 19-2-2014. Disponível em: < <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5297521> >.

SERVIÇO SOCIAL DO TRANSPORTE. NÃO SUBMISSÃO AO PRINCÍPIO DO CONCURSO PÚBLICO (ART. 37, II, DA CF).

1. Os serviços sociais autônomos integrantes do denominado Sistema “S”, vinculados a entidades patronais de grau superior e patrocinados basicamente por recursos recolhidos do próprio setor produtivo beneficiado, ostentam natureza de pessoa jurídica de direito privado e não integram a Administração Pública, embora colaborem com ela na execução de atividades de relevante significado social. Tanto a Constituição Federal de 1988, como a correspondente legislação de regência (como a Lei 8.706/93, que criou o Serviço Social do Trabalho – SEST) asseguram autonomia administrativa a essas entidades, sujeitas, formalmente, apenas ao controle finalístico, pelo Tribunal de Contas, da aplicação dos recursos recebidos. Presentes essas características, não estão submetidas à exigência de concurso público para a contratação de pessoal, nos moldes do art. 37, II, da Constituição Federal. Precedente: ADI 1864, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJe de 2/5/2008.

2. Recurso extraordinário a que se nega provimento. (STF, RE 789.874/DF, Rel. Min. Teori Zavascki, j. 17-9-2014, P, DJE de 19-11-2014)

Relevante, sob a nossa perspectiva, o fato de as entidades não serem integrantes da Administração Indireta, posto que atuam como mero colaboradores do Poder Público, e não haver exigência de realização de concurso público para contratação de pessoal.

#### 1.5. O programa de estímulo operacional (PEop) e a situação dos agentes egressos das Forças Armadas

O Decreto nº 45.475/15<sup>18</sup>, alterado pelo Decreto nº 45.702/16, institui o programa de estímulo operacional para as operações realizadas no âmbito da Secretaria de Estado de Governo – SEGOV (Operação Barreira Fiscal) e da Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos – SEASDH (Operações Lapa Presente, Segurança Presente, Lei Seca e Centro Presente, nos termos do art. 1º, parágrafo único) e autoriza a convocação para o serviço ativo voluntário de policiais militares da reserva remunerada.

Inicialmente, o diploma legal expõe os motivos que ensejaram a norma, que incluem (i) a necessidade de expansão das ações de segurança pública no Rio de Janeiro; (ii) as limitações à expansão das iniciativas do Poder Público nesta seara devido à necessidade de mobilização de contingente para a efetivação de missões; (iii) a conveniência na instituição de programa de estímulo às operações desenvolvidas no âmbito das secretarias, como forma de mobilizar maior contingente de pessoal; e (iv) a possibilidade de convocação de policiais

---

<sup>18</sup> RIO DE JANEIRO. Decreto nº 45.475, de 27 de novembro de 2015. **Institui o Programa de Estímulo Operacional (PEOp) para as operações realizadas no âmbito da Secretaria de Estado de Governo, autoriza a convocação para o serviço ativo voluntário de policiais militares da reserva remunerada.** Disponível em: < [http://www.silep.planejamento.rj.gov.br/decreto\\_45\\_475\\_-\\_27112015\\_-\\_in.htm](http://www.silep.planejamento.rj.gov.br/decreto_45_475_-_27112015_-_in.htm) >.

militares da reserva remunerada para desempenhar funções no serviço ativo, disciplinada no art. 8º da Lei nº 443/81<sup>19</sup>, o Estatuto dos Policiais Militares, que assim dispõe:

Art. 8º. Os policiais militares da reserva remunerada poderão ser convocados para o serviço ativo, em caráter transitório e mediante aceitação voluntária, por ato do Governador do Estado, desde que haja conveniência para o serviço.

O art. 3º do Decreto prevê que a participação do policial militar na Operação será voluntária e, para ter deferida sua inscrição, deverá cumprir determinados requisitos. Veja-se:

Art. 3º. A participação no programa será voluntária e, para ter deferida sua inscrição, o policial militar deverá atender aos seguintes requisitos:

I – ser policial militar da ativa;

II – ter cumprido a carga horária obrigatória na Secretaria de Estado de Governo, na Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos ou em seu órgão de origem;

III – ostentar a condição de Apto A;

IV – se praça, estar, no mínimo, no “BOM” comportamento;

V – ter a sua inscrição aprovada pela Comissão Gestora da Secretaria de Estado de Governo ou pela Comissão Gestora da Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos, de acordo com a Pasta responsável pela gestão da(s) Operação(ões) de que o policial deseje participar;

VI – ter concluído cursos, estágios e treinamentos estipulados como requisitos pela Comissão Gestora da Secretaria de Estado de Governo ou pela Comissão Gestora da Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos.

Ademais, o art. 4º estabelece que ficam impedidos de participar da Operação policiais militares que respondem a Processo Administrativo Disciplinar (PAD), que já tenham sido punidos e ainda estejam cumprindo a punição disciplinar imposta ou que estejam em gozo de licenças para tratamento médico seu ou de familiar, gestante ou aleitamento.

Fica evidente, ainda, que os policiais militares que perdem a condição de Apto A ou tenham o comportamento reduzido para inferior a “bom” são desligados da Operação, assim como os que se afastam do serviço por mais de setenta e duas horas no período de 30 dias e por mais de cento e quarenta e quatro horas no período de 180 dias.

Além disso, o inciso VI do art. 4º prevê que os agentes que faltarem ou forem dispensados do serviço, ainda que para atendimento de necessidades pessoais, afastando-se

---

<sup>19</sup> RIO DE JANEIRO. Lei nº 443, de 1º de Julho de 1981. **Dispõe sobre o estatuto dos policiais-militares do estado do rio de janeiro e dá outras providências.** Disponível em: < <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/bc008ecb13dcfc6e03256827006dbbf5/b491b877b18a3c79032565a6005def48?OpenDocument> >.

do trabalho por prazo superior a vinte e quatro horas, também serão desligados.

O § 1º, no entanto, estabelece a ressalva de que, nas hipóteses de afastamento do policial, este poderá ser reincluído no programa após avaliação do próprio afastamento pela Comissão Gestora responsável.

Em seguida, os §§ 2º e 3º do art. 4º tratam das hipóteses de afastamento do agente de segurança quando (i) ferido por projétil de arma de fogo ou outro tipo de instrumento ou ação traumática que tenha lhe provocado lesão grave em decorrência de sua participação na Operação e (ii) ferido nas circunstâncias anteriores, ocorridas fora do serviço, que tenha implicado na sua atuação como agente, apurado em procedimento administrativo próprio.

Expostas as condições de participação dos policiais militares na Operação Segurança Presente, verifica-se que o Decreto nº 45.475/15 passa a disciplinar a atuação dos agentes nos programas, especialmente no tocante à remuneração e horas trabalhadas.

O art. 5º dispõe que o policial civil ou militar realizará turnos adicionais de oito, dez ou doze horas de serviço em escala diferenciada, sem prejuízo do cumprimento das escalas de serviço ordinariamente previstas no âmbito do seu órgão de origem. Neste sentido, o agente trabalhará normalmente nos dias comuns e participará das ações nos dias de folga, respeitados os limites de doze turnos adicionais/noventa e seis horas a cada 30 dias de trabalho (art. 5º, § 1º).

Percebe-se também, a teor do § 2º do art. 5º, que o policial deverá ter intervalo de oito horas de repouso antes de retornar ao serviço ordinário:

Art. 5º. A participação do policial civil ou militar no Programa consistirá na realização de turnos adicionais de 08 (oito), 10 (dez) ou 12 (doze) horas de serviço em escala diferenciada, sem prejuízo do cumprimento das escalas de serviço ordinariamente previstas no âmbito de seu órgão de origem.

§ 2º. O policial civil ou militar deverá ter um intervalo de 08 (oito) horas de repouso antes de retornar ao serviço na sua escala ordinariamente prevista no órgão de origem, ressalvadas as convocações excepcionais expedidas pelo Chefe da Polícia Civil ou pelo Comandante-Geral da PMERJ, segundo a necessidade de manutenção da segurança pública do Estado.

Necessário, neste ponto, traçar um paralelo entre a situação dos policiais militares integrantes da Operação Segurança Presente e dos trabalhadores submetidos a outras



disposições legais sobre intervalo entre jornadas de trabalho. A título de exemplo, a Consolidação das Leis do Trabalho prevê que o intervalo será de, no mínimo, onze horas de descanso<sup>20</sup>:

Art. 66. Entre 2 (duas) jornadas de trabalho haverá um período mínimo de 11 (onze) horas consecutivas para descanso.

A norma que rege o intervalo mínimo na Operação, por si só, nos parece absurda. O contexto de crise financeira do Estado agravou a situação dos policiais militares, que, a cada dia submetidos a maiores escalas de serviços, não recebem regularmente seus pagamentos, que estão sendo feitos com inegável atraso<sup>21</sup>. A fragilidade econômica dos agentes os obriga, assim, a procurar alternativas para auferir renda durante o conturbado período.

Não se pode considerar novidade o fato de que policiais buscam serviços “extras” na atividade privada, atuando como seguranças armados. Ações como a Operação Segurança Presente tornam-se mais um escape para os agentes, que podem se inscrever e atuar no programa nos dias em que não estão escalados para o serviço junto ao órgão originário.

E aí a situação se agrava ainda mais. O colapso da segurança pública no Rio de Janeiro está estritamente ligado às péssimas condições de trabalho dos policiais militares, inseridos numa das mais violentas cidades do país sem a estrutura e apoio necessários para a consecução do serviço.

Verifica-se, assim, que a Operação pode se traduzir – e provavelmente se traduz – em mais uma forma de exploração da força laboral do policial, que pode ser submetido a noventa e seis horas de trabalho adicional por mês (vinte e quatro horas por semana), além das quarenta ordinárias<sup>22</sup>.

---

<sup>20</sup> BRASIL. Decreto-Lei n.º 5.452, de 1º de Maio de 1943. **Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho**. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del5452.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del5452.htm) >.

<sup>21</sup> DO UOL. **RJ atrasa salários de 24% dos servidores mesmo após acordo fiscal**. Rio de Janeiro. 14.09.2017. Disponível em: < <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2017/09/14/rj-atrasa-pagamento-de-um-terco-dos-servidores-mesmo-apos-acordo-fiscal.htm> >.

<sup>22</sup> Art. 48. São direitos dos policiais-militares: V – Jornada de 6 (seis) horas para o trabalho em turnos ininterruptos de revezamento; VI – A duração do trabalho normal não superior a 8 (oito) horas diárias e 40 (quarenta) horas semanais; VII – A remuneração do serviço extraordinário superior, no mínimo, em cinquenta por cento à do normal. RIO DE JANEIRO. Lei n.º 443, de 1º de Julho de 1981. **Dispõe sobre o estatuto dos policiais-militares do Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências**. Disponível em: < 25

Em relação à remuneração do policial militar participante da Operação Segurança Presente, o art. 7º do Decreto nº 45.475/15 prevê o recebimento de gratificação especial temporária por participação, assim especificadas:

Art. 7º. O policial militar participante perceberá Gratificação de Encargos Especiais, denominada Gratificação Especial Temporária por Participação no PEOp (GET/PEOp), quando cumprir turno adicional de serviço, segundo os seguintes valores:

I – R\$ 200,00 (duzentos reais) por turno adicional de 08 (oito) horas realizado por Oficiais;

II – R\$ 150,00 (cento e cinquenta reais) por turno adicional de 08 (oito) horas realizado por Praças e Graduados.

§ 1º. No cálculo da GET/PEOp para os demais turnos, será considerado, para cada hora, 1/8 (um oitavo) do valor do turno de 08 (oito) horas.

§ 2º. O valor da GET/PEOp a ser paga a policiais civis será estabelecida em ato próprio do Governador do Estado.

Ademais, o art. 8º assevera que a gratificação não se incorpora aos vencimentos do servidor, **“ficando excluída da base de cálculo do adicional de tempo de serviço, bem como de quaisquer outros percentuais que incidam sobre o soldo dos policiais militares e a remuneração dos policiais civis”**.

A Fecomércio, como aduzido anteriormente, arca com as despesas dos salários dos agentes integrantes da Operação, além de fornecer recursos para as despesas operacionais, que incluem gastos com uniformes, equipamentos, veículos e combustível.

Por fim, o Decreto nº 45.475/15 autoriza a convocação excepcional de integrantes da reserva remunerada da Polícia Militar do Estado para o serviço ativo<sup>23</sup>, mediante aceitação

---

<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/bc008ecb13dcfc6e03256827006dbbf5/b491b877b18a3c79032565a6005def48?OpenDocument> >.

<sup>23</sup> Art. 9º. Fica autorizada a convocação excepcional, por ato do Governador do Estado, de até 500 (quinhentos) integrantes da reserva remunerada da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro para o serviço ativo, a fim de atuar em operações desenvolvidas no âmbito da SEGOV e da SEASDH, mediante aceitação voluntária e por prazo não superior a 02 (dois) anos, prorrogável uma única vez por até 01 (um) ano, não sendo permitida a reconvocação, independentemente da duração da convocação. § 1º. O policial militar da reserva remunerada convocado na forma do caput fará jus à remuneração da ativa de seu posto ou graduação a partir da data de sua apresentação, não podendo lhe ser pago qualquer valor a título de proventos. § 2º. O policial militar da reserva remunerada convocado na forma do caput poderá retornar à condição de inatividade pelo transcurso do período de convocação para o serviço ativo voluntário ou, a qualquer momento, por requerimento próprio, bem como por ato do Governador do Estado. § 3º. Será computado, para todos os efeitos, como tempo de efetivo serviço, aquele prestado pelo policial militar da reserva remunerada convocado na forma do caput, pelo período que durar a sua convocação. § 4º. O policial militar da reserva remunerada convocado na forma do caput não ocupará vaga no seu Quadro e não concorrerá a promoção, bem como não realizará cursos de formação ou aperfeiçoamento na PMERJ. § 5º. Serão assegurados ao policial militar da reserva remunerada convocado na forma do caput, nos termos da lei, todos os direitos, vantagens e garantias inerentes ao policial militar do mesmo posto ou graduação em atividade, exceto promoção, sendo-lhes atribuídas, igualmente, as mesmas

voluntária e por prazo não superior a dois anos, prorrogável por mais um (art. 9º), com remuneração da ativa de seu posto ou graduação a partir de sua apresentação (art. 9º, § 1º).

A situação do policial participante da Operação Segurança Presente é abordada especificamente pelo referido Decreto, que regula as condições para ingresso e manutenção dos agentes no programa, bem como as questões relativas à remuneração e escala de serviço dos policiais.

Contudo, verifica-se que o ingresso de agentes civis, egressos das Forças Armadas, não é disciplinado por norma específica, o que dificulta a análise do programa no que toca a esses agentes.

Em entrevista concedida antes do lançamento da Operação, o capitão Leonardo Laureano, coordenador do Lapa Presente, esclareceu que os agentes civis passariam por um treinamento, **“que dará aos agentes noções de polícia de proximidade e de policiamento comunitário para que o cidadão possa ser atendido com educação e cordialidade; essa qualificação deve durar cerca de um semana”**<sup>24</sup>.

Alega-se que os agentes civis realizam as filmagens das abordagens e ações perpetradas pelas equipes de segurança, visando resguardar tanto os agentes como os indivíduos eventualmente abordados. No entanto, reportagem da Agência Pública constatou que algumas equipes do Aterro Presente não contavam com os itens de filmagem, ou seja, o propósito da contratação dos agentes egressos das Forças Armadas nem sempre é cumprido<sup>25</sup>.

Não seria demais assumir que os agentes civis, desta forma, podem exercer, tal como os policiais militares, policiamento efetivo nas áreas onde a Operação foi instalada.

---

obrigações que os demais policiais militares da ativa. RIO DE JANEIRO. Decreto nº 45.475, de 27 de novembro de 2015. **Institui programa de estímulo operacional (peop) para as operações realizadas no âmbito da secretaria de estado de governo, autoriza a convocação para o serviço ativo voluntário da policiais militares da reserva remunerada e dá outras providências.** Disponível em: < [http://www.silep.planejamento.rj.gov.br/decreto\\_45\\_475\\_-\\_27112015\\_-\\_in.htm](http://www.silep.planejamento.rj.gov.br/decreto_45_475_-_27112015_-_in.htm) >.

<sup>24</sup> JUNIOR, Nilo. **Lapa Presente Serve De Modelo Para Patrulhamento Ostensivo.** Rio de Janeiro: Imprensa RJ. 27.10.2015. Disponível em: < <http://www.rj.gov.br/web/imprensa/exibeconteudo?article-id=2619217> >.

<sup>25</sup> VIGNA, Anne. **Operação policial financiada por empresários cariocas mira moradores de rua.** Rio de Janeiro: APública. 19.02.2016. Disponível em: < <https://apublica.org/2016/02/operacao-policial-financiada-por-empresarios-cariocas-mira-moradores-de-rua/> >.

Necessário relembrar, portanto, que o art. 185 da Constituição Estadual prevê que o exercício da função policial é privativo do policial de carreira<sup>26</sup>:

Art. 185. O exercício da função policial é privativo do policial de carreira, recrutado exclusivamente por concurso público de provas ou de provas e títulos, submetido a curso de formação policial.

Parágrafo único. Os integrantes dos serviços policiais serão reavaliados periodicamente, aferindo-se suas condições físicas e mentais para o exercício do cargo, na forma da lei.

Nesta seara, importa evocar o art. 37 da Constituição Federal, que assevera que a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação em concurso público, sendo certo que o agente civil participante da Operação não está vinculado ao Estado<sup>27</sup>:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

II – a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo declarado em lei de livre nomeação e exoneração.

A obscuridade que acomete a Operação Segurança Presente não permite a delimitação efetiva da atuação dos agentes egressos das Forças Armadas, que podem somente filmar as ações ou, em última análise, exercer verdadeiro policiamento ostensivo.

Se pararmos para observar as atividades realizadas pelas equipes de segurança, que normalmente atuam em trios (dois policiais militares e um agente civil), não é possível atestar, com facilidade, qual a diferença entre os agentes. À primeira vista, o egresso das Forças Armadas faz as vezes de policial militar, o que é vedado pelo próprio Estatuto dos Policiais Militares<sup>28</sup>:

Art. 4º. O serviço policial-militar consiste no exercício de atividades inerentes à Polícia Militar e compreende todos os encargos previstos na legislação específica, relacionados com a manutenção da ordem pública.

Art. 5º. A carreira policial-militar é caracterizada por atividade continuada e

<sup>26</sup> RIO DE JANEIRO. **Constituição Estadual**. Disponível em: < <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/constest.nsf/PageConsEst?OpenPage> >.

<sup>27</sup> BRASIL. Constituição Federal. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) >.

<sup>28</sup> RIO DE JANEIRO. Lei nº 443, de 1º de Julho de 1981. **Dispõe sobre o estatuto dos policiais-militares do Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências**. Disponível em: < <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/bc008ecb13dcfc6e03256827006dbbf5/b491b877b18a3c79032565a6005def48?OpenDocument> >.

inteiramente devotada às finalidades precípua da Polícia Militar, denominada atividade policial-militar.

(...)

Art. 6º. São equivalentes as expressões na ativa, em serviço ativo, em serviço na ativa, em serviço, em atividade ou em atividade policial-militar conferidas aos policiais-militares no desempenho de cargo, comissão, encargo, incumbência ou missão, serviço ou atividade policial-militar ou considerada de natureza policial-militar nas organizações policiais-militares, bem como em outros órgãos do Estado, quando previstos em lei ou regulamento.

Neste sentido, o art. 144 da Constituição Federal disciplina a segurança pública e, especificamente no tocante à polícia militar, prevê:

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:

V – polícias militares e corpos de bombeiros militares.

§ 4º. 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. As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

Forçoso reconhecer que é tênue a linha que separa e distingue os agentes, não havendo publicidade em relação ao ingresso dos agentes civis na Operação e ao treinamento realizado antes do início da atuação. A análise de eventuais violações aos dispositivos mencionados se dificulta, na medida em que não foi possível delimitar a atuação dos egressos das Forças Armadas.

Esta questão também é problemática porque, como se abordará especificamente mais adiante, o exercício de policiamento ostensivo, exclusivo de policiais militares, está intimamente ligado ao modo como os indivíduos conseguem se sentir efetivamente protegidos: com a presença de uma polícia uniformizada e una.

#### 1.6. A efetividade da Operação Segurança Presente nas áreas escolhidas

Esclareça-se, em princípio, que não existem dados oficiais sobre a Operação Segurança Presente, na medida em que o Instituto de Segurança Pública, que coordena a análise dos dados de criminalidade do Estado, ainda não delimitou a pesquisa sobre o programa, tal como já acontece com as Unidades de Polícia Pacificadora.

Neste sentido, os dados referentes à atuação dos agentes da Operação são divulgados, em sua grande maioria, em canais oficiais do Governo, sem a atribuição de fontes, e de veículos da mídia, não restando clara a procedência das informações.

Recente matéria publicada pela Subsecretaria de Comunicação Social do Estado aponta que o Méier Presente atingiu, às vésperas de completar dois anos, a marca de mil prisões realizadas, que incluem 291 por posse e uso de entorpecentes, 195 por furto, 67 por roubo, 2 por tráfico de drogas, dentre outras<sup>29</sup>.

A Operação Segurança Presente, em conjunto, realizou cumprimento de 1.536 mandados judiciais, sendo 596 deles apenas na circunscrição do Centro Presente<sup>30</sup>. Até a renovação do convênio referente ao Centro, em 28 de junho, 2.414 haviam sido presas por agentes do Centro Presente, sendo 908 por posse e uso de entorpecentes, 129 por porte de arma branca e 12 por porte de arma de fogo, 107 por roubo e 202 por furto.

Além disso, aponta-se que mais de oito mil pessoas em situação de rua foram recolhidas e encaminhadas para atendimento de assistentes sociais que atuam na localidade e que, no primeiro ano de funcionamento do Lagoa Presente, houve uma redução de 83% nos roubos na região<sup>31</sup>.

Dada a ausência de dados mais precisos acerca da Operação, foram consultadas as informações gerais disponibilizadas pela Secretaria de Segurança do Rio de Janeiro, através do Instituto de Segurança Pública.

Os dados disponibilizados são delimitados por delegacias policiais e, para que a análise fosse feita, três delas foram observadas: 9ª DP (Catete, à qual pertence a região do Aterro do Flamengo), 15ª DP (Gávea, à qual pertence o bairro da Lagoa) e 23ª DP (Méier, à qual pertence o bairro que dá nome à delegacia da região).

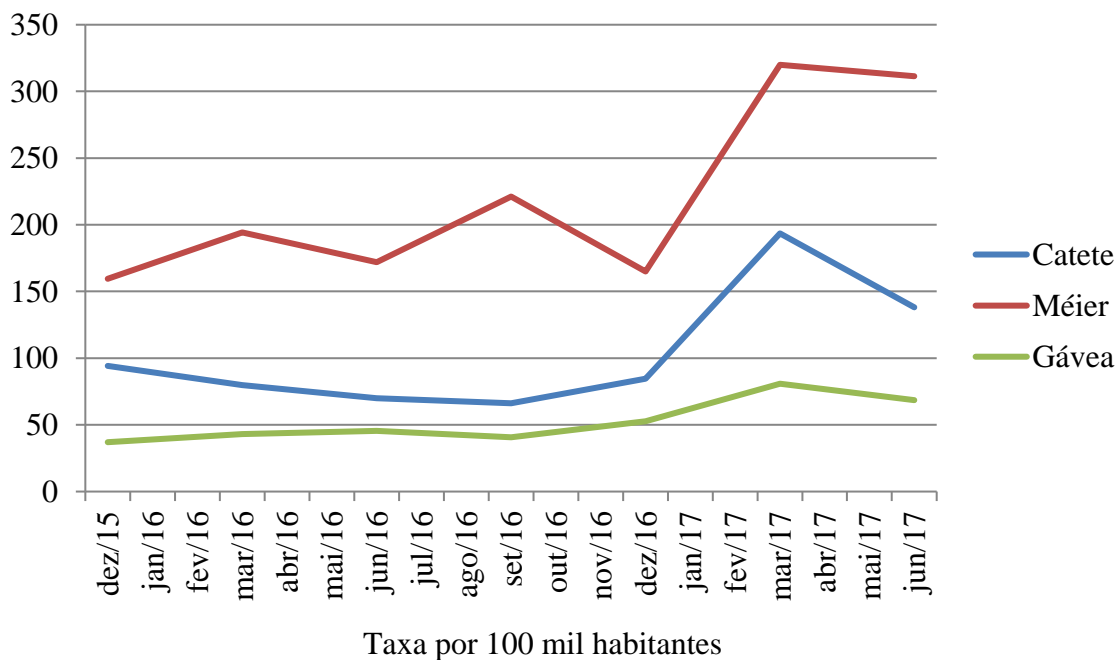
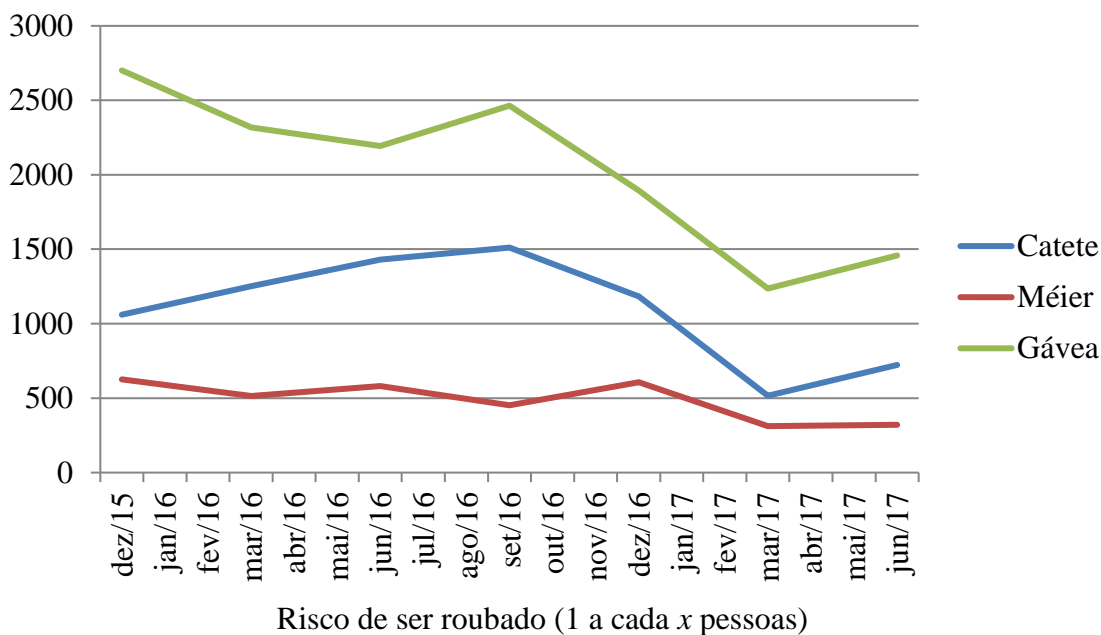
---

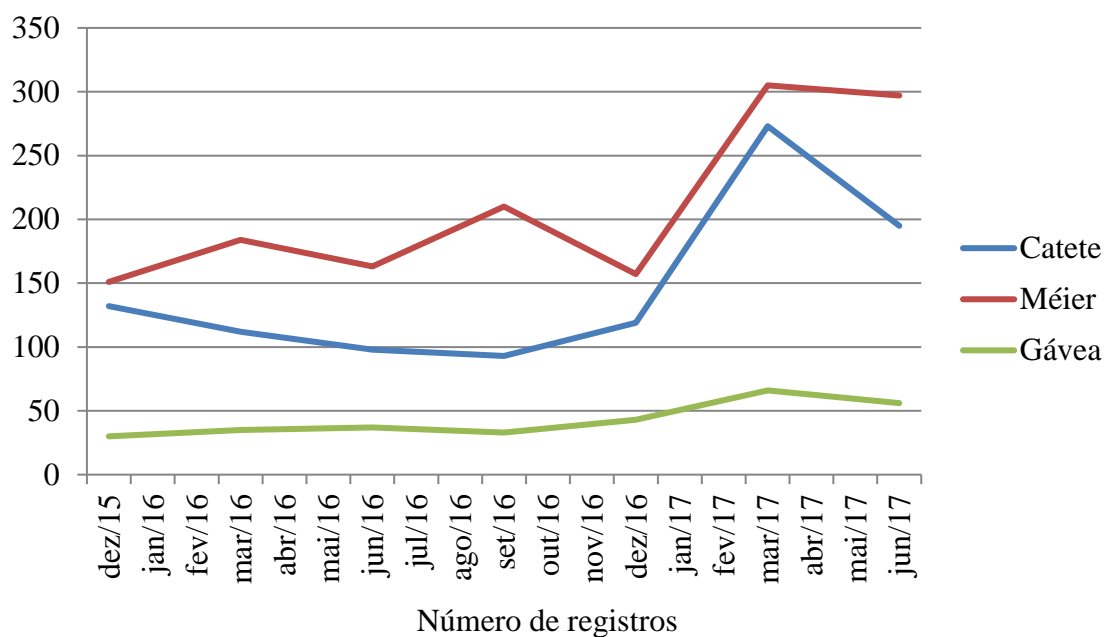
<sup>29</sup> GOVERNO. **Operação Méier Presente Chega À Marca De Mil Prisões**. Rio de Janeiro: Prefeitura do Estado do Rio de Janeiro. 17.11.2017. Disponível em: < <http://www.rj.gov.br/web/imprensa/exibeconteudo?article-id=4712623> >

<sup>30</sup> DOMINGUES, Fernanda. **Operações Reforçam A Segurança No Rio De Janeiro**. Rio de Janeiro: Prefeitura do Estado do Rio de Janeiro. 17.11.2017. Disponível em: < <http://www.rj.gov.br/web/imprensa/exibeconteudo?article-id=4716060> >.

<sup>31</sup> GOVERNO. **Operação Lagoa Presente Reduz Criminalidade**. Rio de Janeiro: Prefeitura do Estado do Rio de Janeiro. 21.11.2016. Disponível em: < <http://www.rj.gov.br/web/imprensa/exibeconteudo?article-id=3005456> >.

Para cada delegacia e período consultados, três informações são disponibilizadas: o risco de ser roubado naquela região (de acordo com análise estatística previamente elaborada), a taxa por 100 mil habitantes e o total de registros. Os dados foram consultados a partir de dezembro de 2015, quando teve início a Operação nessas localidades. Os gráficos que tiveram origem dessa análise estão reproduzidos abaixo.





O primeiro gráfico é o único que apresenta caráter inversamente proporcional, ou seja, quanto maior o valor apresentado melhor é o índice para aquela região. Dito isso, vê-se que Gávea, Catete e Méier apresentam, nesta ordem, os melhores resultados. Tal conclusão já é de certo modo previsível, uma vez que acompanha os investimentos do Estado nas respectivas áreas não só em segurança pública, mas também em campos outros.

É interessante, todavia, analisar a evolução desses dados com o passar do tempo e a partir deles inferir algumas conclusões acerca da operação Segurança Presente nestes bairros.

Nos primeiros meses (praticamente durante todo o ano de 2016) nota-se um comportamento não muito estável, mas predominantemente favorável, ou seja, aponta redução dos índices de criminalidade. A partir de janeiro de 2017 os números crescem de modo abrupto, o que permite, a partir de análises complementares, inferir algumas conclusões.

Na Gávea, Catete e Méier o número de registros teve aumento de, respectivamente, 53, 129 e 94 pontos percentuais. Analisando-se a mesma virada de período em regiões próximas, vê-se um comportamento interessante.

No Leblon o aumento foi de aproximadamente 8 pontos percentuais (105 para 113



casos), em Botafogo foi de 62 pontos percentuais (122 para 198 casos) e em Piedade de 17 pontos percentuais (aumento de 151 para 178 casos). Lembrando que os dados da Operação Segurança Presente não são de domínio público e que análises que considerem não somente o perímetro de atuação do programa podem distorcer os resultados, chega-se ao quadro a seguir.

Em conjunto com a crise da segurança pública que assola o Estado do Rio de Janeiro, nota-se que os índices de criminalidade aumentam nas regiões contempladas pelo programa mais do que naquelas em suas imediações.

Isso seria explicado porque as regiões onde o programa atua experimentaram uma melhora nos seus índices, enquanto as outras não. Uma vez que a segurança pública se mostra cada vez mais deficiente, pode-se inferir que o programa vem perdendo sua eficácia, o que corrobora a hipótese de que a sua instauração possui caráter temporário e não contribui para reversão permanente dos números apresentados anteriormente.

## 2. AS CONTROVÉRSIAS DA OPERAÇÃO SEGURANÇA PRESENTE

### 2.1. A supremacia do interesse público sobre o privado: a escolha das áreas de instalação do programa

A atuação administrativa visa o bem-estar da coletividade e, ainda que aja especificamente em prol de um interesse imediato, o fim último de sua atuação deve ser voltado para o interesse público<sup>32</sup>, sob pena de estar “**inquinada de desvio de finalidade**”, segundo ressalva Carvalho Filho.

Embora parte doutrina entenda o interesse público como conceito jurídico indeterminado, há de se reconhecer que a análise de certas circunstâncias permite concluir pela observância ou não do objetivo primário da atuação do Poder Público, ou seja, as zonas de certeza positiva e negativa do conceito autorizam a definição do conceito, que é determinável<sup>33</sup>.

Sobre o tema, leciona Hely Lopes Meirelles<sup>34</sup>:

O princípio do interesse público está intimamente ligado ao da finalidade. A primazia do interesse público sobre o privado é inerente à atuação estatal e domina-a, na medida em que a existência do Estado justifica-se pela busca do interesse geral, ou seja, da coletividade; não do Estado ou do aparelhamento do Estado. Esse interesse público prevalente é extraído da ordem jurídica em cada caso concreto; daí a dificuldade que os autores enfrentam para a sua definição. Em razão dessa inerência, deve ser observado mesmo quando as atividades ou serviços públicos forem delegados aos particulares.

Neste mesmo sentido, indica Celso Antônio Bandeira de Mello que a base do Direito Administrativo fundamenta-se nos princípios da supremacia do interesse público sobre o privado e da indisponibilidade, pela Administração, dos interesses públicos<sup>35</sup>.

---

<sup>32</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 31ª Edição. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2017. Pag. 55.

<sup>33</sup> Idem.

<sup>34</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. In: MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emmanuel. 42ª Edição. Atual. até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015. São Paulo: Malheiros, 2016. Pag. 113.

<sup>35</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 26ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2009. Pag. 55-56.

A compreensão dos fundamentos da área e dos princípios norteadores do Direito Administrativo, aqui, se presta para a análise do interesse público no contexto dos convênios administrativos, modalidade através da qual se instituiu o vínculo entre a Fecomércio e o Governo e Prefeitura do Rio de Janeiro, dando origem à Operação Segurança Presente.

Convênios administrativos são ajustes em que existe a convergência das vontades das pessoas envolvidas e constitui-se num mecanismo de viabilização do interesse público pela mútua assistência e cooperação<sup>36</sup>.

Hely Lopes Meirelles aponta que convênios administrativos **“são acordos firmados por entidades públicas de qualquer espécie, ou entre estas e organizações particulares, para realização de objetivos de interesse comum dos partícipes”**<sup>37</sup>.

Marçal Justen Filho, por outro lado, destaca que:

Convênio é um acordo de vontades, em que pelo menos uma das partes integra a Administração Pública, por meio do qual são conjugados esforços e (ou) recursos, visando disciplinar a atuação harmônica e sem intuito lucrativo das partes, para o desempenho de competência administrativas.<sup>38</sup>

Verifica-se que, em princípio, o convênio administrativo seria instrumento adequado para a consecução dos fins propostos na Operação Segurança Presente, considerando que há mútua cooperação (divisão de recursos e fornecimento de pessoal e material), bem como convergência de interesses

Abre-se um parênteses para dirimir uma importante questão. Leciona Di Pietro sobre convênios administrativos<sup>39</sup>:

---

<sup>36</sup> HAVRENNE, Michel François Drizul. **Breves Anotações Sobre Os Convênios Administrativos**. São Paulo. Disponível em: <  
[https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/procuradoria/artigos-e-doutrinas/breves\\_annotacoes\\_sobre\\_convencios\\_administrativos\\_or\\_michel\\_havrenne.doc](https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/procuradoria/artigos-e-doutrinas/breves_annotacoes_sobre_convencios_administrativos_or_michel_havrenne.doc)>.

<sup>37</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. In: MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emmanuel. 42ª Edição. Atual. até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015. São Paulo: Malheiros, 2016. Pag. 511.

<sup>38</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 13ª Edição. São Paulo: Dialética, 2009. Pag. 908.

<sup>39</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 30ª Edição. Rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2017. Pag. 435.

O convênio não se presta à delegação de serviço público ao particular, porque essa delegação é incompatível com a própria natureza do ajuste; na delegação ocorre a transferência de atividade de uma pessoa para outra que não a possui; no convênio, pressupõe-se que as duas têm competências comuns e vão prestar mútua colaboração para atingir seus objetivos

Registramos que o art. 144 da Constituição Federal assevera que a segurança pública é “**dever do Estado, direito e responsabilidade de todos**”, atribuindo a cada ente federativo suas competências. A iniciativa privada não possui competência, percebe-se, no tocante à segurança pública, mas todo e qualquer indivíduo/entidade é responsável por ela.

Assim, entendemos que a Operação Segurança Presente não significa delegação de serviço público (Carvalho Filho aponta que serviços próprios do Estado são de natureza indelegável, cabendo ao ente estatal a exclusividade na sua execução, como a segurança pública), mas, se analisarmos o contexto trazido pela professora ao afirmar que “**no convênio pressupõe-se que as duas têm competências comuns**”, a legalidade da Operação é colocada à prova.

Retomado o rumo principal deste tópico, questiona-se em que grau a influência da iniciativa privada se coaduna com o interesse público ao qual se destina a atuação administrativa. Viu-se que o convênio administrativo pode ser firmado com associações privadas, como a Fecomércio, mas deve se pautar, resalte-se, no interesse público, neste caso convergente com o interesse privado.

Todavia, em relação à escolha das áreas nas quais a Operação Segurança Presente é instalada, identifica-se manifesta subversão da lógica da supremacia do interesse público sobre o privado<sup>40</sup>. A Operação, nos moldes do que se tem hoje, foi iniciada em dezembro de 2015 no Aterro do Flamengo, Lagoa Rodrigo de Freitas e parte do Méier.

---

<sup>40</sup> Alguns autores entendem que o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado não encontra guarida no ordenamento jurídico vigente. Bruno Fischgold, em artigo sobre o tema, relembra os ensinamentos de Gustavo Binenbojm, veja-se: “*Gustavo Binenbojm analisou o tema com propriedade e sistematizou os questionamentos feitos até então. Concluiu pela incompatibilidade do princípio da supremacia do interesse público com o ordenamento constitucional brasileiro, com base, principalmente, nos seguintes fundamentos: 1) o referido princípio desconsidera a relevância atribuída pela Constituição a todo o conjunto de direitos fundamentais; 2) trata-se de um princípio que não tem estrutura normativa de princípio, pois não admite ponderações com outros valores constitucionais; 3) a fluidez conceitual do termo interesse público dá margem a inúmeras arbitrariedades estatais; 4) interesses públicos e interesses privados não são antagônicos, mas pressupõem-se mutuamente.*” FISCHGOLD, Bruno. **O princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado no Direito Administrativo brasileiro**. Migalhas. 16.11.2015. Disponível em: < <http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI230028,91041-O+princípio+da+supremacia+do+interesse+publico+sobre+o+interesse> >.

Em declaração dada à Agência Pública, o então secretário de Governo do Estado, Paulo Melo, afirmou que a Fecomércio escolheu as áreas e não o Poder Público: “**eles escolheram esses três lugares. Você sabe, como em qualquer lugar do mundo, quem financia escolhe**”<sup>41</sup>.

O ponto é: a escolha das áreas, aparentemente feita pela Fecomércio, por si só já problemática, está em desacordo com os índices de criminalidade. Ora, se o Estado se propõe a estabelecer um acordo com a iniciativa privada, com fins de melhoria da segurança pública em determinadas áreas da cidade, entendemos que as medidas devem ser implementadas nas áreas mais vulneráveis.

À título de exemplo, de acordo com dados do Instituto de Segurança Pública, em 2015, ano de início da Operação, a região do Méier, abarcada pela 23ª Delegacia de Polícia, registrou 8.169 ocorrências, incluindo 2.013 roubos, 2.442 furtos, 49 apreensões de drogas e 100 de armas, bem como foram cumpridos 100 mandados de prisão<sup>42</sup>.

Na Pavuna, por outro lado, região abarcada pela 39ª Delegacia de Polícia, foram registradas, em 2015, 10.089 ocorrências, sendo 4.022 roubos, 1.216 furtos, 294 apreensões de drogas e 126 de armas, além do cumprimento de 221 mandados de prisão.

A referida amostragem e a análise destes quantitativos não deixam margem à dúvida de que existiam, à época da instalação do programa, áreas com índices mais elevados de violência e criminalidade, ou seja, estas localidades deveriam ter sido privilegiadas quando da escolha e implementação da Operação.

Relembre-se que a atuação administrativa possui como objetivo e finalidade o interesse público, inclusive quando da celebração de convênios administrativos. No presente caso, os interesses/vontades dos participantes, pessoas jurídicas de direito privado e o Governo e Prefeitura do Rio de Janeiro, apesar de convergentes sob determinado ponto

---

<sup>41</sup> VIGNA, Anne. **Operação policial financiada por empresários cariocas mira moradores de rua**. Rio de Janeiro: APública. 19.02.2016. Disponível em: < <https://apublica.org/2016/02/operacao-policial-financiada-por-empresarios-cariocas-mira-moradores-de-rua/> >.

<sup>42</sup> Análise realizada com base nos dados disponibilizados pelo Instituto de Segurança Pública, de acordo com os índices de criminalidade em cada divisão territorial. As informações foram delimitadas ao ano de implementação da Operação Segurança Presente. Disponível em: < <http://www.ispdados.rj.gov.br/Arquivos/BaseDPEvolucaoMensalCisp.csv> >.

de vista, também são, em última análise, divergentes.

Isso porque a iniciativa privada possui o objetivo de incrementar a circulação de bens e serviços, aumentando, por conseguinte, os números referentes ao comércio. O Estado, no entanto, não obstante também tenha interesse no setor, tem interesse primário na execução adequada do serviço de segurança pública, consubstanciada em políticas públicas eficazes.

Ademais, o Estado emprega recursos públicos na manutenção da Operação, principalmente humanos, e o que se observa, na realidade, é que a Operação se presta para preservar os objetivos econômicos da entidade privada, privilegiando áreas já historicamente privilegiadas em detrimento de outras mais fragilizadas.

Dentre as 43 delegacias da cidade do Rio de Janeiro, é interessante notar em que posição se encontram aquelas que possuem regiões que são contempladas pela Operação Segurança Presente.

A da Gávea, que abrange a região da Lagoa, é a 36ª no ranking das que tem mais incidências de roubo, enquanto a do Catete, que abrange a região do Aterro do Flamengo ocupa a 20ª posição e a do Méier, a 10ª. Nesse contexto é possível observar que, no melhor dos cenários, ainda há 9 regiões que deveriam ser contempladas antes daquela que apresenta os maiores índices de roubos. Ou seja, o critério “índice de criminalidade” não foi fator decisivo na escolha das localidades que seriam cobertas pelo programa, fugindo à função principal do Estado de garantir a primazia do bem-estar coletivo.

Conclui-se, pois, que a segurança pública é colocada em segundo plano pelo próprio Estado, que instituiu política pública voltada para determinadas áreas da cidade, deixando de observar o interesse público ao desconsiderar localidades com índices mais acentuados de violência.

Assim, a escolha das áreas de implementação da Operação Segurança Presente deveria ser baseada em estudos dos índices de criminalidade, a fim de se evitar que interesses privados prevaleçam em relação aos interesses de toda a coletividade<sup>43</sup>.

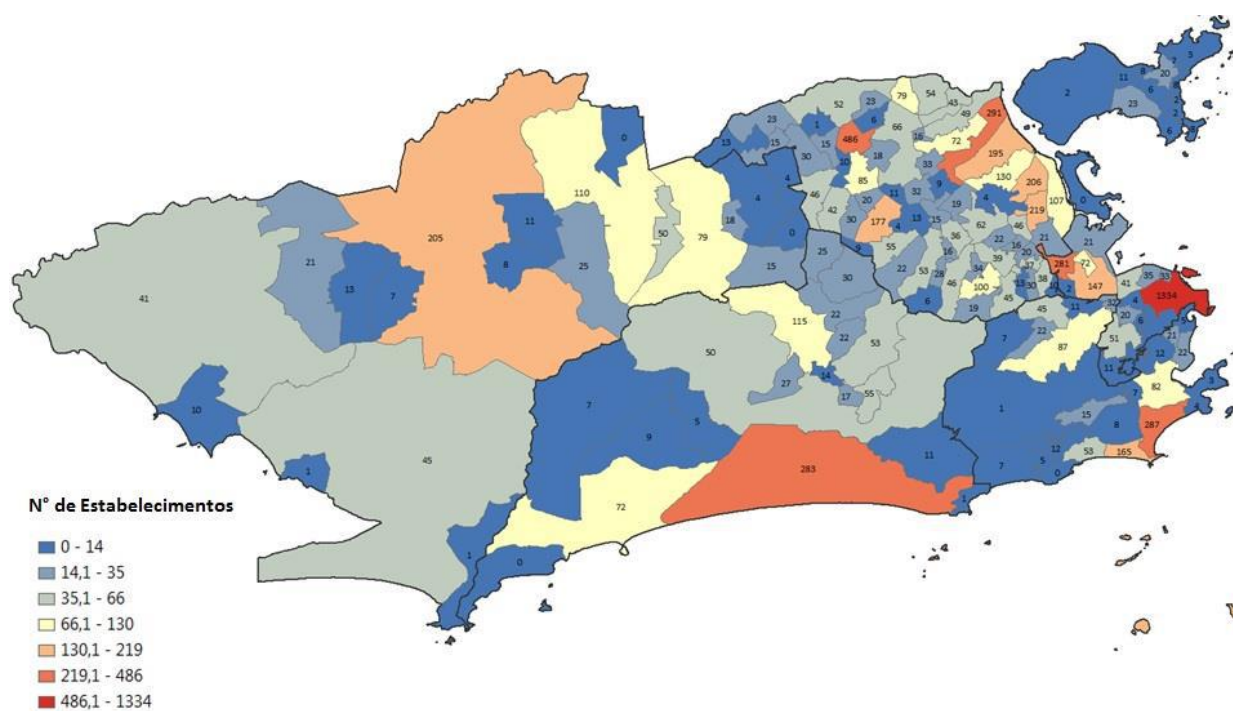
---

<sup>43</sup> Aduz di Pietro que, desde o fim do Século XIX, “o Direito deixou de ser apenas instrumento de garantia dos direitos do indivíduo e passou a ser visto como meio para consecução da justiça social, do bem comum, do

### 2.1.1. A incongruência na escolha das áreas: análise do comércio nas localidades

Dado que o objetivo do programa é associar o universo de segurança pública e comércio, e visto que o primeiro citado, pelos dados apresentados no tópico anterior, não foi fator chave para tal escolha, parte-se para o segundo.

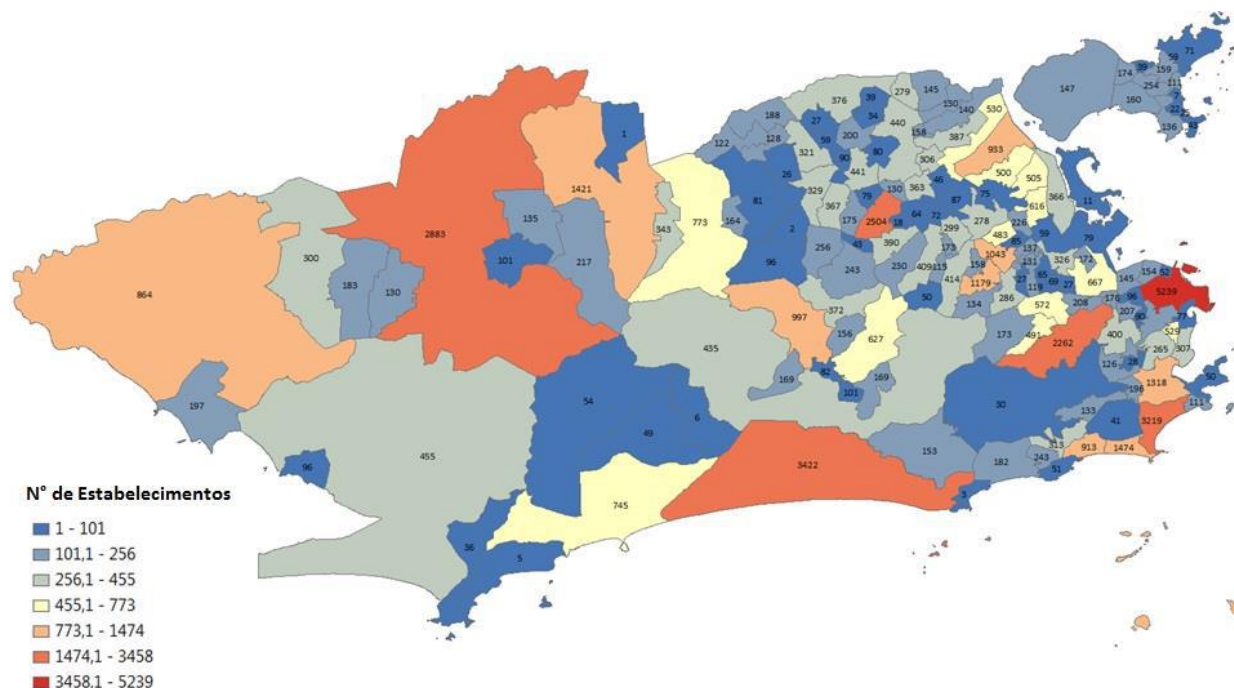
Números levantados pelo portal Rio Negócios<sup>44</sup> mostram mapas do município do Rio de Janeiro dividido por bairros, apontando o número de estabelecimentos comerciais presentes na respectiva região e por característica do negócio (de cunho varejista ou atacadista).



Número de estabelecimentos por região - Atacadista

*bem-estar coletivo*” e neste sentido que se insere a supremacia do interesse público, que pauta a atuação do Poder Público. O referido princípio é criticado, como apontado, porque pode se consubstanciar em violação aos direitos dos particulares, submetidos a eventuais arbítrios estatais. Ocorre que, especificamente em relação à Operação Segurança Presente, compartilho do entendimento de que a escolha das áreas é problemática porque não se coaduna com os índices de criminalidade e violência e, por conseguinte, não corresponde às necessidades da coletividade. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 30ª Edição. Rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2017. Pag. 136.

<sup>44</sup> RIO NEGÓCIOS. **Números do Rio**: Economia. Disponível em: < <http://rio-negocios.com/numeros-do-rio/economia/> >.



Número de estabelecimentos por região – Varejista

A partir dos mapas acima é possível observar que a região do Centro da cidade apresenta elevado número de estabelecimentos comerciais, tanto atacadistas quanto varejistas. Por outro lado, nem Méier nem Aterro do Flamengo seguem a mesma tendência, não apresentando nem mesmo o tom avermelhado característico dos altos números nos mapas acima.

Com isso, vê-se que nem os índices de violência e nem a quantidade de estabelecimentos comerciais foram fatores chave para a escolha dos locais que receberiam o projeto.

A análise desses referenciais de violência e comércio permitem o questionamento acerca das razões que levaram o Poder Público, junto à Federação do Comércio, a optar por tais locais. Apesar disso, vê-se algo como certo: o bem-estar público não foi o fator chave que deveria figurar, desde o primeiro momento, nas decisões que foram aqui pautadas.

## 2.2. Política de higienização social

A Operação Segurança Presente também é problemática em relação à política de



higienização social perpetrada pelos agentes. Devemos reconhecer que higienização é prática reiterada dentre agentes estatais, baseados na lógica de limpeza urbana e afastamento, principalmente, de moradores de rua de áreas estratégicas da cidade.

Matéria veiculada pela Agência Pública reforça tais fatos, apontando que os policiais militares exercem abordagem desenfreada de transeuntes, sob fundamento de que estão em “atitude suspeita”<sup>45</sup>, bem como encaminham elevado número de moradores em situação de rua para abrigos afastados da região central da cidade<sup>46</sup>.

Inevitável questionarmos se a Operação, hoje instalada em áreas relativamente privilegiadas da cidade, como Flamengo, Lagoa e Méier, é utilizada também como meio para limpeza social, o que se traduziria em verdadeiro desvio de finalidade da atuação administrativa<sup>47</sup>.

Ademais, os materiais de divulgação da Operação Segurança Presente sempre apontam que o trabalho realizado é multidisciplinar, ou seja, abarca não somente o reforço no policiamento, mas também uma atuação integrada com equipes de assistência social, evidenciando, na teoria, preocupação no âmbito social, não notada na prática.

### 2.3. O risco de extinção do convênio: um paralelo com o princípio da continuidade

Já abordamos, anteriormente, o conceito de convênio administrativo. Verificou-se que o convênio é o instrumento através do qual dois ou mais participantes ajustam determinadas práticas, voltadas para alcance de objetivos comuns. Além disso, o convênio é regido de forma mais flexível que os contratos administrativos, o que permite a retirada unilateral da

---

<sup>45</sup> A reportagem acompanhou equipes integrantes do Aterro Presente e constatou que a Operação aborda, majoritariamente, indivíduos com estereótipo, além dos moradores de rua. Em entrevista, a defensora pública Carla Beatriz Nunes Maia destacou que “*essas operações estão na mesma lógica: limpar a cidade, levar os moradores o mais longe possível para dificultar o seu regresso*”. VIGNA, Anne. **Operação policial financiada por empresários cariocas mira moradores de rua**. Rio de Janeiro: APública. 19.02.2016. Disponível em: < <https://apublica.org/2016/02/operacao-policial-financiada-por-empresarios-cariocas-mira-moradores-de-rua/> >.

<sup>46</sup> DOMINGUES, Fernanda. **Operação Segurança Presente Homenageia Parceiros**. Rio de Janeiro: Prefeitura do Estado do Rio de Janeiro. 07.11.2017. Disponível em: < <http://www.rj.gov.br/web/segov/exibeconteudo?article-id=4620573> >.

<sup>47</sup> Entendo que a problemática envolve o fato de a iniciativa privada utilizar o Estado como meio para atingir seus próprios fins: crescimento dos números do setor e limpeza social das áreas nas quais a Operação Segurança Presente foi instalada, de sorte a “facilitar” o processo de recuperação econômica através do acesso e da sensação de segurança.

parte do ajuste.

Sobre o tema, leciona Hely Lopes Meirelles<sup>48</sup>:

Diante dessa igualdade jurídica de todos os signatários do convênio e da ausência de vinculação contratual entre eles, qualquer partícipe pode denunciá-lo e retirar sua cooperação quando o desejar, só ficando responsável pelas obrigações e auferindo as vantagens do tempo em que participou voluntariamente do acordo. A liberdade de ingresso e retirada dos partícipes do convênio é traço característico dessa cooperação associativa, e, por isso mesmo, não admite cláusula obrigatória da permanência ou sancionadora dos denunciantes.

Tem-se, então, que se um participante decidir pela retirada do convênio, este poderá seguir normalmente com os remanescentes. Em relação à Operação Segurança Presente, contudo, as entidades privadas, SENAC, SESC e Fecomércio, são integrantes de um mesmo “sistema”<sup>49</sup>, razão pela qual pode-se presumir que, caso uma se retire do pacto, todas também o farão.

Importante destacar, nesse diapasão, que a Operação se trata de uma política pública que visa aprimorar a segurança pública em determinadas localidades, ainda que de forma temporária (os convênios firmados entre o Governo e a Prefeitura do Rio com a Fecomércio já foram renovados e possuem vigência até 2018). A própria natureza jurídica do convênio nos permite concluir neste sentido.

Com o fim do prazo do convênio não haveria que se falar, assim, em interrupção do serviço de segurança pública, vedado por lei e pela jurisprudência, pois é considerado essencial<sup>50</sup>, mas em mero término do prazo de vigência de determinado contrato.

---

<sup>48</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. In: MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emmanuel. 42ª Edição. Atual. até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015. São Paulo: Malheiros, 2016. Pag. 511-512.

<sup>49</sup> A Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo tem como principal função administrar o Serviço Social do Comércio (SESC) e o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC) em seu respectivo Estado. A Federação trabalha para a qualificação do empresariado por meio da difusão de valores de cidadania corporativa, pesquisas, estudos, além do acesso e capacitação a novas técnicas de gestão e tecnologia da informação. Disponível em: < <http://www.sesc.com.br/portal/sesc/comercio/fecomercio/> >.

<sup>50</sup> Segundo Rafael Oliveira, “o princípio da continuidade impõe a prestação ininterrupta do serviço público, tendo em vista o dever do Estado de satisfazer e promover direitos fundamentais”, como é o caso da segurança pública. Verifica-se, assim, que o término da Operação Segurança Presente não violará, em tese, o princípio da continuidade, pois o policiamento efetivo será suprido e mantido pela Polícia Militar. Os riscos, contudo, são de decaída na prestação, considerando que a Operação se propõe a aumentar o número de agentes e implementar outras políticas, como a assistência social concentrada.

Os presentes esclarecimentos visam fornecer dados básicos para questionarmos as possibilidades de a iniciativa privada se retirar unilateralmente do convênio, encerrando a execução da Operação, e os perigos de retorno ao *status quo ante* em caso de não renovação do termo.

É necessário pontuar que, como anteriormente falado, a principal alternativa para a situação atual no Estado do Rio de Janeiro é a renovação das políticas públicas de segurança, com investimento real e eficaz na estrutura dos órgãos, de sorte a amenizar a necessidade do Poder Público de se socorrer à iniciativa privada para prestação de um serviço que é dever seu e, assim, o impacto que a interrupção do serviço, nos moldes do que se tem hoje, pode causar nas áreas e na população.

Refletirmos sob a perspectiva da segurança pública é essencial para entendermos que ações de caráter temporário não são a melhor saída para o problema da violência. Em verdade, o sucesso de políticas públicas de segurança depende do fortalecimento da capacidade do Estado de administrar e compreender a violência e pela capacidade de gerir seus recursos e aplicá-los da melhor forma possível.

Os números alarmantes de violência no país e especialmente no Rio de Janeiro atestam que uma profunda reforma do método hoje implementado é o principal caminho para alcançarmos este objetivo.

Neste sentido, podemos sintetizar de que forma a renovação da segurança pública pode ser possível: (i) capacitação dos profissionais da área; (ii) formação humanística, permeando gestão e planejamento de ações, além da avaliação de risco; (iii) preferência por uso de armas não letais, na ótica de polícia cidadã; (iv) investimento no setor de inteligência, trabalhando-se a ideia de prevenção; (v) busca por melhores condições de trabalho; e (vi) policiamento comunitário, com vistas a intensificar a aproximação das forças policiais e da população.

Pelo que já se pôde observar da Operação Segurança Presente, percebe-se que, sob determinados aspectos, o programa é inovador, com bons propósitos, principalmente em relação à preferência pelo uso de armamento não letal e cultura de aproximação com a comunidade.

Do outro lado da balança, contudo, nos deparamos com inúmeros pontos controvertidos e que precisam ser esclarecidos e debatidos por operadores do Direito, a fim de investigar a legalidade da Operação e avaliar se a sua manutenção é o que melhor se coaduna com o interesse público.

### 3. A COMPATIBILIDADE DA OPERAÇÃO SEGURANÇA PRESENTE COM O ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

#### 3.1. Poder de polícia e polícia judiciária

##### 3.1.1. Poder de polícia

Leciona Carvalho Filho que a expressão poder de polícia engloba dois sentidos. Em sentido amplo, poder de polícia seria toda e qualquer ação restritiva do Estado em relação aos direitos individuais, tal como o exercício da função legislativa e, em sentido estrito, a prerrogativa conferida aos agentes da Administração, consistente no poder de restringir e condicionar a liberdade e a propriedade<sup>51</sup>.

Di Pietro aponta que **“o fundamento do poder de polícia é o princípio da predominância do interesse público sobre o particular, que dá à Administração posição de supremacia sobre os administrados.”**<sup>52</sup>.

Ademais, Carvalho Filho estabelece relevante ressalva no tocante às expressões polícia-função e polícia-corporação. A primeira, segundo aponta, é a função estatal propriamente dita e deve ser interpretada sob o aspecto material, de atividade administrativa, enquanto a segunda é o órgão administrativo que compõe o sistema de segurança pública, analisada pelo prisma formal.

Neste sentido, o art. 78 do Código Tributário Nacional considera poder de polícia a:

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

Poder de polícia é, portanto, toda atividade administrativa exercida por entidades,

---

<sup>51</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 31ª Edição. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2017. Pag. 83.

<sup>52</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 30ª Edição. Rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2017. Pag. 192.

órgãos e agentes da Administração Pública para limitar o exercício das liberdades individuais e o uso, gozo e disposição da propriedade, visando adequá-los e conformá-los ao interesse público e bem-estar geral da coletividade.

Observe-se que o exercício do poder de polícia é fundamentado no interesse público, ou seja, as limitações impostas aos particulares somente são justificáveis se criadas com vistas ao interesse público, que norteia a atuação administrativa.

#### 3.1.1.1. Poder de polícia originário e delegado

Ademais, o poder de polícia pode ser originário ou delegado. O originário é aquele desempenhado por pessoas políticas da federação que editam suas próprias leis limitativas<sup>53</sup>, podendo exercer, na prática, tais limitações. Ocorre que diversas atividades administrativas e serviços públicos são exercidos por outras pessoas que não o Estado e seus órgãos internos. Este é o poder de polícia delegado, uma das maiores controvérsias do tema.

Para que a delegação seja válida, deve observar, como aponta Carvalho Filho, alguns requisitos. A delegação deve ser feita por lei formal e o delegatário deve ser entidade integrante da Administração Pública.

Em verdade, pessoas jurídicas de direito privado que pertencem à Administração Indireta podem exercer o poder de polícia, consubstanciada na prática de atos de natureza fiscalizatória, sem a possibilidade de criar, como consequência lógica da própria origem do poder de polícia, normas restritivas.

O que efetivamente interessa na problemática do poder de polícia delegado é que, como se depreende dos requisitos para sua validade, quais sejam (i) impedimento de conflito entre os interesses público e privado; (ii) afastamento do setor econômico de mercado; e (iii) o ente delegado deve exercê-lo em decorrência da própria prestação do serviço público<sup>54</sup>, é que a delegação não pode ser outorgada a pessoas da iniciativa privada,

---

<sup>53</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 31ª Edição. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2017. Pag. 85.

<sup>54</sup> *Ibidem*, pag. 86.

sem vinculação oficial com os entes públicos<sup>55</sup>.

### 3.1.1.2. A exteriorização do poder de polícia

A Administração Pública, para exercício do poder de polícia, pode editar atos normativos, com conteúdo genérico, abstrato e impessoal (decretos, regulamentos, portarias, resoluções etc), bem como atos concretos, específicos para pessoas individualizadas (multas, licenças e autorizações).

Segundo aponta Carvalho Filho, os atos de polícia possuem dupla qualificação: constituem determinações de ordem pública (caráter impositivo, gerando obrigações aos particulares) ou consubstanciam consentimentos dispensados aos indivíduos (consentimento concedido pelo Poder Público para o exercício de determinado ato pelo particular, por meio de licença ou autorização)<sup>56</sup>.

Por um lado, a polícia administrativa é a atividade restrita à função administrativa, desempenhada por órgãos administrativos de caráter fiscalizatório e preventivo. A polícia judiciária, por outro, é a atividade administrativa voltada para a função jurisdicional penal, executada por órgãos de seguranças e que possui natureza repressiva.

A polícia judiciária visa, desta forma, apurar e reprimir a ocorrência de crimes, permitindo a aplicação de sanções e reprimendas específicas ao indivíduo infrator.

### 3.1.2. Polícia judiciária

O poder de polícia que o Estado exerce incide em duas áreas de atuação estatal: na administrativa e na judiciária<sup>57</sup>. Segundo ensinamentos de Di Pietro, a diferença é que a polícia administrativa possui caráter eminentemente preventivo, enquanto a polícia judiciária tem caráter repressivo, punindo infratores da lei penal<sup>58</sup>.

---

<sup>55</sup> Idem, pag. 86.

<sup>56</sup> Ibidem, pag. 88.

<sup>57</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 30ª Edição. Rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2017, pag. 195.

<sup>58</sup> “A diferença não é, no entanto, absoluta, pois a polícia administrativa tanto pode agir preventivamente (como, por exemplo, proibindo o porte de arma ou a direção de veículos automotores), como pode agir repressivamente (a exemplo do que ocorre quando apreende a arma usada indevidamente ou a licença do”

Importa ressaltar que, além desta primeira diferença, alguns autores também trabalham a ideia de que, caso o ilícito cometido pelo particular seja puramente administrativo, a polícia é administrativa (incide sobre bens, direitos ou atividades); se um ilícito penal é praticado, contudo, a atuação será da polícia judiciária (incide sobre pessoas).

Para o presente trabalho, a principal diferença estabelecida entre polícia administrativa e judiciária é que esta “**é privativa de corporações especializadas (polícia civil e militar), enquanto a polícia administrativa se reparte entre diversos órgãos da Administração, incluindo, além da própria polícia militar, os vários órgãos de fiscalização aos quais a lei atribua esse mister, como os que atuam nas áreas de saúde, educação, trabalho, previdência e assistência social**”<sup>59</sup>.

Cumprir registrar, neste momento, que não é consenso qual polícia, administrativa ou judiciária, a Polícia Militar exerce. Todavia, me parece ser o melhor entendimento aquele que compreende a atuação da Polícia Militar como mista, ora como polícia administrativa, ora como polícia judiciária<sup>60</sup>.

Compartilha desta lição Lazzarini<sup>61</sup>:

A Constituição de 1988, quando trata da segurança pública, no art. 144, § 5º, diz caber às polícias militares a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública. Ela, ao certo, prevê que a Polícia Militar, como polícia ostensiva, tem a competência constitucional inarredável de Polícia de Preservação da Ordem Pública (de manutenção da ordem pública, na semântica constitucional anterior), de que é parte a Polícia de Segurança, exteriorização da Polícia Administrativa na exata medida em que previne a desordem, mantendo a ordem pública nas suas múltiplas facetas e procurando evitar que haja prática delituosa em sentido amplo (crimes e contravenções penais), no que exercita, então, a indicada atividade de polícia de segurança pública, sendo, igualmente, exteriorização de Polícia

---

*motorista infrator*)”. Idem, pag. 195.

<sup>59</sup> Idem, pag. 195.

<sup>60</sup> Aponta Lazzarini que “o órgão policial que está exercendo atividade de polícia preventiva – polícia administrativa – diante do ilícito penal que não conseguiu evitar, passa, automática e imediatamente, ao exercício da atividade de polícia repressiva – polícia judiciária. Seria inadmissível que ele assim não pudesse proceder. Agindo dessa maneira, o órgão estará restaurando a ordem pública naquele momento e local, e mais, fazendo atuar as normas do direito processual penal, terá em vista o sucesso da persecução criminal, pois não podem ser perdidos os elementos indispensáveis à realização da Justiça Criminal.” LAZZARINI, Alvaro. **A segurança pública e o aperfeiçoamento da polícia no Brasil. R. Dir. Adm.**, Rio de Janeiro, 184:25-85, abr./jun. 1991.

<sup>61</sup> LAZZARINI, Alvaro. **Limites do poder de polícia. R. Dir. Adm.**, Rio de Janeiro, 198:69-83, out/dez. 1994.



Judiciária, quando cuida da repressão delitual, como auxiliar da Justiça Criminal, sob regência das normas de Direito-Processual Penal e, assim, controlada e fiscalizada pela autoridade judiciária competente, sem embargo do controle externo do Ministério Público (art. 129, VII, da Constituição da República, sem que tenha natureza jurisdicional a sua atividade, devendo, pois, fornecer à autoridade judiciária competente, na repressão imediata, um primeiro material de averiguação e exame.

De todo modo, verifica-se que, de acordo com Cretella Júnior, **“ao passo que a polícia é algo em concreto, é um conjunto de atividades coercitivas exercidas na prática dentro de um grupo social, o poder de polícia é uma facultas, uma faculdade, uma possibilidade, um direito que o Estado tem de, através da polícia, que é uma força organizada, limitar as atividades nefastas dos cidadãos. (...) O poder de polícia legitima a ação da polícia e a sua própria existência”**<sup>62</sup>.

Esses esclarecimentos iniciais se prestam para começarmos a análise da compatibilidade da Operação Segurança Presente com o ordenamento jurídico, especialmente no que toca ao agente civil egresso das Forças Armadas, eventual desvio de finalidade da atuação da PMERJ, bem como a possibilidade de financiamento de programas de segurança pública pela iniciativa privada, traçando um paralelo com a questão dos serviços públicos.

### 3.2. Polícia Militar: policiamento ostensivo e manutenção da ordem pública

O art. 144 da Constituição Federal, ao disciplinar a segurança pública, prevê:

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;

---

<sup>62</sup> CRETELLA JÚNIOR, José. **Lições de Direito Administrativo**, 2ª ed., 1972, José Bushatsky Editor, São Paulo, pag. 229.

V - polícias militares e corpos de bombeiros 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.

§ 6º As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, 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.

Depreende-se do texto constitucional que a Polícia Militar é responsável pelo policiamento ostensivo e pela preservação da ordem pública, subordinando-se ao Governador do Estado respectivo. A nossa preocupação inicial, neste aspecto, é se a atuação dos policiais militares na Operação Segurança Presente fere os propósitos elencados na Constituição.

Inicialmente, necessária a abordagem sobre os conceitos pertinentes à matéria. No tocante à ordem pública, assevera Lazzarini<sup>63</sup>:

A ordem pública, assim, é uma situação de fato oposta à desordem, sendo, portanto, essencialmente de natureza material e exterior, como sustentou Louis Rolland, invocando a autoridade científica de Hauriou.

(...) A ordem pública, bem por isso, é efeito da causa segurança pública ou, ainda, é efeito da causa tranquilidade pública ou, ainda, é efeito da causa salubridade pública. Cada um desses aspectos é, por si só, a causa do efeito ordem pública, cada um deles tem por objeto assegurar a ordem pública.

Neste sentido, o Decreto nº 88.777/83, que aprovou o regulamento para as polícias militares e corpos de bombeiros militares, auxilia na compreensão dos conceitos.

Logo em seu art. 2º, o diploma define manutenção da ordem pública como “**exercício dinâmico do poder de polícia, no campo da segurança pública, manifestado por atuações predominantemente ostensivas, visando prevenir, dissuadir, coibir ou reprimir eventos que violem a ordem pública**”.

Em relação à ordem pública, o Decreto assevera que é um:

---

<sup>63</sup> LAZZARINI, Alvaro. **A segurança pública e o aperfeiçoamento da polícia no Brasil**. R. Dir. Adm., Rio de Janeiro, 184:25-85, abr./jun. 1991.

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

Por último, o art. 2º conceitua policiamento ostensivo como **“ação policial, exclusiva das Polícias Militares em cujo emprego o homem ou a fração de tropa engajados sejam identificados de relance, quer pela farda quer pelo equipamento, ou viatura, objetivando a manutenção da ordem pública”**.

Conclui-se que a polícia militar possui como objetivos basilares o policiamento ostensivo e a preservação da ordem pública. Todavia, a Operação Segurança Presente, como anteriormente exposto, possui propósitos obscuros.

Diz-se isso porque é financiada pela iniciativa privada e, por tal razão, corre o risco de ser utilizada como meio para consecução de interesses privados, subvertendo-se a lógica de prevalência do interesse público.

Em verdade, restou demonstrado ao longo do presente trabalho que não há fundamento lógico e fático que justifique a escolha das áreas nas quais a Operação foi instalada, partindo-se da análise de índices de criminalidade durante o ano de 2015.

Da mesma forma, a obscuridade da Operação nos leva a crer que, ao contrário do que objetivam os decretos administrativos<sup>64</sup>, qual seja, comunhão de esforços para alcance de interesses comuns e recíprocos, o programa se desvirtua desta destinação, utilizando-se do aparato estatal, incluindo da Polícia Militar, para perseguição de objetivos privados.

Além disso, há de se destacar que o exercício da função policial é exclusivo dos

---

<sup>64</sup> Ainda que não aplicável à Operação Segurança Presente, para fins de elucidação do conceito de convênio, o art. 1º, § 1º, do Decreto nº 6.170/07 define convênio administrativo. Veja-se:

§ 1º. Para os efeitos deste Decreto, considera-se:

I – convênio – acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União e tenha como partícipe, de um lado, órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, e, de outro lado, órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando a execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação.

integrantes de órgãos da segurança pública, que compõem os quadros estatais a partir de concurso público. Assim, os agentes civis egressos das Forças Armadas, cujo regime de contratação não restou claro, não estão revestidos de cargo público, de sorte a autorizar a atuação no policiamento nas áreas (v. item 1.5)<sup>65</sup>.

Temerosa a ideia de que a Operação Segurança Presente se desvirtua do interesse público, assim como conduz ao desvio de finalidade da própria atuação da Polícia Militar, que serve aos interesses privados do empresariado carioca.

### 3.3. O serviço público de segurança pública

#### 3.3.1. Serviços públicos

Esclarece Carvalho Filho que a expressão serviço público engloba dois sentidos, um subjetivo, que incluiria a atuação de órgãos estatais, responsáveis pela execução das atividades voltadas à coletividade, e outro objetivo, considerando serviço público a atividade em si, prestada pelo Estado e seus agentes<sup>66</sup>.

É sob o prisma do sentido objetivo que se debruça o Direito Administrativo. Nesta seara, existem três diferentes correntes. A primeira baseia-se no critério orgânico, no qual o serviço público é prestado pelo próprio Estado. Ocorre que diversas atividades podem ser delegadas e, portanto, exercidas por particulares, o que nos leva a assumir como ultrapassada esta ideia.

Pelo critério formal, serviço público seria aquele disciplinado por regime de direito público, o que se demonstra, segundo Carvalho Filho, insuficiente, pois algumas regras de direito privado incidem na prestação de serviços públicos, especialmente se lembrarmos que pessoas jurídicas de direito privado, integrantes da Administração, podem prestar

---

<sup>65</sup> Esclareça-se, malgrado a função “oficial” dos agentes civis seja a filmagem das abordagens realizadas pelos policiais militares integrantes das equipes de segurança, é imprescindível pontuar que, como exposto em outra oportunidade, a ideia de policiamento ostensivo perpassa a compreensão que a população possui de polícia. Ou seja, a unicidade da instituição, que inclui uso de uniforme único e de itens operacionais específicos, implicam efetivamente na função policial. Tem-se, pois, que não é demais presumirmos ou ao menos levantarmos a dúvida acerca dos agentes egressos das Forças Armadas, que, não obstante serem agentes civis, podem estar exercendo função policial-militar.

<sup>66</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 31ª Edição. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2017. Pag. 234.

serviços públicos, como as sociedades de economia mista e as empresas públicas.

O critério formal, por sua vez, entende como serviço público aquele que atende direta e essencialmente a comunidade<sup>67</sup>. Todavia, certas atividades se prestam aos interesses de determinados indivíduos de forma indireta e mediata, além de que todas as atividades exercidas pelo Estado consubstanciam demandas da coletividade.

Hely Lopes Meirelles define serviço público como **“todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou simples conveniências do Estado”**<sup>68</sup>.

Di Pietro o considera **“toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente de direito público”**<sup>69</sup>.

Destacam-se, ainda, algumas características fundamentais dos serviços públicos. Inicialmente, os serviços públicos são criados e regulamentados pela Administração Pública, apesar de haver a possibilidade de delegação a particulares da execução do serviço, que não deixará – ressalte-se, de ser público. O Estado sempre se reserva o poder jurídico de regulamentar, alterar e controlar o serviço, tanto é que o art. 175 da Constituição Federal assevera:

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

---

<sup>67</sup> Ibidem, pag. 234.

<sup>68</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. In: MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emmanuel. 42ª Edição. Atual. até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015. São Paulo: Malheiros, 2016. Pag. 418.

<sup>69</sup> DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito administrativo**. 30ª Edição. Rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2017. Pag. 178.

II - os direitos dos usuários;

III - política tarifária;

IV - a obrigação de manter serviço adequado.

Ademais, a execução dos serviços públicos visa o atendimento ao interesse coletivo, sejam eles primários/essenciais (prestação na maior dimensão possível, referente às principais necessidades da coletividade) ou secundários/não essenciais (serviços secundários, mas cujo interesse na prestação remanesce), como observa Carvalho Filho.

Depreende-se dos conceitos de serviço público elencados sua terceira característica marcante, ser submetido ao regime de direito público, integral ou parcialmente, em especial no que se relaciona à fiscalização do serviço, supremacia do Estado na execução, prestação de contas<sup>70</sup>.

#### 3.3.1.1. Classificação

Assim como a definição de um conceito de serviço público é controverso na doutrina, a classificação o é. Carvalho Filho estuda o tema partindo de quatro classificações: (i) quanto à competência, serviços comuns e privativos; (ii) quanto à remuneração, gratuitos e remunerados; (iii) quanto à execução do serviço, centralizados e descentralizados; e (iv) quanto à continuidade, suspensíveis e contínuos.

Serviços delegáveis são aqueles que podem ser executados pelo Estado ou delegados a particulares, pela sua natureza ou pelo estabelecido em lei. Serviços indelegáveis, ao revés, somente podem ser prestados pelo Estado, por seus próprios órgãos e agentes, como é o caso da segurança interna, já que inerentes ao Poder Público centralizado e a entidades autárquicas e fundacionais<sup>71</sup>.

Além disso, serviços administrativos são aqueles executados pelo Estado, a fim de melhorar sua organização, enquanto os serviços de utilidade pública se destinam aos

---

<sup>70</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 31ª Edição. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2017. Pag. 236.

<sup>71</sup> *Ibidem*, pag. 237.

indivíduos para fruição direta. Outra divisão que nos interessa é aquela que divide serviços coletivos (*uti universi*) e singulares (*uti singuli*), na medida em que alguns são prestados para indivíduos indeterminados e outros para destinatários específicos, permitindo-se a mensuração da utilização do serviço.

Por fim, cumpre ressaltar que os serviços públicos podem ser sociais ou econômicos. Os serviços sociais são executados para atender as demandas sociais, como a assistência à criação e ao adolescente, médica e hospitalar, que necessitam de recursos gerados juntos à coletividade.

Os serviços econômicos, contudo, visam o lucro do seu prestador. Este fator não descaracteriza o serviço como público, apesar de serem semelhantes às atividades de natureza industrial e comercial. São exemplos de serviços econômicos a energia elétrica e o transporte coletivo.

#### 3.3.1.2. Competência

Seguindo a lógica da divisão de competências traçada na Constituição Federal, podemos assumir que existem serviços públicos federais, estaduais, distritais e municipais, da qual decorre a classificação entre privativos e comuns.

Serviços públicos privativos podem ser executados por somente um ente federativo, aquele ao qual a Constituição atribuiu a competência para a prestação. A título de exemplo, é de competência da União o serviço de emissão de moeda, serviço postal e polícia marítima e aérea (art. 21, VII, X e XXII/CF); dos Estados o serviço de distribuição de gás (art. 25, § 2º/CF); e dos Municípios a arrecadação de tributos municipais e transporte público intramunicipal (art. 30, III e V/CF).

O art. 23 traz diversos exemplos de serviços comuns, que podem ser prestados por pessoas de mais de um ente federativo, como a saúde pública. Nestes casos, dificilmente os interesses dos entes serão coincidentes, mas entende-se que deve prevalecer o critério do interesse territorial para determinar o ente competente para a prestação do serviço (interesse nacional, regional e local).

O ente competente deverá, ainda, ser responsável pela regulamentação do serviço público, estabelecendo as regras básicas que nortearão a atividade administrativa<sup>72</sup>. E não só a regulamentação será de incumbência do titular do serviço, mas também o controle da sua execução.

### 3.3.1.3. Princípios

Diversos são os princípios estabelecidos pela doutrina ao tratar de serviços públicos, a começar pelo da generalidade. Sob este enfoque, os serviços públicos devem ser prestados de forma ampla, considerando o número de indivíduos e a extensão territorial atingidos, sem distinções entre os destinatários, em respeito ao princípio da impessoalidade (art. 37/CF).

Muitos consideram, e aqui me incluo, o princípio da continuidade como sendo o principal dentro de serviços públicos, pois assevera que a prestação do serviço não pode sofrer interrupção, ou seja, é contínua. Diversas problemáticas decorrem da continuidade do serviço público, pois se admite a suspensão na prestação em algumas poucas hipóteses, que fogem da temática da segurança pública.

O princípio da eficiência indica que a prestação do serviço pelo Estado deve ser a mais eficiente possível, o que depende da atualização de maquinário e pessoal do Poder Público, garantindo que o serviço prestado não seja obsoleto (arts. 37 e 175, parágrafo único, IV/CF).

Por fim, o princípio da modicidade, na mesma esteira de alcance do interesse público, estabelece que os serviços devem ser remunerados a preços módicos, para que a situação econômica de cada particular não seja fator determinante para que receba a prestação do serviço.

### 3.3.1.4. A execução dos serviços públicos

A execução dos serviços públicos pode ser direta, na qual o Estado presta diretamente

---

<sup>72</sup> Ibidem, pag. 240.



o serviço, sendo titular e prestador (não é necessário que somente o ente federativo preste o serviço, pois a execução por parte de seus órgãos também é válida). Do outro lado, os serviços podem ser executados indiretamente, hipótese na qual são prestados por entidades diversas dos entes federativos através da descentralização.

A descentralização, neste sentido, abrange a delegação legal, efetivada por meio de lei, ou negocial, originada em negócio jurídico de direito público, notadamente concessões e permissões de serviços públicos. Vale destacar que parte da doutrina refaz tal divisão como por outorga, que inclui a transferência da titularidade do serviço pelo Estado, e por delegação, com a transferência somente da execução, da qual Carvalho Filho discorda<sup>73</sup>.

Nos interessa, neste aspecto, que serviços públicos podem ser prestados por meio do regime de convênios administrativos, caracterizado pela presença do Poder Público de um lado e de uma entidade privada de outro, que se unem para alcançar um objetivo em comum.

Destaca Carvalho Filho que, apesar de não haver legislação específica sobre o regime, como no convênio as partes manifestam suas vontades, convergentes, verifica-se que não há impedimento para a adoção da prática.

### 3.3.2. A segurança pública como serviço público

O serviço público de segurança pública pode ser definido como o conjunto de atividades desempenhadas exclusivamente pelas várias instituições de Estado, com a colaboração e responsabilidade de todos, nos termos do art. 144 da Constituição Federal, através do exercício efetivo ou potencial da coerção (poder de império), que tem a finalidade de efetivar o direito fundamental à segurança pública, prevenindo e reprimindo delitos, investigando-os e praticando todos os demais atos necessários e plena realização do aludido direito<sup>74</sup>.

É, pois, um conjunto de atribuições que objetivam garantir não só a manutenção da

---

<sup>73</sup> Ibidem, pag. 248.

<sup>74</sup> MERTENS, Fábio Alceu. **O direito fundamental à segurança pública e o serviço público de segurança pública no ordenamento jurídico nacional**. Itajaí, 2007. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/cp063547.pdf>>

ordem público, mas a própria efetividade do direito fundamental à segurança pública. Imperioso notar que, da mesma maneira como traçado durante o curso deste trabalho, a segurança pública é dever do Estado.

As referidas conceituações buscam trazer à discussão sobre a Operação Segurança Presente fundamentos teóricos suficientes para conclusão acerca da legalidade do programa, na medida em que se efetiva a partir do financiamento privado e de modo controverso (ausência de justificativa plausível para a escolha das áreas de implementação do programa, prevalência de interesses privados em detrimento do bem-estar da coletividade, problemática da atuação dos agentes civis etc.).

Inevitável pensarmos que, sendo a segurança pública dever do Estado, não seria possível a instalação de programas como o objeto deste trabalho. Vimos, todavia, que a segurança pública também é responsabilidade de todos e, por este ponto de vista, o financiamento privado de programas de segurança pública se demonstra legal.

Em que pese constatararmos esta hipótese, há de se elucidar, por fim, que a influência da Fecomércio na Operação Segurança Presente não é só financeira. Razoável perceber que a escolha das áreas nas quais a Operação foi implantada não é justificável sob os parâmetros traçados, de análise dos índices de criminalidade (verificar a adequação da escolha à necessidade da coletividade, do interesse público).

Não fosse só, a atuação dos agentes também é controvertida, na medida em que as equipes são formadas por policiais militares (pagos com os recursos disponibilizados pela iniciativa privada) e agentes civis, egressos das Forças Armadas, cujo regime de contratação não restou claro.

## CONCLUSÃO

Os fins justificam os meios? Parece-me que está é a indagação implícita que percorreu a exposição ou, ao menos, assim pretendi. A escolha da Operação Segurança Presente como tema deste trabalho objetivou, em princípio, repensarmos a estrutura da segurança pública no Rio de Janeiro, setor hoje fragilizado e necessitado de políticas públicas efetivas.

Neste sentido, a análise específica do programa implementado na cidade do Rio de Janeiro, iniciado no final de 2015, almejou trazer luz, sob uma perspectiva jurídica, às principais questões atinentes à Operação, dotando-nos de informações que contribuíssem para concluirmos pela compatibilidade ou não do programa com o ordenamento jurídico vigente.

Para tanto, buscou-se elucidar, em um primeiro momento, o que é a Operação Segurança Presente e porque ela surgiu. Pudemos observar que a crise financeira que atravessa do Estado do Rio de Janeiro gerou consequências negativas em diversos setores do governo, mas a segurança pública, especialmente, foi mergulhada em verdadeiro caos organizacional, com atraso no pagamento dos agentes e ausência de investimento na infraestrutura dos órgãos integrantes da área.

Como não mais conseguia efetivar dever que lhe fora atribuído pela Constituição Federal, relacionado à segurança pública, o Governo do Estado se socorreu à iniciativa privada e nela encontrou uma alternativa.

O Estado firmou, então, em dezembro de 2015, um convênio com a Fecomércio/RJ, criando a Operação Segurança Presente nos bairros do Méier, Aterro do Flamengo e Lagoa Rodrigo de Freitas, e, posteriormente, as atividades no Centro da cidade foram iniciadas, contando com a participação também da Prefeitura do Rio.

As entidades privadas participantes dos convênios, Fecomércio, SENAC e SESC, compõem um mesmo sistema, que representa o empresariado do comércio de bens, serviços e turismo do Estado. No caso da Operação Segurança Presente, a iniciativa privada arca

com o financiamento do projeto, responsabilizando-se tanto pelas despesas de caráter operacional, como pelas despesas de pessoal (no Centro Presente há divisão de despesas de maneira igual entre a Fecomércio e a Prefeitura).

Feitas tais considerações, o presente trabalho se ateve ao exame do Decreto nº 45.475/15, que regula a inclusão e manutenção de policiais militares em ações como o Segurança Presente, além de possibilitar a convocação de militares da reserva. Neste sentido, observou-se que os policiais militares trabalham na Operação nos dias em que não estão escalados para o serviço ordinário junto aos batalhões de origem, o que nos fez estabelecer a crítica no tocante à exploração da força de trabalho dos agentes.

Por outro lado, procuramos entender a natureza da atuação dos agentes civis egressos das Forças Armadas, que teoricamente são responsáveis apenas pela filmagem das abordagens, para verificação da legalidade da atividade por eles exercida. Em verdade, vimos que não é absoluta a conclusão de que os agentes apenas realizam filmagens, pois a ideia de policiamento ostensivo é complexa e a linha que distingue a atuação dos policiais militares e dos agentes civis é tênue.

Assim, apontamos que os agentes civis não estão vinculados à Administração Pública – ou ao menos não poderiam, posto que o ingresso se dá por concurso público – e não são, por conseguinte, policiais de carreira, razão pela qual não podem exercer atividades características da função policial militar.

Nesta mesma linha, o trabalho passou a explorar dados dos índices de criminalidade nas áreas abrangidas pela Operação, de modo a averiguar a efetividade do programa. Percebemos, por tal aspecto, que o programa foi bem-sucedido no início. Todavia, após estabilização do novo modelo, os números começam a se assemelhar ao restante da cidade, ou seja, reforçam a concepção de que a instalação de programas pontuais e temporários não se constitui alternativa eficaz para o problema da segurança pública.

Esclarecidas essas questões eminentemente fáticas, intentamos adentrar na temática das controvérsias da Operação Segurança Presente. Primeiramente, notamos que a escolha das áreas é, sem delongas, bastante problemática. Isso porque a verificação de índices do Instituto de Segurança Pública apontou que, à época da instalação do programa no Aterro,

Lagoa e Méier, inúmeras outras áreas da cidade possuíam números muito mais alarmantes.

Inevitável pensarmos, portanto, que a escolha das áreas não observou o interesse público, do bem-estar da coletividade, mas sim o privado. Essa era nossa preocupação precípua, na medida em que o financiamento privado de um programa de segurança pública nos remete ao pensamento de que seria a iniciativa privada a responsável pela tomada de decisões como essa.

A subversão da lógica da supremacia do interesse público sobre o privado também foi abordada quando tratamos, resumidamente, do reforço na política de higienização social praticada pelo Estado e pela Operação, com o recolhimento maciço de moradores em situação de rua, encaminhados para abrigos afastados da região central da cidade.

Finalizamos o segundo capítulo propondo uma reflexão acerca da necessidade de instituição de políticas públicas de caráter permanente, substituindo o modelo precário hoje vivido. Assim, firmamos uma crítica no sentido de que convênios administrativos, que deram origem à Operação, como modalidade contratual mais flexível, permitem a saída unilateral de uma das partes.

Ou seja, a retirada da Fecomércio do pacto ensejará o encerramento da execução da Operação, com retorno à situação antes encarada pela população que frequenta as áreas, tendo em vista que muito dificilmente o Estado conseguirá arcar com os custos de uma Operação como esta, que somente foi para frente em razão do financiamento privado.

Traçados estes pontos intermediários, o presente trabalho procurou, em seguida, aplicar os conceitos e parâmetros estabelecidos durante a exposição aos temas de Direito Administrativo pertinentes, incluindo poder de polícia e serviços públicos.

Sob este ponto de vista, introduzimos uma discussão sobre o conceito de poder de polícia, determinando uma diferenciação clara entre polícia administrativa e judiciária, que mais nos interessa. Essa distinção importa para delimitarmos qual é a função básica da Polícia Militar, que exerce tanto atividades de polícia administrativa quanto de polícia judiciária.

Esse enfoque visa possibilitar avaliarmos se a Operação Segurança Presente desvirtua a atividade-fim do policial militar, que se presta a exercer policiamento ostensivo e preservar a ordem pública. Os propósitos obscuros do programa tendem à conclusão de que os agentes almejam interesses privados, além da dúvida instaurada sobre a origem do egresso das Forças Armadas.

Por fim, o debate se pautou em estabelece um paralelo entre segurança pública e serviços públicos, de maneira a inferir a compatibilidade de Operação com o ordenamento, ressaltando o disposto no art. 144 da Constituição Federal.

Veja-se que não definimos se a Operação Segurança Presente é estritamente legal ou não, mas pontuamos importantes considerações que tentam estimular o raciocínio jurídico.

Espera-se que o presente trabalho, ao invés de dirimir todas as dúvidas que a Operação Segurança Presente nos causa, tenha instigado ainda mais o senso crítico em relação ao programa e combatido a naturalização de certas medidas. Não fosse esse o propósito do Direito, não estaríamos aqui.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

RIO DE JANEIRO. Decreto nº 45.186, de 17 de março de 2015. Regulamenta o programa de polícia pacificadora no Estado do Rio de Janeiro e determina outras providências. **Diário Oficial [do Estado do Rio de Janeiro]**, Rio de Janeiro, RJ, v. XLI, nº 047, 18 mar. 2015, Parte I, Poder Executivo. Disponível em: <[http://arquivos.proderj.rj.gov.br/isp\\_imagens/Uploads/DecretoSeseg45\\_186Upp.pdf](http://arquivos.proderj.rj.gov.br/isp_imagens/Uploads/DecretoSeseg45_186Upp.pdf)>.

COELHO, Diogo; PROVENZA, Marcello. **Balanco de Indicadores da Política de Pacificação: (2007 - 2015)**. Instituto de Segurança Pública. Rio de Janeiro. Maio 2016. Disponível em: <[http://arquivos.proderj.rj.gov.br/isp\\_imagens/Uploads/BalancodeIndicadoresdaPoliciadePacificacao2015.pdf](http://arquivos.proderj.rj.gov.br/isp_imagens/Uploads/BalancodeIndicadoresdaPoliciadePacificacao2015.pdf)>

CONSTANCIO, Thaíse. **Lapa Presente Aumenta Segurança Do Rio Antigo**. Secretaria de Governo. Rio de Janeiro. 02.01.2016. Disponível em: <<http://www.rj.gov.br/web/segov/exibeconteudo?article-id=2689835>>

DAVID, Flavia. **Operação Centro Presente reforçará patrulhamento na região**. Rio de Janeiro: Prefeitura do Estado do Rio de Janeiro. 04.07.2016. Disponível em: <<http://prefeitura.rio/web/guest/exibeconteudo?id=6250279>>.

GOVERNO. **Centro Presente Será Estendido Por Mais Um Ano**. Rio de Janeiro: Prefeitura do Estado do Rio de Janeiro. 29.06.2017. Disponível em: <<http://www.rj.gov.br/web/imprensa/exibeconteudo?article-id=3604682>>.

GOVERNO. **Operação Méier Presente Chega À Marca De Mil Prisões**. Rio de Janeiro: Prefeitura do Estado do Rio de Janeiro. 17.11.2017. Disponível em: <<http://www.rj.gov.br/web/imprensa/exibeconteudo?article-id=4712623>>

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 31ª Edição. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2017.

LINHARES, Humberto Vinicius Queiroz. **Regime jurídico dos contratos no sistema “S”**: (SENAI, SENAC, SESI e SESC). Brasília: DF. mar. 2012. Pag. 06. Disponível em: <[http://dspace.idp.edu.br:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/1592/Monografia\\_Humberto%20Vinicius%20Queiroz%20Linhares.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://dspace.idp.edu.br:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/1592/Monografia_Humberto%20Vinicius%20Queiroz%20Linhares.pdf?sequence=1&isAllowed=y)>

ACO 1.953 AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 18-12-2013, P, DJE de 19-2-2014. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5297521>>

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de Janeiro de 2002. **Institui o Código Civil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm)>.

RIO DE JANEIRO. Lei nº 443, de 1º de Julho de 1981. **Dispõe sobre o estatuto dos policiais-militares do estado do rio de janeiro e dá outras providências.** Disponível em: <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/bc008ecb13dcfc6e03256827006dbbf5/b491b877b18a3c79032565a6005def48?OpenDocument>>.

BRASIL. Decreto-Lei n.º 5.452, de 1º de Maio de 1943. **Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del5452.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del5452.htm)>.

DO UOL. **RJ atrasa salários de 24% dos servidores mesmo após acordo fiscal.** Rio de Janeiro. 14.09.2017. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2017/09/14/rj-atrasa-pagamento-de-um-terco-dos-servidores-mesmo-apos-acordo-fiscal.htm>>.

RIO DE JANEIRO. Decreto nº 45.475, de 27 de novembro de 2015. **Institui programa de estímulo operacional (peop) para as operações realizadas no âmbito da secretaria de estado de governo, autoriza a convocação para o serviço ativo voluntário da policiais militares da reserva remunerada e dá outras providências.** Disponível em: <[http://www.silep.planejamento.rj.gov.br/decreto\\_45\\_475\\_-\\_27112015\\_-\\_in.htm](http://www.silep.planejamento.rj.gov.br/decreto_45_475_-_27112015_-_in.htm)>.

JUNIOR, Nilo. **Lapa Presente Serve De Modelo Para Patrulhamento Ostensivo.** Rio de Janeiro: Imprensa RJ. 27.10.2015. Disponível em: <<http://www.rj.gov.br/web/imprensa/exibeconteudo?article-id=2619217>>.

VIGNA, Anne. **Operação policial financiada por empresários cariocas mira moradores de rua.** Rio de Janeiro: APublica. 19.02.2016. Disponível em: <<https://apublica.org/2016/02/operacao-policial-financiada-por-empresarios-cariocas-mira-moradores-de-rua/>>.

DOMINGUES, Fernanda. **Operações Reforçam A Segurança No Rio De Janeiro.** Rio de Janeiro: Prefeitura do Estado do Rio de Janeiro. 17.11.2017. Disponível em: <<http://www.rj.gov.br/web/imprensa/exibeconteudo?article-id=4716060>>.

DOMINGUES, Fernanda. **Operação Segurança Presente Homenageia Parceiros.** Rio de Janeiro: Prefeitura do Estado do Rio de Janeiro. 07.11.2017. Disponível em: <<http://www.rj.gov.br/web/segov/exibeconteudo?article-id=4620573>>.

GOVERNO. **Operação Lagoa Presente Reduz Criminalidade.** Rio de Janeiro: Prefeitura do Estado do Rio de Janeiro. 21.11.2016. Disponível em: <<http://www.rj.gov.br/web/imprensa/exibeconteudo?article-id=3005456>>.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro.** In: MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emmanuel. 42ª Edição. Atual. até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015. São Paulo: Malheiros, 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo.** 26ª Edição. São



Paulo: Malheiros, 2009.

HAVRENNE, Michel François Drizul. **Breves Anotações Sobre Os Convênios Administrativos.** São Paulo. Disponível em: <[https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/procuradoria/artigos-e-doutrinas/breves\\_annotacoes\\_sobre\\_convenios\\_administrativos\\_or\\_michel\\_havrenne.doc](https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/procuradoria/artigos-e-doutrinas/breves_annotacoes_sobre_convenios_administrativos_or_michel_havrenne.doc)>.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos.** 13ª Edição. São Paulo: Dialética, 2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo.** 30ª Edição. Rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2017.

FISCHGOLD, Bruno. **O princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado no Direito Administrativo brasileiro.** Migalhas. 16.11.2015. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI230028,91041-O+principio+da+supremacia+do+interesse+publico+sobre+o+interesse>>.

RIO NEGÓCIOS. **Números do Rio:** Economia. Disponível em: <<http://rio-negocios.com/numeros-do-rio/economia/>>.

CANO, Ignacio. **OS Donos Do Morro:** Uma Avaliação Exploratória Do Impacto Das Unidades De Polícia Pacificadora (Upps) No Rio De Janeiro. Fórum Brasileiro De Segurança Pública Em Cooperação Com O Laboratório De Análise Da Violência – (LAV-UERJ) Maio: 2012. Disponível em: <<http://www.lav.uerj.br/docs/rel/2012/RelatUPP.pdf>>.

MERTENS, Fábio Alceu. **O direito fundamental à segurança pública e o serviço público de segurança pública no ordenamento jurídico nacional.** Itajaí, 2007. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/cp063547.pdf>>.