

# A FUNÇÃO DE *SNIPER* E O DECRETO Nº 5.642, DE 19 DE AGOSTO DE 2002

“*Quem comete uma injustiça é sempre mais infeliz que o injustiçado*”. (Platão)

Mateus Milhomem de Sousa  
Paula Oliveira Lacerda Gambogi

## Resumo

Sendo a função de *sniper* uma atividade altamente técnica e fiscalizada, além de estar subordinada ao comandante da cena da ação, possui por si só legitimidade de ação, a dispensar autorização prévia do governador do estado para o tiro de neutralização em face da agilidade que esse tipo de cenário exige. Desta forma, faz-se estudo jurídico sobre a inconstitucionalidade do artigo 11 do Decreto no. 5642/2002, do Gabinete do Governador de Goiás, por não ser sua atribuição expressa e limitar autorização decorrente da própria legislação federal no tocante à legítima defesa, bem como, por restar desbalanceada a proteção oferecida ao infrator quando em cotejo com a oferecida à vítima.

Palavras-chave: Gerenciamento de Crises. Tiro de Comprometimento. Atirador de Elite (*Sniper*). Aspectos Penais.

## Abstract

Being the function of sniper one highly technical and fiscalized activity, besides being under the orders of the commander of the action scene, it has by itself enough legitimacy, making unnecessary the previous authorization of the state governor for the neutralization shot, because this kind of scenario demands agility. Therefore, here we have a law study over the unconstitutionality of the article 11 of the Decret no. 5642/2002, from the Bureau of the Governor of Goias, for not being his competence and limitates authorization given by the federal law itself, as self defense, and more, for the unbalanced protection given to the criminal in prejudice of the given to the victim.

Keywords: Crisis Management. Shooting of Commitment. Elite sniper. Criminal Aspects.

## **Introdução**

Em 19 de agosto de 2002 foi promulgado o Decreto nº 5.642, que cria a Comissão de Gerenciamento de Crises e normatiza, entre outras, as atividades das Polícias Militar e Civil e do Corpo de Bombeiros Militar no atendimento a eventos de natureza policial, com envolvimento de reféns, e rebeliões em presídios, disciplinando condutas operacionais e aplicando a doutrina de gerenciamento de crises no âmbito de competência da Secretaria de Segurança Pública e Justiça.

O objetivo do presente artigo é sugerir ideias e incentivar o debate em alguns pontos do documento que julgamos carecedor de efetividade prática, com as devidas e necessárias adaptações à realidade, para melhor proteger a sociedade de eventuais agressões sofridas por criminosos, com atenção especial ao seu artigo de número onze.

### **I O Artigo 11, do Decreto Lei nº 5.462, de 19 de agosto de 2002**

*Art. 11. Não obtido sucesso nas negociações e se a situação exigir o emprego imediato e irreversível da solução tática, a fim de preservar direito próprio ou alheio, nos limites traçados pelo Código Penal, esta deverá ser precedida de autorização do Governador do Estado, que será transmitida para o Comandante da Cena de Ação através do Secretário da Segurança Pública e Justiça.*

O Decreto nº 5.642 de 19 de agosto de 2002, em seu artigo 11, estabelece a necessidade de autorização do Governador do Estado de Goiás para o emprego imediato e irreversível da solução tática em situações em que não for possível obter sucesso nas operações de negociação, depois do emprego de toda a técnica e tática disponível.

Vê-se, do artigo, a necessidade de autorização do governador, criando um grande obstáculo aos trabalhos da polícia, pois pode privilegiar critérios políticos em âmbito estritamente técnico.

A própria lei penal, por exemplo, já prevê o estado de necessidade e a legítima defesa, institutos disponíveis não só a autoridades mas a qualquer

cidadão em situação de emergência, de forma que o artigo 11 já está relativizado.

Entretanto, sabe-se que os *snipers* são acionados apenas em situações com reféns, cuidando-se de profissionais altamente treinados para atuarem como último recurso quando presente uma ameaça direta e imediata à vida de inocentes.

Assim, depender de autorização de pessoas distantes do cenário pode ser hipótese que destoaria da necessidade de rápida e pronta intervenção, mormente no estado atual de crise na segurança que temos enfrentado em nossa nação.

## **II O Governador na Hierarquia da Segurança Pública**

A chefia do Poder Executivo na esfera do Estado-Membro e do Distrito Federal é exercida pelo governador. Prevaecem, em todas as entidades federativas, os mesmos princípios do presidencialismo. Assim, cabe ao governador representar, no âmbito interno, o Estado-Membro ou Distrito Federal em suas relações jurídicas, políticas e administrativas. O governador exerce a direção superior da administração, auxiliado pelos secretários, participando do processo legislativo, e tem sob sua responsabilidade também a Segurança Pública pela polícia civil e militar.

O Texto da Constituição do Estado de Goiás que trata da competência do Governador de Estado não aponta, expressamente, como atribuição do chefe da unidade da Federação decidir sobre a conduta Policial, mormente quando no estrito cumprimento de seu dever legal.

Além de indícios de inconstitucionalidade, o decreto em tela não contempla adequadamente eventual situação de risco à vida ou integridade física da vítima, sobretudo pela questão da imprevisibilidade, já que uma situação extrema pode surgir repentinamente, exigindo ação rápida e eficaz.

**Apontamos, pois, um desequilíbrio, no qual protege-se sobremaneira a vida de um infrator em detrimento de inocentes.**

Poder-se-ia argumentar que o Chefe do Executivo é o comandante supremo da Polícia Militar, o que é realidade diante do parágrafo 6º. do artigo 144 da Constituição Federal, que dispõe que “*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”.*

Aqui entra uma questão relevante para a doutrina, quais os limites desta atuação política?

O doutrinador Edgard Antônio de Souza Júnior avançou bastante no tema, extraindo o seguinte raciocínio:

Em relação às atribuições administrativas, ao Governador de Estado, na qualidade de Comandante em chefe da Polícia Militar, compete, em regra, a destinação de recursos financeiros e meios logísticos, nomeação, promoção, conferência de carta patente (título de investidura no oficialato), atos de movimentação de efetivo, além da decisão, em última instância, dos requerimentos e recursos apresentados pelos militares.

Na esfera operacional, o dirigente supremo, caso entenda pertinente, pode estabelecer diretrizes ao escalão superior da instituição. **Em relação à atividade de prevenção criminal, policiamento ostensivo, manutenção e restauração da ordem (ações e operações) convém que sejam desenvolvidas de forma técnica pelos militares,** visto que tais profissionais são conhecedores das práticas e rotinas empregadas na segurança pública.

Assim, está nítida a separação entre política e técnica, de forma que o decreto em análise, em seu artigo 11, está a merecer revisão para fins de evoluir nossa segurança pública. O governador, embora comandante supremo, não detém conhecimentos técnicos nem experiência para decidir sobre tiro de neutralização, o que deve ficar resguardado aos profissionais que, devido aos longos anos de vivência, possuem o conhecimento técnico para a difícil decisão, a qual não pode ser postergada por burocracia, sob pena de desequilíbrio na balança entre a vida dos infratores e de inocentes.

Envolver o chefe do executivo estadual em tais situações, não seria razoável sob nenhum prisma da atualidade, nem mesmo quando em cotejo com a realidade de outros países.

Ademais, a tecnologia atual faz com que a exigência de autorização do governador possa ser suprida pela necessidade da ação ser filmada para posterior julgamento. Outrossim, hoje a imprensa possui liberdade muito grande, e os atos estarão sendo filmados e documentados não apenas pela

polícia, mas pela imprensa e, possivelmente, por terceiros, eis que temos hoje a popularização das câmeras. Também o nível de treino e conhecimento exigido dos *snipers* faz com que o eventual temor de uso desnecessário da força não se justifique, haja vista a transparência com que a neutralização deve ser feita.

### **III Legitimados para Arguir a Inconstitucionalidade de um Ato Normativo Estadual**

Constitui objeto da presente análise a latente inconstitucionalidade do Decreto n. 5.642 de 19 de agosto de 2002.

Os principais pontos capazes de sustentar a tese de inconstitucionalidade do decreto em tela são os seguintes: (I) violação na competência privativa do governador; (II) a aplicação ao tema do instituto das excludentes de ilicitude, especialmente quanto ao estado de necessidade, por ser totalmente pertinente à questão tratada. Veremos adiante de forma explicitada.

A Constituição do Estado de Goiás, em seu artigo 37, IV, trata da competência privativa do Governador do Estado de Goiás, estabelecendo a extensão de suas atribuições legais no que diz respeito à iniciativa de leis e regulamentos.

Nesta esteira, o Decreto nº 5.642 de 19 de agosto de 2002 afronta as limitações da competência do governador, tendo em vista que referido documento não se presta a regulamentar nenhuma lei especificamente, muito menos no que se refere ao Código Penal, o que seria totalmente inconcebível juridicamente pela questão do princípio da hierarquia das leis.

Assim, houve indevida extensão de poderes e padece de legitimidade o governador ao editar o decreto questionado, pois excedeu seus poderes constitucionais. E isto não é recomendável porque, se não bastasse, entrou em área técnica específica, necessitando de reanálise para que haja retorno do equilíbrio no contrato social da segurança.

E mais, complicou, e muito, a atuação policial em prol da sociedade, mormente diante de quadros de enorme tensão, os quais, apesar de ainda raros, dão mostras que irão tornar-se cada vez mais comuns, dado o nível atual de nossa segurança pública.

A lei penal, e seus institutos de exclusão da ilicitude, como o estado de necessidade, legítima defesa, estrito cumprimento do dever legal/exercício regular de direito, fazem parte do contrato social estabelecido na área penal, e o decreto editado traz grave desbalanceio nesta relação, dando muito mais prioridade à vida do infrator do que à defesa eficiente de inocentes, em momentos altamente críticos, onde a intervenção de terceiros (policiais treinados), faz-se necessária e é alcançada pelas mesmas exclusões de responsabilidade criminal.

Sendo o estado de necessidade uma defesa contra perigo atual e iminente não criado pela própria pessoa; a legítima defesa o uso moderado dos meios necessários para repelir injusta agressão atual ou iminente; o estrito cumprimento do dever legal dizer respeito à própria função da atividade policial e o exercício regular de um direito ser algo muito necessário em uma nação onde o cidadão de bem está necessitando, cada vez mais, ter a interpretação desta possibilidade estendida, cremos que o decreto questionado, além de desnecessário, está colidindo e atrapalhando as exceções já criadas no Código Penal, e que terceiros, da força policial ou não, já devem seguir.

Uma das formas de se declarar a inconstitucionalidade de ato normativo ou lei é através da chamada Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN), presente em nosso ordenamento jurídico desde 1946. É uma das formas de controle concentrado exercido pelo Supremo Tribunal Federal. Tal medida visa declarar a inconstitucionalidade da lei ou ato normativo federal ou estadual. Pode ser intentada pelo Procurador Geral da República, pelo Presidente da República, pela Mesa do Senado Federal, pela Mesa da Câmara dos Deputados, pela Mesa da Assembleia Legislativa, pelos governadores de Estado, pelo Conselho Federal da OAB, por partido político e por confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional, conforme disposto no art. 103 da CF, abaixo transcrito:

Art. 103 – Podem propor a ação de inconstitucionalidade:

- I – o Presidente da República;
- II – a Mesa do Senado Federal;
- III – a Mesa da Câmara dos Deputados;
- IV – a Mesa da Assembleia Legislativa;
- V – o Governador do Estado;
- VI – o Procurador-Geral da República;

- VII – o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil;
- VIII – partido político com representação no Congresso Nacional;
- IX – confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.

Em relação à legitimidade para propor ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual e municipal em confronto com a Constituição Estadual, ela deve ser estabelecida pelos Estados, na sua respectiva Constituição.

Na sequência, o art. 60 da Constituição do Estado de Goiás prevê a legitimidade para a propositura da Ação Direta de Inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual:

Art. 60. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais, contestados em face desta Constituição:

I – o Governador do Estado, ou a Mesa da Assembleia Legislativa;

II – o Prefeito, ou a Mesa da Câmara Municipal;

III – o Tribunal de Contas do Estado;

IV – o Tribunal de Contas dos Municípios;

V – o Procurador-Geral de Justiça;

VI – a Ordem dos Advogados do Brasil – Seção de Goiás;

VII – as federações sindicais ou entidades de classe de âmbito estadual;

VIII – os partidos políticos com representação na Assembleia Legislativa, ou, em se tratando de lei ou atos municipais, na respectiva Câmara Municipal.

#### **IV - CONCLUSÃO**

Destarte, a lei estadual em tela, sob nossa ótica, não pode prevalecer em seu artigo 11, sendo o caso de acrescentar algumas ferramentas nesse contexto de matérias, tais como gravações dos trabalhos envolvendo as referidas situações denominadas de risco, entre outros dispositivos que venham a ser criados e que visem a garantia de todos os envolvidos.

O intuito é manter a segurança da ação sem criar empecilhos quando do enfrentamento de situações de emergência, em que a vida de pessoas está em jogo por milésimos de segundo. Imagine-se um atirador de elite no cenário onde um refém encontra-se na mira de um agressor que já matou outro refém

anteriormente (situação hipotética). A legislação, neste caso, exige que o governador seja contatado para resolver qual procedimento deve ser tomado pelos policiais responsáveis, o que, numa operação dessa natureza e com os outros diversos meios de legitimação disponíveis (filmagem, documentação, treinamento), não parece razoável.

Se até um cidadão comum, em dadas situações definidas em lei (legítima defesa/estado de necessidade), poderia agir sem qualquer autorização prévia para salvar alguém que esteja em risco, muito menos um policial treinado e fiscalizado necessitaria dessa enorme restrição criada pela lei, pois já estaria submetido à autoridade do comandante da cena da ação.

Sabemos que a vida atual das pessoas de bem, especialmente mulheres e crianças, está em permanente risco devido à existência de predadores cruéis, desequilibrados armados, assassinos hediondos e sociopatas. Entretanto, a evolução pretendida não significa aumentar a letalidade da polícia ou buscar a eliminação sumária de tais indivíduos, pelo contrário, a certeza da pronta e forte reação estatal é desestimulante das cenas com reféns, e haverá cenário de negociação mais equilibrado. Desta forma, ao tempo em que se viabiliza a função de sniper nos moldes em que é concebida e funciona nas demais partes do mundo, é também recomendável que a equipe de negociação seja igualmente evoluída, através de constantes capacitações, visando sempre a preservação das vidas humanas.

De tudo que foi dito, conclui-se que necessitar da análise política de um agente, por maior que seja o nível hierárquico (no caso, o governador), em detrimento de força própria e treinada para este tipo de cenário, pode significar proteção desbalanceada entre a vida do infrator e a de sua vítima, sendo lançado este estudo para fins de debates e mudanças com relação ao tema proposto.

## **V - REFERÊNCIAS**

BARBAS, Hélio de Carvalho/ANTONY, Márcio Moraes. *O Sniper Policial e o Tiro de Comprometimento: uma proposta de emprego a nível nacional*. 2001. 127 f. Monografia (Curso de Pós-Graduação em Defesa Social e Cidadania) – Coordenadoria de Ensino Superior, Instituto de Ensino de Segurança do Pará, Marituba, 2001.

BONAVIDES, Paulo. *Teoria do Estado*. 23ª ed. São Paulo: Malheiros Ed., 2016.

BRASIL, Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 1988.

BRASIL, Decreto-Lei n. 5.642, de 19 de agosto de 2002. Disponível em <[http://www.gabinetecivil.go.gov.br/pagina\\_decretos.php?id=1389](http://www.gabinetecivil.go.gov.br/pagina_decretos.php?id=1389)>. Acessado em 4/7/2017.

DE SOUZA, Wanderley Mascarenhas. *Gerenciamento de Crises: Negociação e atuação de Grupos Especiais de Polícia na solução de eventos críticos*. 1995. 121 f. Monografia (Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais – CAO) – Centro de Aperfeiçoamento e Estudos Superiores, Polícia Militar do Estado de São Paulo (PMSP), São Paulo, 1995.

DELMANTO, Celso [et al.]. *Código Penal Comentado*. 6. ed., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

DOTTI, René Ariel. *Curso de Direito Penal: Parte Geral*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

JUNIOR, Dirley. *O Controle de Constitucionalidade no plano estadual e a problemática das normas constitucionais federais repetidas*. Disponível em <<https://dirleydacunhajunior.jusbrasil.com.br/artigos/208196508/o-controle-de-constitucionalidade-no-plano-estadual-e-a-problemativa-das-normas-constitucionais-federais-repetidas>>.

JÚNIOR, Edgard Antônio de Souza. *Comentários sobre as atribuições do comandante em chefe da polícia militar*. Disponível em <<https://jus.com.br/artigos/24749/comentarios-sobre-as-atribuicoes-do-comandante-em-chefe-da-policia-militar>>. Acessado em 20abr.2017.

LUCCA, Diógenes Viegas Dalle. *Alternativas Táticas na Resolução de Ocorrências Com Reféns Localizados*. 2002. 145 f. Monografia (Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais – CAO) – Centro de Aperfeiçoamento e Estudos Superiores, Polícia Militar do Estado de São Paulo (PMSP), São Paulo, 2002.

MAGALHÃES, A. C. S.; SANT'ANNA FILHO, J. M. e SOUZA, C. C. *Manual Básico de Ações Táticas Especiais da PMBA*. Salvador: PMBA, 2003.

MENEZES, Anderson de. *Teoria Geral do Estado*. 6. ed. Atualizada por José Lindoso. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 1994.

MOREIRA Filho, Guaracy. *Código Penal Comentado* – 6. ed., 2017.

NUCCI, Guilherme de Souza. *Código de Processo Penal Militar Comentado* – 2. ed., 2014.

NUCCI, Guilherme de Souza. *Manual de Processo Penal e Execução Penal* – 14. ed., 2017.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. 16. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2016.

VEIGANTES, Marcelo. *Tiro de comprometimento: a responsabilidade do comandante do teatro de operações em operações policiais de alto risco*. 2008. 71 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação – Curso de Direito) – Faculdade Campo Real, Guarapuava, 2008.

## **GLOSSÁRIO**

**Atirador de elite** – pessoa capacitada física, mental e tecnicamente para realizar o tiro de comprometimento, dentro dos mais diversos cenários de crise.

**Gerenciamento de Crises** – Expressão utilizada para designar o conjunto de ações desenvolvidas para melhor resolução de uma crise.

**Operações Especiais** – Operações de pequena escala, clandestinas, encobertas ou públicas, de natureza heterodoxa e frequentemente de alto risco, levadas a cabo para alcançar significativos objetivos políticos ou militares em apoio à política externa. As Operações Especiais são caracterizadas tanto por simplicidade quanto por complexidade, por sutileza e imaginação, pelo uso discriminado de violência, e por supervisão do mais alto nível. Recursos militares ou não militares, incluindo avaliações de inteligência, podem ser usados no concerto. (Definição elaborada por Maurice Tugwell e David Charters, em 1984).

**Sniper** – *Sniper* é uma ave de pequeno porte que habita os campos onde atiradores americanos eram treinados para combate durante o intervalo entre as duas guerras mundiais, sendo que, pela dificuldade de seu abate, passou a designar os melhores que o conseguiam.

**Tiro de comprometimento** – É o disparo realizado por policial especialmente treinado para ser atirador de elite. Deve acertar o rosto dentro do T formado pelos olhos e boca, visando o impedimento imediato de qualquer ação criminosa.