



ESCOLA DA MAGISTRATURA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

A QUALIFICADORA DO ART. 121, VII, DO CÓDIGO PENAL BRASILEIRO,  
APROTEÇÃO DOS AGENTES DE SEGURANÇA PÚBLICA, E O PRINCÍPIO  
EDUCATIVO DO DIREITO PENAL.

Mônica Alves de Carvalho Cunha

Rio de Janeiro  
2019

MÔNICA ALVES DE CARVALHO CUNHA

A QUALIFICADORA DO ART. 121, VII, DO CÓDIGO PENAL BRASILEIRO, A  
PROTEÇÃO DOS AGENTES DE SEGURANÇA PÚBLICA, E O PRINCÍPIO  
EDUCATIVO DO DIREITO PENAL.

Artigo científico apresentado como exigência de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Direito Penal e Processo Penal da Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro.

Professores Orientadores:

Nelson Carlos Tavares.

Lucas Tramontano de Macedo.

Rio de Janeiro

2019

A QUALIFICADORA DO ART.121, VII, DO CÓDIGO PENAL BRASILEIRO, A  
PROTEÇÃO DOS AGENTES DE SEGURANÇA PÚBLICA, EO PRINCÍPIO  
EDUCATIVO DO DIREITO PENAL

Mônica Alves de Carvalho Cunha.

Graduada em Direito pela Universidade  
Estácio de Sá. Advogada.

**Resumo** - O presente trabalho visa analisar o impacto efetivo de alterações legislativas na mudança da realidade social, em especial, o estudo da qualificadora do artigo 121, VII, do Código Penal Brasileiro, alteração que pretendia ampliar a proteção dos agentes de segurança pública, buscando, assim, estudar as modificações legislativas e sua capacidade de mudar o quadro social, o emprego do princípio educativo do Direito Penal como meio de modificação social, bem como analisar os resultados primários dessa modificação e seus impactos efetivos na realidade social, o que se fará através de uma revisão bibliográfica e análise de dados estatísticos oficiais, com o que se perscrutará a eficácia da referida modificação legislativa.

**Palavras-chave** - Alteração Legislativa. Princípio Educativo do Direito Penal. Eficácia social.

**Sumário** – Introdução. 1. As alterações legislativas e sua capacidade de mudar o quadro social. 2. O Princípio Educativo do Direito Penal e a modificação da realidade social. 3. A manutenção e o aumento do índice de morte de policiais no Rio de Janeiro, alterações legislativas, e a paridade com a realidade social. Conclusão. Referências.

## INTRODUÇÃO

A proposta deste trabalho é refletir sobre a eficácia de alterações legislativas que visam à proteção dos agentes de segurança pública, analisando até que ponto o agravamento de uma pena em abstrato, o estabelecimento de uma agravante, ou de uma causa de aumento de pena são capazes de modificar a realidade social.

O Brasil, e particularmente o Estado do Rio de Janeiro, tem presenciado um efetivo aumento dos homicídios e ataques contra os servidores públicos que desempenham atividade de segurança pública, principalmente policiais militares e civis, fato que se estende inclusive a seus familiares, o que levou o legislador pátrio a estabelecer normas mais severas na tentativa de frear a morte de policiais.

Nesse sentido, a Lei nº 13.142/15 introduziu o inciso VII ao artigo 121, bem como o § 12 ao artigo 129, ambos do Código Penal Brasileiro, objetivando aumentar o âmbito de proteção desses agentes públicos e seus familiares que se encontram efetivamente mais expostos a riscos do que as demais pessoas, principalmente no estado beligerante que vive o Estado do Rio de Janeiro.

Há de se observar que, apesar da alteração legislativa ocorrida, verifica-se que não houve alteração do quadro fático envolvendo violência, ataques e morte de policiais, o que parece apontar para uma falha no sistema jurídico no que tange a aplicação da lei, sua execução, e o efeito educativo que se espera desse complexo, como será visto no capítulo 1, ao se analisar os dados estatísticos que envolvem o presente trabalho.

Nesse sentido, o presente trabalho ganha relevância, uma vez que busca analisar até que ponto modificações legislativas são suficientes para infundir um efeito educativo que permite se chegar ao objetivo proposto pelo legislador, no caso em particular, a redução da morte de policiais e seus familiares.

A importância justifica-se, ainda, por se pautar em uma realidade em que vários agentes públicos são mortos pelo simples fato de serem policiais, em grave e explícita afronta à vida, à dignidade da pessoa humana, e mesmo à segurança, não só individual, mas, inclusive, estrutural, no que tange à própria existência estatal, uma vez que, ao se matar um agente público, vai-se de encontro ao próprio Estado, à democracia e, em última análise, ao povo.

Observa-se que, mesmo diante de alterações legais eminentemente fortes, não se tem percebido melhoria da situação social, havendo, assim, a necessidade de uma análise do porquê deste fato frente ao princípio educativo que norteia o direito penal.

Nesse sentido, como objetivo geral, o presente trabalho pretende discutir, em um âmbito maior, se alterações legislativas são capazes, por si, de alterar a situação fática, dentro atual contexto social que vive o Brasil e, em particular o Estado do Rio de Janeiro.

Outrossim, o presente trabalho visa a, como objetivos específicos, analisar as alterações legislativas ocorridas a partir da Lei nº 13.142/15, e se as mesmas alcançaram as consequências sociais esperadas; bem como até que ponto o agravamento de uma pena em abstrato, o estabelecimento de uma agravante, ou de uma causa de aumento de pena, são capazes de modificar a realidade social; e, por fim, discutir a eficácia do princípio educativo do direito penal, como elemento modificador da realidade social a partir da pena posta, seja abstrata, seja concretamente aplicada.

Para alcançar os objetivos propostos, no primeiro capítulo, pretende-se compreender até que ponto alterações legislativas são capazes, por si, de alterarem um quadro social posto, como no caso particular deste trabalho a morte e agressão a policiais e seus familiares.

No segundo capítulo, analisar-se-á se é possível sustentar o uso do princípio educativo do Direito Penal como fator modificador da realidade social, através do aumento de pena, estabelecimento de qualificadores, ou mesmo causas de aumento de pena.

Por fim, no 3º capítulo, tendo em vista a manutenção e mesmo o aumento do índice de morte de policiais, principalmente no Estado do Rio de Janeiro, estudar-se-á se é possível afirmar que as alterações legislativas postas não guardariam paridade com a realidade social estabelecida.

O presente estudo terá como norte, em sede de metodologia de pesquisa, a revisão bibliográfica, a partir da qual buscará elementos doutrinários que suportem o alcance dos objetivos propostos, principalmente no que tange aos objetivos específicos, sustentando a fase exploratória da pesquisa na legislação, doutrina e jurisprudência atinente ao tema.

Outrossim, com o fim de dar um recorte epistemológico que suporte uma sistematicidade e cientificidade ao trabalho, buscar-se-á o amparo em dados estatísticos que amparem o presente trabalho e que tragam sólidas contribuições para as conclusões do mesmo, tudo com o fim de apoiar a comunidade científica e os operadores de direito em geral na defesa da vida e, assim, da próprio Estado.

## 1. AS ALTERAÇÕES LEGISLATIVAS E SUA CAPACIDADE DE MUDAR UM QUADRO SOCIAL

O Brasil, com a reestruturação iniciada com a Constituição Federal de 1988, põe-se como um estado democrático de direito, assumindo, a partir dos basilares dessa composição, uma série de compromissos, objetivos, e relações, entre os quais estariam a dignidade da pessoa humana, a garantia do direito à vida, e à segurança, com todas as interligações e implicações que daqueles advêm.

A colocação sob a égide de um estado de direito pressupõe que todos que compõem o referido Estado submeter-se-iam aos comandos legais, sejam cidadãos, estrangeiros, sociedades de toda ordem, e, inclusive o próprio Estado, como reflexo do exercício do poder pelo povo, explicitado através do quadro legislativo, o que se extrai dos artigos 1º, parágrafo único, 5º, II, e 37, *caput*, todos da CFRB<sup>1</sup>.

Novelino<sup>2</sup>, ao tratar sob o estado democrático de direito, parece ir nessa mesma direção, ao afirmar que nesse tipo estatal, há uma ampliação do conceito de democracia, que incluiria uma dimensão substancial, como decorrência do reconhecimento da força normativa

---

<sup>1</sup>BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 01 out. 2018.

<sup>2</sup> NOVELINO, Marcelo. *Direito Constitucional*. 6. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2012, p. 371-372.

e vinculante dos direitos fundamentais, que devem ser usufruídos por todos. Há de se observar, nesse viés, que um dos fundamentos do Brasil é a dignidade da pessoa humana, o que pressupõe, necessariamente, a vida, sem a qual não se poderia falar em pessoa humana, nem tampouco em Estado.

A doutrina<sup>3</sup> tem apontado pelo menos duas vertentes para o presente direito, quais sejam: o direito de continuar vivo, ou seja, não ser morto; e o direito de ter uma vida digna. A primeira vertente consistiria no direito de estar e permanecer viva, não tendo sua existência física violada nem pelo Estado, nem por outrem. A segunda, por sua vez, estaria envolta em uma multifacetária tarefa, que envolveria o direito à saúde, ao trabalho, `liberdade, etc.

A partir do exposto, e levando em consideração que em uma república democrática todos os concernidos são responsáveis pela construção e manutenção Estado<sup>4</sup>, em que, no recorte deste trabalho, sobressai o direito à vida, essa deveria ser preservada por todos, e a todo custo, independentemente de qualquer norma posta, como o bem jurídico mais importante dentre todos<sup>5</sup>.

A despeito do apontado até agora, vê-se que o direito à vida, por sua importância primeva, foi protegido por todo um conjunto de normas constitucionais e infraconstitucionais, como se vê no tipo proibitivo do artigo 121 do Código Penal Brasileiro<sup>6</sup>, que reputa como crime matar alguém, impondo a partir disso as maiores penas isoladas previstas no ordenamento jurídico pátrio.

Há de se observar que, a revelia de toda proteção que se dá à vida, inclusive com os comandos legais supracitados, os homicídios no Brasil, e, em particular no Estado do Rio de Janeiro, ganham proporções eminentemente absurdas, como mostram os dados estatísticos<sup>7</sup>, senão veja: em 2015, houve 30,3 vítimas de letalidade violenta para cada 100 mil habitantes; número que aumenta para 37,6 em 2016, e 40,0 em 2017, ambos, igualmente para cada 100 mil habitantes.

---

<sup>3</sup> MASSON, Nathalia. *Manual de Direito Constitucional*. 4.ed. rev. ampl. e atual. Salvador: JusPODIVM, 2016, p. 228-229.

<sup>4</sup> HABERMAS, Jürgen. *A Constelação Pós-Nacional: ensaios políticos*. Tradução de Márcio Seligmann Silva. São Paulo: LitteraMundi, 2001, p. 91.

<sup>5</sup> MASSON, op. cit., p. 228.

<sup>6</sup> BRASIL. *Código Penal*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/Del2848.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del2848.htm)>. Acesso em: 02 out. 2018.

<sup>7</sup> RIO DE JANEIRO. Secretaria de Segurança. ISP. *Série histórica de taxa de letalidade violenta por 100 mil habitantes estado do Rio de Janeiro*. Disponível em: <<http://www.ispdados.rj.gov.br/Arquivos/SeriesHistoricasLetalidadeViolenta.pdf>>. Acesso em: 02 out. 2018.

Essa situação mostra-se ainda mais preocupante quando se analisam os dados de mortes advindas exclusivamente de homicídios dolosos, senão veja<sup>8</sup>: em 2005, 25,4 pessoas, em cada grupo de 100 mil, perderam a vida em virtude de homicídio doloso; número que subiu para 30,3 no ano de 2016, e 31,6, no ano de 2017.

Observe-se que o número de mortes violentas advindas especificamente de homicídios dolosos é o que sustenta em nível alto a presente análise estatística, uma vez que das 6.749 mortes violentas ocorridas em 2017; 5.346 foram decorrentes de homicídio doloso, o que parece apontar para uma falha na repressão pretendida pelo artigo 121, do Código Penal Brasileiro<sup>9</sup>.

A despeito de a doutrina<sup>10</sup> apontar que a vida não é um direito absoluto, prevendo exceção e causas de justificação que permitem a agressão contra à vida de outrem, o espírito da Constituição Federal e do Código Penal é pela efetiva preservação da vida e a inobservância dessa preservação parece apontar, no quadro estatístico posto, entre outras coisas, para um desprezo da lei e das consequências penais que dela advém, mostrando uma fraqueza do sistema jurídico pátrio.

No que tange particularmente à morte de agentes públicos, particularmente policiais, há de se observar que, só no Estado do Rio de Janeiro, em 2016, 147 policiais militares, sem contar policiais civis, federais, e, agora, militares das forças armadas que fazem parte da força de intervenção no Estado, perderam sua vida, ou em serviço, ou fora dele, mas, sempre, vinculado ao fato de ser agente envolvido na segurança pública, senão veja<sup>11</sup>: no ano de 2014, 112 policiais militares foram mortos no Estado do Rio de Janeiro; em 2015, foram 119; e, no ano de 2016, 147 policiais militares perderam a vida.

Há de se observar, ainda, que em 2017<sup>12</sup>, 134 policia foram mortos no Estado do Rio de Janeiro; e em 2018<sup>13</sup>, até o mês de setembro 81 policia já haviam perdido sua vida.

O presente quadro estatístico parece ir ao encontro da fraqueza do jurídico pátrio supracitado, pelo menos no microcosmo deste trabalho, uma vez que, no ano de 2015, foi promulgada a Lei nº 13.142/2015, que, alterando, entre outros, o artigo 121, § 2º, do Código

---

<sup>8</sup>RIO DE JANEIRO. Secretaria de Segurança. ISP. *Série histórica de taxa de letalidade violenta por 100 mil habitantes estado do Rio de Janeiro*. Disponível em:<<http://www.ispdados.rj.gov.br/Arquivos/SeriesHistoricasLetalidadeViolenta.pdf>>. Acesso em: 02 out. 2018.

<sup>9</sup> Ibidem.

<sup>10</sup> GRECO, Rogério. *Curso de Direito Penal*, v. 2. 13. ed. Niterói: Impetus, 2016, p. 13-14.

<sup>11</sup> PMERJ. *A Guerra Urbana Não Declarada No RJ e Seus Efeitos Na PMERJ*. Disponível em:<<http://www.pmerj.rj.gov.br/wp-content/uploads/2017/03/A-Guerra-Urbana-do-RJ-e-seus-efeitos-na-PMERJ-1.pdf>>. Acesso em: 02 out. 2018.

<sup>12</sup> PAUTA DO DIA. *Jornalismo Policial*. Disponível em:< <https://robertatrindade.wordpress.com/policiais-mortos-e-baleados-em-2017/>>. Acesso em: 02 out. 2018.

<sup>13</sup> Ibidem.

Penal Brasileiro, pretendeu aumentar a proteção à vida dos agentes públicos ligados à segurança pública, como aponta as razões primevas da presente alteração legislativa.

Há de se observar que, a despeito das alterações advindas com a Lei nº 13.142/2015, os dados mostram que não houve uma redução das mortes envolvendo agentes de segurança pública no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, apontando para o fato de que a simples alteração legislativa não seria capaz de modificar um quadro social posto, neste caso, os homicídios contra agentes públicos de segurança pública, como abaixo será melhor analisado.

## 2. O PRINCÍPIO EDUCATIVO DO DIREITO PENAL E A MODIFICAÇÃO DA REALIDADE SOCIAL

A República Federativa do Brasil, a partir da reestruturação iniciada com a Constituição Federal de 1988, fundamenta-se sobre princípios que direcionam toda atuação do estado para a proteção do ser humano<sup>14</sup>, como fica claro ao se apor a Dignidade da Pessoa Humana como um dos seus fundamentos.

A proteção pretendida a partir do macroprincípio da dignidade da pessoa humana ramifica-se em diversos outros objetivos, direitos e garantias, como os dispostos nos artigos 3º, 4º e 5º, todos da CRFB.

A vida humana, como suporte básico de todos os demais direitos, ganha destaque especial, sendo elencada como direito fundante do nosso país, e garantida como direito fundamental, através de sua inviolabilidade, em torno da qual gira todos os demais direitos e garantias como a liberdade, igualdade, segurança e propriedade.

Novelino<sup>15</sup> parece apontar nessa realidade ao afirmar que o direito à vida abrange uma dupla acepção, ou seja, o direito de permanecer vivo; e, também, o direito a uma existência digna.

A vida, antes e a despeito de ser um direito, é um fato imprescindível à existência da sociedade humana, o que, por si, deveria impor sua proteção contra qualquer tipo de agressão independentemente de qualquer norma posta, o que, no entanto, nunca se perfez na história da humanidade, motivo pelo qual sempre se criou e se criam mecanismos para sua proteção.

---

<sup>14</sup> NOVELINO, Marcelo. *Direito Constitucional*. 6. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2012, p. 484.

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 484.

Nesse sentido, entre outras normas, o Código Penal Brasileiro prevê como crime, no artigo 121, *caput*, “matar alguém”<sup>16</sup>. Nesse conceito primário, alguns elementos educativos já se mostram no que tange à efetiva proteção da vida.

O primeiro é o fato de “matar alguém” ser catalogado como crime, o que já pressupõe toda uma conclusão societária, através do sistema legislativo posto, que tem o povo como titular do efetivo poder, de que o bem jurídico vida tem efetiva importância, a ponto de receber uma das maiores reprimendas possíveis em sede penal na ordem jurídica pátria.

O conceito primário do tipo penal, nesse “viés educativo”, aponta o objeto protegido, ou seja, a vida humana; e os sujeitos passivos e ativos, todos necessariamente seres humanos.

Cunha<sup>17</sup>, ao analisar a democracia no aspecto habermasiano<sup>18</sup>, afirma, entre outras coisas, que:

O princípio da democracia, assim, pressupõe a possibilidade da decisão racional de questões práticas a serem realizadas em discursos dos quais dependem a legitimidade das leis, afirmando simplesmente, através de um sistema de direito que garante a cada uma igual participação num processo de normatização jurídica, que se perfaria através de uma participação simétrica na formação discursiva da opinião e da vontade, através dos processos de comunicação garantidos pelo direito, o que implicaria na possibilidade de formação da vontade política racional e, ao mesmo tempo, de um termo médio em que a vontade dos indivíduos pode se expressar como vontade comum dos membros do direito livremente associados.

Há de se observar que a reprimenda penal avança e, em seu conceito secundário, aponta a pena correspondente ao atentado contra a vida, aumentando a mesma, através de qualificadoras, que inclui a prevista no parágrafo 2º, inciso, VII, que prevê o atentado contra a vida de policiais, integrantes das forças armadas, do sistema penitenciário, da Força Nacional de Segurança Pública, e dos respectivos familiares.

A modificação trazida pela Lei 13.142/2015, que incluiu o citado inciso VII, teve como fundamento, entre outros, como colocado na exposição de motivos da referida lei, “o cristalino escopo Estatal de tentar prevenir ou diminuir a prática do crime contra profissionais que atuam no front no combate à criminalidade”<sup>19</sup>.

---

<sup>16</sup> BRASIL. *Código Penal*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/Del2848.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del2848.htm)>. Acesso em: 05 fev. 2019.

<sup>17</sup> CUNHA, Cleber da Cruz. *Os desafios da manifestação de pensamento no estado democrático de direito: uma abordagem discursiva*. Dissertação (Mestrado em Justiça Administrativa) – Programa de Pós-graduação em Justiça Administrativa, Universidade Federal Fluminense. Niterói, 2017, p. 28.

<sup>18</sup> HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*, V. I. Tradução: Flavio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, p. 134 e seg.

<sup>19</sup> BRASIL. Congresso Nacional. *Projeto de Lei nº 846/2015*. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1311509&filename=PL+846/2015](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1311509&filename=PL+846/2015)> Acesso em: 05 fev. 2018.

A análise até aqui posta parece apontar para a busca de um efeito educativo preventivo do Direito Penal, em que não só definição do ilícito, mas, principalmente, a imposição de uma pena alta, teria o condão de levar o indivíduo a pensar se valeira a pena a transgressão da lei, o que redundaria em um “aprendizado”, ainda que, em um primeiro momento, baseado em reprimenda estatal.

Há de se observar que, a despeito da alteração legislativa, como visto outrora, e do possível aprendizado decorrente do tipo penal, a realidade social no que tange aos atentados contra a vida de policial não tem diminuído, o que aponta para uma possível falha no sistema de prevenção, previsão legal e aplicação das penas.

A doutrina<sup>20</sup>, nesse viés, aponta diversas teorias quanto a funções da pena, como as Teorias absolutas, a Teoria Relativa, a Teoria Mista, e a Teoria da Pena como Prevenção da Violência.

A despeito da evolução das teorias quanto à pena e suas funções parece apontar que novas leis e alterações legislativas, ainda que com aumento da pena prevista, não tem tido o condão de alcançar os objetivos propostos, ou seja, a prevenção da ocorrência do delito, que seria, salvo melhor juízo, a melhor e talvez única opção quando falamos em crimes contra a vida, uma vez que morta a pessoa, não haveria retribuição capaz de restabelecer o *status quo ante*, pois a vida já se perdeu, fato se agrava quando a agressão se dá contra um agente público, pois, nesse caso, a agressão primeira é contra o indivíduo, mas, em um sentido último, a agressão é contra o Estado e, portanto, contra toda a sociedade.

Há de se observar, como já posto, que a prática de reeducação e reintegração do indivíduo, no âmbito do Direito Penal, parece que só se dá a partir do crime consumado, da condenação e do cumprimento da pena, como mostra o artigo 1º da Lei de Execução Penal.

O Supremo Tribunal Federal<sup>21</sup>, ao julgar a AP 644 ED-ED/MT – Emb. Decl., Mato Grosso, Rel. Min. Gilmar Mendes, parece afirmar essa propensão a postergar o efeito educativo para um momento posterior ao cometimento do delito, senão vejamos:

Passando à apreciação do requerimento do réu de autorização para trabalho externo junto à Câmara dos Deputados, observo que a ressocialização através do exercício de atividades laborais é um dos direitos dos presos e diretriz fundamental do Código Penal e da Lei de

<sup>20</sup>MOARES, Henrique Viana Bandeira. *Das Funções da Pena*. Disponível em: <<http://www.ispdados.rj.gov.br/Arquivos/SeriesHistoricasLetalidadeViolenta.pdf>>. Acesso em: 05 fev. 2019.

<sup>21</sup>BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *AP 644 ED-ED/MT – Emb. Decl.*, Mato Grosso, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento: 12/11/2018. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28%28FUN%C7%C3O+E+EDUCA TIVA+E+DIREITO+PENAL%29%29+NAO+S%2EPRES%2E&pagina=1&base=baseMonocraticas&url=http://tinyurl.com/yd87xohs>>. Acesso em: 06 fev. 2019.

Execução Penal, constituindo dever social e condição de dignidade, com nítida finalidade educativa, produtiva, ressocializadora e humanizadora.

Nesse sentido, há de se pensar em um cenário prospectivo, a despeito da linha que se siga quanto ao Princípio Educativo no Direito Penal, que, no âmbito dos crimes contra a vida, o ideal é se o fato se dê antes do atentado contra o objeto, estabelecendo-se um mecanismo que permita a aplicação do Princípio Educativo do Direito Penal, de modo que a prevenção ganhe força frente a repressão posterior.

A partir da análise supra e em sede de estudo a ser aprofundado em outro nível de trabalho, vê-se que, em um primeiro momento, seria importante a majoração da pena, de forma que o indivíduo se sinta desconfortável com a possibilidade de ser apenado ao atentar contra o objeto preservado, no caso, a vida.

Outrossim, o agravamento não poderia se dar apenas na majoração da pena, mas, também, na forma de execução da mesma, de maneira que haja um desestímulo à prática de atos contra a vida, restabelecendo-se uma confiança e respeito na atuação da justiça no cumprimento da pena, o que permitiria, ainda se forma secundária e tangencial, um efeito educativo do sistema penal.

A atuação estatal e social, no viés de aplicação de um efeito educativo decorrente do Direito Penal, não poderia se limitar a criação de penas maiores e mais graves, como demonstram os dados estatísticos analisados outrora, A extração de um efeito educativo e eminentemente preventivo do direito penal, deve passar pelo investimento massivo em programas de esclarecimento sobre as consequências da agressão contra a vida, seja no que tange à própria existência do ser humano, seja na grave consequência social que isso traz para a sociedade e para o próprio criminoso, baseado tudo em uma efetiva valoração da vida do outro, como elemento primordial da existência do próprio estado e da sociedade.

Nesse sentido, em um amálgama que envolve penas mais graves, execução mais rígida, mais também, efetivo esclarecimento e educação social quanto ao valor da vida, a eventual repressão da prática de um crime contra a vida, seja na apenação, seja na execução, associada ao esclarecimento da população e a valorização da vida, poderia dar outro efeito ao princípio educativo do Direito Penal, evitando-se a perda de vidas, principalmente, no escopo deste trabalho, de vidas de policiais, como se visto.

### 3. A MANUTENÇÃO E O AUMENTO DO ÍNDICE DE MORTE DE POLICIAIS NO RIO DE JANEIRO, AS ALTERAÇÕES LEGISLATIVAS, E A PARIDADE COM A REALIDADE SOCIAL ESTABELECIDADA

O Brasil, como já posto, a partir da reestruturação iniciada com a Constituição Federal de 1988, pôs a vida do ser humano, suporte básico de todos os demais direitos, em um plano elevado, destacado, o que se evidencia com a exposição da dignidade da pessoa humana como um de seus fundamentos<sup>22</sup>, e a defesa da mesma como uma garantia fundamental<sup>23</sup>.

Outrossim, o Brasil renasce juridicamente sob a estrutura de uma república, e um estado democrático de direito, o que pressupõe, entre outras coisas, que a titularidade do poder emana do povo, e que essa emanção se mostra através da estruturação do direito, que tem como sua principal fonte a lei.

Há de se observar, nesse viés, dentro do sistema que, em tese, segue o Brasil, ou seja, a estruturação kelsiana de legislação<sup>24</sup>, que a Constituição Federal ocupa o topo das leis que regem o país, e que, por si, já deveria ter força suficiente para impor aos concernidos o respeito à vida humana, normas que, no entanto, parecem não ter densidade semântica suficiente para impor seu regramento.

A partir dessa realidade, todo um conjunto de normas foram postas para proteger a vida humana, tendo como *ultima ratio*, as normas penais, destacando-se as previstas no artigo 121 do Código Penal Brasileiro<sup>25</sup>.

Há de se observar que hodiernamente, nessa visão, e pelo o que foi até aqui exposto, que vários fatores apontam para adesão de um Direito Penal máximo, deixando de lado garantias fundamentais, garantias penais, e processuais penais, sob o argumento de defesa da sociedade, porém, sem um reflexo efetivo na concretude da solução dos problemas sociais que as referidas normas se propõem a solucionar.

Essa mecânica constitucional aponta, em sua base fundamental, que os concernidos, ou seja, todos os cidadãos, são parte fundamental nesta estruturação legal, seja diretamente, seja indiretamente, através de seus representantes eleitos; devendo, assim, as normas refletir uma

<sup>22</sup>BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em: 12 mar. 2019, artigo 1º, III.

<sup>23</sup> Ibidem, artigo 5º, *caput*.

<sup>24</sup> NOVELINO, Marcelo. *Direito constitucional*. 6 ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2012, p. 239-240.

<sup>25</sup>BRASIL. *Código Penal*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-lei/De12848compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-lei/De12848compilado.htm)>. Acesso em: 12 mar. 2019.

realidade social, o que legitimaria não só as normas postas, como também todo sistema de direito da República Federativa do Brasil.

Nesse viés, as alterações trazidas pela Lei nº 13.142/2015<sup>26</sup>, que entre outras alterações inseriu o inciso VII ao artigo 121 do código Penal Brasileiro, elevando à condição de homicídio qualificado, o atentado à vida, contra agentes públicos, em particular, policiais.

Há de se observar, no entanto, que a referida legislação, apesar de trazer uma ansiedade social, não teve o condão de amenizar o problema social base, ou seja, a morte de agentes públicos de segurança, o que aponta ou para certa ilegitimidade da norma pela sua não aceitação social, ou por outra falha sistemática no sistema, uma vez que, a despeito da norma, os homicídios contra agentes públicos da área de segurança, em particular de policiais, não recrudescer com a entrada em vigor da citada lei.

A pesquisa analisada no tópico 1 deste trabalho nos mostra que, a despeito da Lei nº 13.142/2015, no ano de 2014, ou seja, antes da alteração legislativa, um total de 112 policiais militares foram mortos no Estado do Rio de Janeiro; enquanto que em 2016, após a alteração, houve um total de 147 policiais militares mortos, o que, por si, parece reforçar que há uma falha no sistema legislativo pátrio, uma vez que a realidade social, ao que se mostra, não se altera com um “encapsular” legal, devendo-se pensar em outros mecanismos e abordagens para que a lei concretize de fato a alteração pretendida.

Alterações legislativas analisadas, parece que vão no sentido de tratar o criminoso como inimigo do Estado e da sociedade, e, nesse sentido, apondo um tratamento penal cada vez mais severo, como se o endurecimento das leis e das penas fosse mudar a consciência do criminoso, fazendo-o deixar de delinquir por respeito ou temor as leis, o que seria, ao menos, em tese, o esperado, porém, não encontra respaldo com a realidade.

Nesse sentido, vê-se uma certa “falibilidade de novos projetos de lei frente a uma imutabilidade mental do homem”<sup>27</sup>, o que parece exigir uma nova abordagem legislativa, em especial no que tange ao Direito Penal.

Oliveira<sup>28</sup>, ao analisar a Lei nº 13. 342/2015, parece apontar nessa mesma direção, ao afirmar, entre outras coisas, que:

---

<sup>26</sup>Idem. *Lei nº 13.142/2015*. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13142.htm#art1](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13142.htm#art1)>. Acesso em: 12 mar. 2019.

<sup>27</sup>CUNHA, Cleber da Cruz. *A falibilidade de novos projetos de lei frente a uma imutabilidade mental do homem*. 2000. 40 f. Trabalho monográfico (Graduação em Direito) UFRJ – Faculdade Nacional de Direito, Rio de Janeiro, 2000.

<sup>28</sup>OLIVEIRA, Daniel Kessler de. *Lei nº 13.142/2015: o mais do mesmo sempre*. Disponível em: <<https://canalcienciascriminais.jusbrasil.com.br/artigos/229447279/lei-n-13142-2015-o-mais-do-mesmo-de-sempre>> Acesso em: 12 mar. 2019.

Problemas complexos não admitem soluções simplistas e o milenar problema da violência é de extrema complexidade e nada há de mais simplório neste enfrentamento do que a aposta em alterações de legislações penais e processuais penais desconectadas de políticas que dêem condições de aplicação das legislações já vigentes.

Talvez seja apenas a falta de vontade política em investir a médio e longo prazo na causa da violência ou, ainda, a ausência de recursos para que se invista de verdade no aparelhamento, treinamento e condições de trabalho dos funcionários da área da segurança pública.

Mas o fato é que todas estas medidas são substituídas por uma alteração legislativa que não melhora a vida do funcionário da área da segurança pública, não lhe assegura melhores condições de trabalho, não lhe garante ganhos condizentes com o seu esforço, mas é vendida como algo grande em sua defesa.

Enquanto optarmos por acreditar em mais do mesmo de sempre, alcançaremos os mesmos resultados. Não se pode seguir acreditando nos superpoderes da lei de crime hediondos. Imaginando que seriam capazes de inibir qualquer malfeitor a prática daquelas condutas.

Há de se observar que, como já exposto, o Direito Penal é a parte mais agressiva e invasiva de atuação estatal na esfera do particular, por isso, eleita como a *ultima ratio*, invocada apenas quando os demais ramos do direito não se mostram aptos para solucionar os conflitos sociais mais graves, razão pela qual o direito penal tem como finalidade proteger os bens considerados por critério político os mais importantes para manutenção e sobrevivência da sociedade. Porém, há de se pensar em um novo modelar de sua efetivação, sem o quê, como posto, sempre alcançaremos os mesmos resultados.

Cabe observar que as leis penais, inclusive no que tange à segunda parte de um tipo penal, ou seja, a pena, criadas pelo poder estatal, têm, como um de seus receptores, o próprio Estado, que, em obediência ao Princípio da Legalidade, norteador de toda atuação estatal, deve manter a ordem e a paz social, bem como reprimir fatos delituosos, além de retribuir o criminoso pelo mau causado a sociedade, restabelecendo o respeito as normas impostas pelo ordenamento jurídico pátrio outrora violado.

O Estado, titular do *Ius puniendi*, nesse sentido, atua ou deveria atuar não como agente vingador, impondo uma lei de retaliação, do tipo olho por olho, ou dente por dente; mas como um agente educador, protetor e garantidor da vida digna em sociedade, usando o direito penal não somente como uma imposição abstrata, mas como um instrumento de educação da sociedade em geral, e do delinquente em particular.

Nesse sentido, questiona-se: será que a técnica legislativa de combate ao crime já não está se mostrando ineficiente e exigindo mudanças? Cabe lembrar que a pena não é um fim em si mesmo, é um dos instrumentos coercitivos utilizados pelo direito penal, posteriormente a prática do crime, ou seja, quando o criminoso é preso ou punido, e o policial já está morto.

O Estado do Rio de Janeiro é um exemplo prático desse fenômeno. A alteração legislativa trazida pela Lei 13.142/2015<sup>29</sup> acrescentou o tratamento mais rígido ao criminoso e recrudesciu as penas. A referida lei, assim como as demais no mesmo sentido, não se mostra suficientes para interromper o caos provocado pelo descompasso entre a realidade social e a legislação penal.

Nesse cenário impera uma verdadeira guerra assimétrica, em que policiais estão restritos a uma série de normas legais, trabalhando em estado de guerra, com armas ultrapassadas e em condições precárias; por outro lado o criminoso não tem nenhuma restrição, possui os mais modernos armamentos de guerra. Apesar do Estado apresentar legislações penais com punições mais rígidas, o índice de policiais mortos continua crescente.

Assim, há de se buscar funções do Direito Penal para um além, evitando-se efeitos meramente formais, que geram a sensação, ou falsa impressão, de que o problema da criminalidade teria sido resolvido e que a partir da nova lei tudo vai voltar à normalidade<sup>30</sup>.

Nesse sentido, há de se pensar em uma nova abordagem do direito penal, em que não se vislumbre apenas um retrucar “fato-pena”, mas que se busque, como já posto, um amálgama que envolva, além de penas mais graves e execução mais rígida, um trabalho de educação penal que traga um efetivo esclarecimento e educação social sobre o valor da vida que vá além do medo de eventual apenação, mas que, sobretudo, valorize a vida humana que, se desrespeitada, sofrerá as duras sanções, mas não como um contraproposta, mas, sim, uma medida “sócio-educadora”, seja para o apenado, seja para toda a sociedade, dando, assim, outro efeito ao princípio educativo do Direito Penal.

## CONCLUSÃO

A análise desenvolvida neste trabalho constatou uma inconsistência entre as modificações sociais pretendidas por alterações legislativas e a efetiva mudança da realidade social pretendida, o que, no microcosmo do objeto de estudo, ou seja, o artigo 121, VII, do Código Penal Brasileiro, mostrou-se claro, uma vez que, a despeito da inclusão da morte de agentes públicos como homicídio qualificado, agravando toda a situação penal do transgressor, não houve uma diminuição das mortes de policiais, apontando, em estudo que necessita de

---

<sup>29</sup>BRASIL. *Lei nº 13.142/2015*. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13142.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13142.htm)>. Acesso em: 12 mar. 2019.

<sup>30</sup> SILVA, Douglas. *Funções do direito penal*. Disponível em: < <https://djus.com.br/funcoes-do-direito-penal/>>. Acesso em: 12 mar. 2019.

aprofundamento, uma “falibilidade de novos projetos de lei, frente a uma imutabilidade mental do homem”.

Nesse sentido, de um lado, vê-se uma pretensão estatal de resolver os problemas sociais com simples alterações legislativas, principalmente apenando a conduta, ou seja, transformando-a em delito, ou agravando a condição penal, com aumento de pena e/ou outra agravante penal ou processual penal.

Na prática, por outro lado, como mostrou as estatísticas analisadas no primeiro capítulo desse trabalho, vê-se que não houve uma replicação social dos objetivos pretendidos, uma vez que não só não diminuiu as mortes de agentes públicos de segurança, como, pelo contrário, houve até mesmo um aumento das mesmas, mostrando que há uma incongruência entre a pretensão legal e a realidade social, apontando-se, ao que parece, para estruturação de novos mecanismos jurídicos que efetivamente modifiquem a realidade social sob análise.

A partir disso, em uma proposta prospectiva, este trabalho pretendeu sustentar, no terceiro capítulo, a necessidade de uma nova abordagem do direito penal, que não se limitasse a um retrucar “fato-pena”, mas que buscasse uma amálgama entre pena mais grave e execução mais rígida, com um efetivo trabalho de educação penal que vá além do medo de eventual apenação, mas que, sobretudo, valorize a vida humana, dando um outro efeito ao princípio educativo do Direito Penal.

Por todo o exposto, deve ser uma preocupação do operador do direito a análise efetiva de determinada alteração legislativa, incorporando, ao seu atuar, uma visão crítica do sistema legislativo pátrio, que pretende resolver todas as mazelas sociais através de um encapsular legal, o que, em tese, no âmbito do objeto desse estudo, mostrou-se, insubsistente, exigindo, uma nova postura social no que tange às modificações legislativas.

## REFERÊNCIAS

PMERJ. *A Guerra Urbana Não Declarada no RJ e Seus Efeitos na PMERJ*. Disponível em: <<http://www.pmerj.rj.gov.br/wp-content/uploads/2017/03/A-Guerra-Urbana-do-RJ-e-seus-efeitos-na-PMERJ-1.pdf>>. Acesso em: 02 out. 2018.

BITENCOURT, Cezar Roberto. *Manual de Direito Penal*. São Paulo: Saraiva, 2000.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 10. ed. rev. atual. 2. tiragem. São Paulo: Malheiros, 1995.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em: 12 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. *Código Penal*. Disponível em:< [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-lei/Del2848compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-lei/Del2848compilado.htm)>. Acesso em: 12 mar. 2019.

\_\_\_\_\_.*Lei* n<sup>o</sup> 13.142/2015. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13142.htm#art1](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13142.htm#art1)>. Acesso em: 12 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. *Código Penal*. Disponível em:< [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-lei/Del2848compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-lei/Del2848compilado.htm)>. Acesso em: 12 mar. 2019.

\_\_\_\_\_.*Lei de Execução Penal*. Disponível em:< [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L7210.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7210.htm) >. Acesso em: 05 fev. 2019.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. *AP 644 ED-ED/MT – Emb. Decl.*, Mato Grosso, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento:12/11/2018. Disponível em: ><Http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28%28FUN%C7%C3O+E+EDUCATIVA+E+DIREITO+PENAL%29%29+NAO+S%2EPRES%2E&pagina=1&base=baseMonocraticas&url=http://tinyurl.com/yd87xohs>>. Acesso em: 06 fev. 2019.

CUNHA, Cleber da Cruz Cunha. *A Falibilidade de Novos Projetos de Lei Frente a Uma Imutabilidade Mental do Homem*. 2000. Trabalho monográfico (Graduação em Direito) UFRJ – Faculdade Nacional de Direito, Rio de Janeiro, 2000.

\_\_\_\_\_. *Os Desafios da Manifestação de Pensamento no Estado Democrático de Direito: Uma Abordagem Discursiva*. Dissertação (Mestrado em Justiça Administrativa) – Programa de Pós-graduação em Justiça Administrativa, Universidade Federal Fluminense. Niterói, 2017.

GRECO, Rogério. *Curso de Direito Penal*. Parte Geral. v. 1. 18. ed. ver. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Impetus, 2016.

\_\_\_\_\_. *Curso de Direito Penal*, v. 2. 13. ed. Niterói: Impetus, 2016.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*, volume I. Tradução: Flavio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

\_\_\_\_\_. *A constelação Pós-Nacional: ensaios políticos*. Tradução de Márcio Seligmann Silva. São Paulo: Littera Mundi, 2001.

HIRECHE, Gamil Föppel El. *A Função da Pena na Visão de Claus Roxin*. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

KARAM, Maria Lúcia. *De crimes, Penas e Fantasias*. Niterói, Rio de Janeiro: Luam, 1993.

MASSON, Nathalia. *Manual de Direito Constitucional*. 4. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: JusPODIVM, 2016.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; COELHO, Inocêncio Mártires. *Curso de Direito Constitucional*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MOARES, Henrique Viana Bandeira. *Das Funções da Pena*. Disponível em:<<http://www.ispdados.rj.gov.br/Arquivos/SeriesHistoricasLetalidadeViolenta.pdf>>. Acesso em: 05 fev.2019.

NOVELINO, Marcelo. *Direito constitucional*. 6 ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2012.

OLIVEIRA, Daniel Kessler de. *Lei nº 13.142/2015: o mais do mesmo sempre*. Disponível em: <https://canalcienciascriminais.jusbrasil.com.br/artigos/229447279/lei-n-13142-2015-o-mais-do-mesmo-de-sempre>. Acesso em: 12 mar. 2019.

PAUTA DO DIA. *Jornalismo Policial*. Disponível em:<<https://robertatrindade.wordpress.com/policiais-mortos-e-baleados-em-2017/>>. Acesso em: 02 out. 2018.

\_\_\_\_\_. *Jornalismo Policial*. Disponível em:<<https://robertatrindade.wordpress.com/estatistica-de-policiais-mortos-e-baleados-2018/>>. Acesso em: 02 out. 2018.

RIO DE JANEIRO. Secretaria de Segurança. ISP. *Série histórica de taxa de letalidade violenta por 100 mil habitantes estado do Rio de Janeiro*. Disponível em:<<http://www.ispdados.rj.gov.br/Arquivos/SeriesHistoricasLetalidadeViolenta.pdf>>. Acesso em: 02 out. 2018.

SILVA, Douglas. *Funções do direito penal*. Disponível em:< <https://djus.com.br/funcoes-do-direito-penal/>>. Acesso em: 12 mar. 2019.

ZAFFARONI, E. Rául; BATISTA, Nilo. *Direito Penal Brasileiro I*. Rio de Janeiro: Revan, 2003.