

A ABORDAGEM POLICIAL A PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA: LIMITES JURÍDICOS, VULNERABILIDADE SOCIAL E SEGURANÇA JURÍDICA NA ATUAÇÃO DA POLÍCIA MILITAR DO PARANÁ

POLICE APPROACHES TO PEOPLE EXPERIENCING HOMELESSNESS: LEGAL LIMITS, SOCIAL VULNERABILITY, AND LEGAL CERTAINTY IN THE ACTIONS OF THE PARANÁ MILITARY POLICE

LA ACTUACIÓN POLICIAL FRENTE A PERSONAS EN SITUACIÓN DE CALLE: LÍMITES JURÍDICOS, VULNERABILIDAD SOCIAL Y SEGURIDAD JURÍDICA EN LA ACTUACIÓN DE LA POLICÍA MILITAR DE PARANÁ

Johny Wilson Youngblood¹

RESUMO: A abordagem policial constitui manifestação típica do poder de polícia exercido pela Polícia Militar. Quando direcionada a pessoas em situação de rua, essa intervenção revela-se especialmente sensível, em razão da condição de vulnerabilidade social desse grupo e do aumento expressivo de denúncias de abuso de autoridade. O presente artigo analisa os limites jurídicos da abordagem policial militar a pessoas em situação de rua, no âmbito da Polícia Militar do Paraná, à luz da Constituição Federal, da legislação infraconstitucional e da doutrina constitucional e administrativa contemporânea. A pesquisa adota método dedutivo, com abordagem qualitativa, baseada em análise bibliográfica e normativa sistemática, fundamentando-se especialmente nas categorias teóricas da dignidade da pessoa humana, igualdade material, poder de polícia e proporcionalidade. Busca-se compreender como o policial militar deve agir diante desse cenário, conciliando a preservação da ordem pública com o respeito aos direitos fundamentais, ao mesmo tempo em que se propõem diretrizes institucionais voltadas à ampliação da segurança jurídica da atuação policial.

1

Palavras-chave: Abordagem policial. Pessoas em situação de rua. Poder de polícia. Polícia Militar do Paraná. Abuso de autoridade.

ABSTRACT: Police stop-and-frisk procedures constitute a typical manifestation of the police power exercised by the Military Police. When directed at individuals experiencing homelessness, such intervention becomes particularly sensitive due to the social vulnerability of this group and the significant increase in allegations of abuse of authority. This article examines the legal limits of police stops involving homeless individuals within the scope of the Military Police of the State of Paraná, in light of the Federal Constitution, statutory legislation, and contemporary constitutional and administrative legal doctrine. The study adopts a deductive method with a qualitative approach, based on systematic bibliographic and normative analysis, drawing particularly on the theoretical categories of human dignity, substantive equality, police power, and proportionality. The objective is to analyze how military police officers should act in this context, reconciling the preservation of public order with respect for fundamental rights, while also proposing institutional guidelines aimed at enhancing legal certainty in police conduct.

Keywords: Police approach. People experiencing homelessness. Police power. Paraná Military Police. Abuse of authority.

¹Bacharel em Educação Física UFPR e Curso de Formação de Oficiais PMPR - 1º Tenente da PMPR. Polícia Militar do Paraná.

RESUMEN: La intervención policial constituye una manifestación típica del poder de policía ejercido por la Policía Militar. Cuando se dirige a personas en situación de calle, dicha intervención se vuelve especialmente sensible debido a la condición de vulnerabilidad social de este grupo y al aumento significativo de denuncias por abuso de autoridad. El presente artículo analiza los límites jurídicos de la intervención policial militar respecto de personas en situación de calle, en el ámbito de la Policía Militar del Estado de Paraná, a la luz de la Constitución Federal, de la legislación infraconstitucional y de la doctrina constitucional y administrativa contemporánea. La investigación adopta un método deductivo, con enfoque cualitativo, basado en un análisis bibliográfico y normativo sistemático, fundamentándose especialmente en las categorías teóricas de dignidad de la persona humana, igualdad material, poder de policía y proporcionalidad. Se busca comprender cómo debe actuar el policía militar en este contexto, conciliando la preservación del orden público con el respeto a los derechos fundamentales, al mismo tiempo que se proponen directrices institucionales orientadas a ampliar la seguridad jurídica de la actuación policial.

Palabras clave: Intervención policial. Personas en situación de calle. Poder de policía. Policía Militar de Paraná. Abuso de autoridad.

I. INTRODUÇÃO

A abordagem policial constitui uma das manifestações mais visíveis do poder de polícia exercido pelo Estado, inserindo-se na função constitucional de preservação da ordem pública atribuída às Polícias Militares (BRASIL, 1988). O poder de polícia, conforme leciona Di Pietro (2023), consiste na atividade administrativa que limita ou condiciona direitos individuais em benefício do interesse coletivo, devendo sempre observar os princípios da legalidade, razoabilidade e proporcionalidade.

No âmbito da Polícia Militar do Paraná, essa realidade assume contornos ainda mais sensíveis quando a intervenção recai sobre pessoas em situação de rua. Trata-se de grupo social reconhecidamente vulnerável, marcado por exclusão estrutural e fragilidade no acesso a direitos fundamentais. A doutrina constitucional contemporânea enfatiza que a vulnerabilidade impõe ao Estado deveres positivos de proteção, não apenas deveres de abstenção (SARLET, 2019). A igualdade, nesse contexto, não pode ser compreendida sob perspectiva meramente formal, mas exige consideração das desigualdades concretas existentes (BANDEIRA DE MELLO, 2023; BARROSO, 2022).

Nos últimos anos, observa-se aumento significativo de denúncias envolvendo supostos abusos de autoridade em abordagens policiais direcionadas a pessoas em situação de rua. Esse fenômeno revela não apenas a necessidade de controle da atividade estatal, mas também a existência de zonas de incerteza interpretativa quanto aos limites da discricionariedade policial.

Streck (2017) adverte que a atuação estatal não pode se apoiar em subjetivismos ou decisionismos, devendo estar ancorada em parâmetros jurídicos objetivos.

De outro lado, é inegável que a Polícia Militar é frequentemente acionada para intervir em situações que extrapolam sua função constitucional estrita, sendo chamada a lidar com conflitos decorrentes da exclusão social, transtornos mentais, dependência química e abandono institucional. A criminologia crítica demonstra que a gestão da marginalidade urbana frequentemente é deslocada para o sistema penal e para o aparato policial, fenômeno analisado por Wacquant (2001) como parte de um processo de administração punitiva da pobreza. Esse deslocamento produz sobrecarga institucional e tensiona os limites jurídicos da atuação policial.

Diante desse contexto, o presente artigo tem por objetivo analisar a abordagem policial militar a pessoas em situação de rua à luz da Constituição Federal, da legislação infraconstitucional e da doutrina jurídica contemporânea, buscando identificar limites normativos e critérios interpretativos que permitam conciliar a preservação da ordem pública com o respeito à dignidade da pessoa humana.

A pesquisa adota método dedutivo, com abordagem qualitativa, baseada em análise bibliográfica e normativa sistemática, partindo das categorias teóricas da dignidade da pessoa humana, igualdade material, poder de polícia e proporcionalidade para examinar sua aplicação prática na atuação policial.

2. A PESSOA EM SITUAÇÃO DE RUA COMO GRUPO EM CONDIÇÃO DE VULNERABILIDADE

A população em situação de rua é reconhecida, tanto no plano jurídico quanto no plano social, como grupo em condição de vulnerabilidade acentuada, cuja proteção demanda leitura constitucional qualificada e atuação estatal diferenciada. O Decreto nº 7.053/2009, que institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua, representa marco normativo relevante ao estabelecer definição formal do grupo e ao reconhecer a complexidade estrutural do fenômeno social envolvido. Dispõe o art. 1º do referido diploma:

Considera-se população em situação de rua o grupo populacional heterogêneo que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular, e que utiliza os logradouros públicos e as áreas degradadas como espaço de moradia e de sustento, de forma temporária ou permanente, bem como as unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória. (BRASIL, Decreto nº 7.053/2009)

A definição normativa revela importante avanço ao afastar leituras simplificadoras e estigmatizantes, reconhecendo que a situação de rua decorre de múltiplos fatores estruturais —

econômicos, familiares, sociais e institucionais — e não de mera escolha individual isolada. O fenômeno não pode ser reduzido a dimensão comportamental ou moralizante, sob pena de distorção analítica e reprodução de práticas discriminatórias.

Sob a perspectiva constitucional, a vulnerabilidade social encontra proteção direta nos fundamentos da República, especialmente no princípio da dignidade da pessoa humana, previsto no art. 1º, inciso III, da Constituição Federal. A dignidade, enquanto núcleo axiológico do sistema constitucional, impõe limites materiais ao exercício do poder estatal e projeta efeitos concretos sobre todas as esferas da atividade administrativa, inclusive a segurança pública.

Nesse sentido, Ingo Wolfgang Sarlet esclarece:

A dignidade da pessoa humana, enquanto valor-fonte do sistema constitucional, não constitui mera proclamação simbólica, mas verdadeiro princípio estruturante dotado de eficácia normativa. Sua função consiste em atuar como parâmetro material de validade da atuação estatal, impondo limites e deveres de proteção em relação a todos os poderes públicos. (SARLET, 2019, p.62)

A partir dessa concepção, a dignidade não se restringe a dimensão negativa de abstenção estatal, mas compreende deveres positivos de proteção e promoção de condições mínimas de existência digna. A pessoa em situação de rua, portanto, não pode ser tratada como sujeito reduzido à condição de risco ou suspeição permanente, mas como titular de direitos fundamentais cuja vulnerabilidade exige especial cautela institucional.

4

É igualmente importante destacar que a condição de vulnerabilidade não afasta a sujeição às normas jurídicas vigentes. A igualdade perante a lei, prevista no art. 5º da Constituição Federal, aplica-se indistintamente a todos. Contudo, a igualdade constitucional não pode ser compreendida apenas sob perspectiva formal. Celso Antônio Bandeira de Mello (2023), ao tratar do princípio da isonomia, afirma:

O princípio da igualdade não se traduz na proibição de qualquer diferenciação. O que ele veda é a discriminação arbitrária. Havendo desigualdades fáticas relevantes, o tratamento diferenciado pode ser não apenas permitido, mas exigido pela própria Constituição. (BANDEIRA DE MELLO, 2023, p.45)

A isonomia material exige consideração das desigualdades concretas existentes na sociedade. Luís Roberto Barroso (2022) igualmente sustenta que a aplicação neutra da norma pode gerar injustiças quando ignora contextos estruturais de exclusão. Assim, tratar igualmente os desiguais pode representar, paradoxalmente, forma de violação do próprio princípio da igualdade.

A população em situação de rua é reconhecida, tanto no plano jurídico quanto no plano social, como grupo em condição de vulnerabilidade acentuada, cuja proteção demanda leitura

constitucional qualificada e atuação estatal diferenciada. Nesse contexto, a cartilha *Abordagem Policial sob a Ótica dos Direitos Humanos*, elaborada pelo Ministério dos Direitos Humanos, enfatiza que a intervenção policial deve ser conduzida de modo que respeite integralmente os direitos fundamentais, repudiando qualquer forma de discriminação ou preconceito. Conforme afirma o documento:

A atividade de abordagem policial exige rigoroso cuidado aos direitos e às liberdades fundamentais das pessoas, visto que há o contato direto do agente de segurança com o corpo do revistado ou da revistada, assim como com suas vestes e seus pertences. Por isso, a fim de não causar qualquer constrangimento, o agente de segurança deve estar preparado para reconhecer as diferenças entre as pessoas e abordá-las de modo respeitoso, repudiando qualquer atitude que revele preconceito, discriminação ou violação de direitos. (BRASIL, 2018, p.6)

Essa orientação normativa reflete diretamente a necessidade de atuação policial que vá além da simples repressão de ilícitos, impondo consideração quanto às diferenças humanas concretas e à proteção da dignidade humana. Ela reforça que a condição de vulnerabilidade não pode ser convertida em critério de suspeição automáticos, nem em justificativa para abordagens estigmatizantes que fragilizam direitos e intensificam conflitos sociais.

No âmbito da atividade policial, essa compreensão impõe atuação pautada pela proporcionalidade, razoabilidade e leitura contextual da realidade social. A associação automática entre situação de rua e criminalidade carece de fundamento constitucional e encontra crítica na criminologia contemporânea. Alessandro Baratta (2002) demonstra que os sistemas de controle penal tendem a incidir de maneira seletiva sobre grupos socialmente marginalizados, enquanto Loïc Wacquant (2001) evidencia a expansão de mecanismos de controle penal sobre populações vulneráveis como estratégia de gestão da pobreza.

Essa constatação teórica reforça a necessidade de que a Polícia Militar do Paraná atue com cautela redobrada quando a intervenção recair sobre pessoas em situação de rua. O reconhecimento da vulnerabilidade não implica concessão de privilégios ou imunidades, mas exige atuação institucionalmente qualificada, que evite práticas discriminatórias e preserve a finalidade constitucional da atividade policial.

No plano administrativo, Maria Sylvia Zanella Di Pietro esclarece que o poder de polícia constitui atividade administrativa submetida a limites jurídicos estritos:

O poder de polícia é a atividade da Administração Pública que limita ou condiciona o exercício de direitos individuais em benefício do interesse coletivo, devendo sempre

observar os princípios da legalidade, razoabilidade e proporcionalidade. (DI PIETRO, 2023, p.12)

A atuação policial dirigida a pessoas em situação de rua deve, portanto, permanecer circunscrita à prevenção e repressão de ilícitos, não podendo converter-se em instrumento de substituição de políticas públicas de assistência social ou em mecanismo de exclusão territorial informal.

A delimitação clara desses parâmetros produz efeitos simultaneamente protetivos e institucionais. De um lado, assegura a tutela dos direitos fundamentais das pessoas em situação de rua; de outro, fortalece a segurança jurídica do policial militar, que passa a atuar com maior previsibilidade normativa, respaldo doutrinário e alinhamento constitucional. No contexto da Polícia Militar do Paraná, a consolidação dessa compreensão contribui para atuação mais técnica, legitimada e compatível com os fundamentos do Estado Democrático de Direito.

3. O PODER DE POLÍCIA E A ABORDAGEM POLICIAL MILITAR

O poder de polícia pode ser compreendido como prerrogativa estatal de restringir ou condicionar o exercício de direitos individuais em benefício do interesse público. Di Pietro (2023) define o poder de polícia como atividade administrativa que limita ou disciplina direitos em razão da supremacia do interesse coletivo, sempre submetida aos princípios da legalidade e da proporcionalidade. No campo da segurança pública, a Polícia Militar exerce esse poder de forma ostensiva e preventiva, nos termos do art. 144 da Constituição Federal.

6

Embora amplamente utilizada na prática cotidiana, a abordagem policial não possui definição legal expressa e detalhada no ordenamento jurídico brasileiro. Sua legitimidade decorre de interpretação sistemática da Constituição Federal, da legislação infraconstitucional e dos princípios que regem a Administração Pública, especialmente legalidade, razoabilidade e proporcionalidade. Trata-se de ato administrativo de natureza discricionária, mas que não se confunde com atuação arbitrária.

A validade da abordagem policial está condicionada à presença de elementos objetivos que a justifiquem, dentre os quais se destaca a fundada suspeita prevista no art. 244 do Código de Processo Penal. A ausência desses elementos compromete a legalidade da intervenção estatal e pode ensejar questionamentos administrativos, civis e penais. No caso da abordagem de pessoas em situação de rua, essa exigência assume contornos ainda mais sensíveis, pois a condição de vulnerabilidade social não pode ser confundida com indício de prática delituosa.

Nucci (2022) sustenta que a fundada suspeita deve estar baseada em circunstâncias concretas e objetivas que indiquem, ainda que de forma preliminar, possível envolvimento do indivíduo em situação ilícita, não sendo suficiente mera impressão subjetiva do agente público. No mesmo sentido, Lopes Jr. (2023) enfatiza que a suspeita deve ser fundamentada em elementos verificáveis e passíveis de controle posterior, sob pena de banalização da busca pessoal e violação de garantias individuais.

O principal entrave identificado na prática operacional reside na adoção de critérios subjetivos, muitas vezes influenciados por estigmas sociais, que acabam por direcionar a abordagem a grupos vulneráveis sem a existência de elementos concretos que caracterizem a fundada suspeita exigida pelo ordenamento jurídico. Tal prática, além de juridicamente frágil, contribui para o aumento de denúncias de abuso de autoridade e para o desgaste institucional.

A jurisprudência dos tribunais superiores tem reiteradamente reforçado a necessidade de observância desse requisito. O Superior Tribunal de Justiça firmou entendimento no HC 598.051/SP no sentido de que a mera presença do indivíduo em local conhecido pela prática de crimes, desacompanhada de outros elementos objetivos, não é suficiente para autorizar busca pessoal. Esse entendimento possui aplicação direta às abordagens de pessoas em situação de rua que se encontram em espaços públicos estigmatizados.

7

O Supremo Tribunal Federal também tem afirmado que intervenções policiais desprovidas de fundamentação concreta violam direitos fundamentais, especialmente a liberdade individual e a dignidade da pessoa humana. O exercício do poder de polícia deve ser compatível com os parâmetros do Estado Democrático de Direito, não se admitindo práticas baseadas em presunções genéricas ou discriminação implícita.

A discricionariedade policial, embora necessária à atividade ostensiva, encontra limites jurídicos claros. Bandeira de Mello (2023) esclarece que a discricionariedade administrativa não representa liberdade para agir conforme a vontade pessoal do agente, mas margem de escolha juridicamente delimitada pela lei e pela finalidade pública. Assim, a abordagem policial deve estar vinculada a contexto concreto e justificável, e não se converter em prática automática desvinculada de critérios objetivos.

No âmbito da Polícia Militar do Paraná, a adequada compreensão do conceito de fundada suspeita revela-se fundamental tanto para a proteção dos direitos fundamentais do cidadão quanto para a segurança jurídica do policial militar. A atuação pautada em critérios objetivos, aliada ao registro circunstanciado das razões que motivaram a intervenção, constitui

mecanismo relevante de prevenção de responsabilizações indevidas e de fortalecimento da legitimidade institucional.

4. A ABORDAGEM DE PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA E OS LIMITES JURÍDICOS DA ATUAÇÃO POLICIAL

A abordagem policial de pessoas em situação de rua exige do policial militar uma leitura ainda mais criteriosa do contexto fático que legitima a intervenção estatal. Embora o poder de polícia autorize a atuação preventiva e ostensiva, sua aplicação deve observar limites jurídicos claros, sob pena de violação de direitos fundamentais e de responsabilização do agente público.

4.1. A identificação policial e a ausência de documentos

A identificação policial constitui instrumento relevante da atividade ostensiva, especialmente no contexto de intervenções preventivas e repressivas voltadas à preservação da ordem pública. Entretanto, sua utilização exige delimitação jurídica precisa, sob pena de conversão em mecanismo indevido de restrição da liberdade individual. No caso específico das pessoas em situação de rua, a ausência de documentos de identificação é circunstância recorrente e estruturalmente associada às condições de vulnerabilidade social que caracterizam esse grupo. A perda de documentos, o rompimento de vínculos familiares, a dificuldade de acesso a serviços públicos e a inexistência de residência fixa são fatores que explicam a frequência dessa situação, não podendo ser interpretados automaticamente como indício de ocultação de identidade ou envolvimento com ilícitos. O ordenamento jurídico brasileiro não impõe obrigação geral de portar documento de identificação, sendo a liberdade de locomoção assegurada como direito fundamental no art. 5º, XV, da Constituição Federal, o que significa que a exigência de identificação deve estar vinculada a circunstância juridicamente justificável, e não a mera conveniência administrativa ou percepção subjetiva do agente.

A atuação policial que transforma a ausência de documentos em critério autônomo de suspeição viola não apenas a lógica do devido processo legal substancial, mas também o princípio da proporcionalidade, que exige adequação, necessidade e equilíbrio na intervenção estatal. A doutrina constitucional, ao tratar da eficácia dos direitos fundamentais, enfatiza que restrições à liberdade devem estar fundamentadas em base normativa concreta e em elementos fáticos verificáveis, sob pena de arbitrariedade (SARLET, 2019). Nesse sentido, a identificação policial deve ser compreendida como medida instrumental e acessória a uma finalidade legítima

previamente demonstrada, como a formalização de procedimento decorrente de flagrante delito ou a apuração de fato específico que indique possível prática ilícita.

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça tem reafirmado que a condução coercitiva para simples averiguação, quando desprovida de fundada suspeita ou hipótese legal específica, configura constrangimento ilegal. Esse entendimento reforça a distinção entre a atuação preventiva legítima e práticas historicamente associadas a modelos autoritários de controle social. No contexto das pessoas em situação de rua, essa distinção assume relevância ampliada, pois a vulnerabilidade estrutural pode converter-se, indevidamente, em critério informal de controle estatal. Para a Polícia Militar do Paraná, a consolidação de protocolos claros sobre identificação policial — com orientação expressa quanto à necessidade de fundamentação objetiva e registro circunstanciado — representa instrumento relevante de proteção jurídica do próprio policial militar, reduzindo riscos de responsabilização administrativa ou judicial decorrentes de interpretações equivocadas da legalidade da intervenção.

4.2. A busca pessoal e a fundada suspeita

A busca pessoal configura uma das medidas mais sensíveis no âmbito da abordagem policial, por implicar intervenção direta na esfera da liberdade e da intimidade do indivíduo. O art. 244 do Código de Processo Penal estabelece que a busca independe de mandado judicial quando houver fundada suspeita de posse de arma proibida ou objeto relacionado a crime. A interpretação desse dispositivo, contudo, não pode ser realizada de forma expansiva ou descontextualizada, sob pena de banalização da medida e violação de garantias constitucionais. A fundada suspeita, enquanto requisito legitimador da intervenção, exige a presença de elementos objetivos, concretos e anteriores à abordagem, não sendo suficiente a mera intuição do agente ou a utilização de categorias vagas como “atitude suspeita”.

A doutrina processual penal contemporânea enfatiza que a legalidade da busca pessoal está diretamente vinculada à possibilidade de controle posterior da motivação que a fundamentou. Nucci (2022) sustenta que a suspeita deve estar ancorada em circunstâncias fáticas claras, não podendo ser construída a posteriori para justificar atuação já consumada. Lopes Jr. (2023) acrescenta que a exigência de fundamentação objetiva impede a institucionalização de práticas decisionistas, nas quais a subjetividade do agente substitui critérios jurídicos verificáveis. Essa construção teórica dialoga diretamente com a necessidade

de proteção da população em situação de rua contra abordagens baseadas exclusivamente em aparência, local de permanência ou condição social.

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça consolidou entendimento de que a mera presença em local conhecido por ocorrência de delitos, desacompanhada de outros elementos concretos, não legitima a busca pessoal, mesmo que a medida resulte na apreensão de objeto ilícito. Esse posicionamento reforça a ideia de que o resultado não convalida eventual ilegalidade inicial, sendo a legalidade da intervenção aferida a partir dos elementos existentes no momento da decisão policial. No contexto da atividade ostensiva da Polícia Militar do Paraná, essa orientação exige aprimoramento constante da capacidade de descrição fática por parte do agente, de modo que o registro da ocorrência reflita com precisão os comportamentos observados e os fatores que conduziram à conclusão pela fundada suspeita.

A aplicação do princípio da proporcionalidade assume papel central nesse cenário. A busca pessoal deve ser adequada à finalidade pretendida, necessária diante da inexistência de meio menos gravoso e proporcional em sentido estrito, ou seja, equilibrada quanto à intensidade da restrição imposta. No caso das pessoas em situação de rua, a análise contextual torna-se ainda mais relevante, pois a exposição constante ao espaço público não pode ser convertida em fator permanente de suspeição. A qualificação técnica da intervenção, longe de enfraquecer a autoridade policial, fortalece-a ao conferir legitimidade constitucional à atuação.

4.3. A condução para averiguação e seus limites

A condução coercitiva representa uma das formas mais intensas de restrição à liberdade no âmbito da atividade policial ostensiva. Por essa razão, sua utilização deve ser tratada como medida excepcional, submetida a critérios estritos de legalidade e fundamentação concreta. A Constituição Federal assegura o direito de locomoção como regra, sendo qualquer limitação admitida apenas nas hipóteses expressamente previstas em lei e devidamente justificadas por circunstâncias objetivas. A condução para simples averiguação, prática historicamente associada a modelos de controle social preventivo, revela-se incompatível com o Estado Democrático de Direito quando desprovida de flagrante delito, mandado judicial ou fundada suspeita concreta.

O Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ADPF 395, reafirmou que medidas restritivas da liberdade devem observar estritamente as hipóteses legais, vedando a utilização da condução coercitiva como instrumento genérico de investigação ou averiguação. Embora o caso analisado

tenha se referido à condução para interrogatório, o fundamento adotado pela Corte possui alcance mais amplo, reafirmando que a privação temporária da liberdade exige base normativa clara e justificativa específica. No mesmo sentido, o Superior Tribunal de Justiça tem reconhecido constrangimento ilegal quando inexistente fundamento concreto para a condução.

No contexto da população em situação de rua, a condução para fins de “identificação”, “checagem de antecedentes” ou “retirada de logradouro público” revela desvio de finalidade do poder de polícia. Di Pietro (2023) enfatiza que o poder de polícia deve estar orientado exclusivamente pela finalidade pública juridicamente delimitada, não podendo ser instrumentalizado para fins de exclusão social ou higienização urbana. A distinção entre atuação legítima e controle social indevido deve ser permanentemente observada pela Polícia Militar do Paraná, sob pena de exposição institucional e responsabilização funcional.

Há, evidentemente, hipóteses legítimas de condução, como situações de flagrante delito, cumprimento de mandado judicial ou risco concreto à integridade física da própria pessoa ou de terceiros. Nesses casos, a medida assume caráter protetivo e encontra respaldo jurídico. A correta fundamentação da decisão e o registro detalhado das circunstâncias fáticas constituem instrumentos indispensáveis de proteção jurídica do policial militar.

4.4. O uso da força e a comunicação como ferramenta central

O uso da força constitui dimensão inerente à atividade policial, mas sua legitimidade decorre da estrita observância dos princípios constitucionais que limitam a coerção estatal. A dignidade da pessoa humana, fundamento da República, impõe que toda intervenção física seja necessária, proporcional e adequada ao contexto concreto. O uso progressivo da força, enquanto diretriz técnica, estabelece lógica escalonada de intervenção, priorizando verbalização, negociação e controle verbal antes do emprego de força física (GOMES, 2017).

No caso das pessoas em situação de rua, a análise da necessidade da força deve considerar fatores contextuais relevantes, como vulnerabilidade social, possível sofrimento psíquico ou histórico de exclusão institucional. A resposta automática ou excessivamente rígida tende a agravar conflitos e aumentar riscos para todos os envolvidos. A comunicação emerge, portanto, não apenas como técnica operacional, mas como instrumento jurídico de legitimação da intervenção.

Sarlet (2019) destaca que os direitos fundamentais possuem eficácia vinculante sobre toda atuação estatal, inclusive no âmbito da segurança pública. A proporcionalidade opera como

mecanismo de controle da intensidade da força empregada, exigindo que a intervenção seja calibrada de acordo com o grau de resistência ou ameaça apresentada. A jurisprudência tem reconhecido que o uso desproporcional da força pode ensejar responsabilização administrativa, civil e penal, especialmente quando inexistente resistência efetiva.

A Lei nº 13.869/2019 reforça essa perspectiva ao tipificar condutas abusivas no exercício da função pública, evidenciando que a legitimidade do uso da força não decorre automaticamente da condição funcional do agente, mas da adequação da conduta aos parâmetros legais. Para a Polícia Militar do Paraná, investir em treinamento voltado à comunicação interpessoal, gerenciamento de crise e abordagem de pessoas em situação de vulnerabilidade constitui estratégia institucional de redução de conflitos e fortalecimento da imagem corporativa.

A autoridade policial, no Estado Democrático de Direito, consolida-se pela previsibilidade, pela técnica e pelo respeito aos limites constitucionais, não pelo uso imediato da força física. O emprego da força deve ser compreendido como último recurso, reservado às situações em que alternativas menos gravosas se revelem insuficientes para a preservação da ordem pública e da integridade das pessoas envolvidas.

5 A LEI DE ABUSO DE AUTORIDADE E A INSEGURANÇA JURÍDICA NA ATUAÇÃO POLICIAL MILITAR

12

A promulgação da Lei nº 13.869/2019, denominada Lei de Abuso de Autoridade, representou significativa alteração no regime jurídico de responsabilização dos agentes públicos, com reflexos diretos na atuação policial militar. Em especial no contexto das abordagens, buscas pessoais e conduções envolvendo pessoas em situação de rua, a norma passou a ser frequentemente invocada em representações administrativas e persecuções penais, muitas vezes sem a devida análise técnico-dogmática dos elementos constitutivos dos tipos penais nela previstos. Tal cenário contribuiu para a disseminação de percepção de insegurança jurídica no âmbito da atividade ostensiva, fenômeno que demanda abordagem analítica rigorosa.

É imprescindível esclarecer que a Lei nº 13.869/2019 não criminalizou a atividade policial regular, tampouco pretendeu inibir o exercício legítimo do poder de polícia. O próprio texto legal estabelece filtro normativo expresso ao delimitar a incidência penal aos casos em que se verifique finalidade específica. O art. 1º dispõe:

Constitui crime de abuso de autoridade qualquer das condutas descritas nesta Lei quando praticadas pelo agente com a finalidade específica de prejudicar outrem ou

beneficiar a si mesmo ou a terceiro, ou, ainda, por mero capricho ou satisfação pessoal.
§ 1º As condutas descritas nesta Lei constituem crime de abuso de autoridade quando praticadas pelo agente público com a finalidade específica prevista no caput deste artigo.

§ 2º A divergência na interpretação de lei ou na avaliação de fatos e provas não configura abuso de autoridade. (BRASIL, Lei nº 13.869/2019, art. 1º)

A leitura sistemática do dispositivo evidencia que o legislador introduziu elemento subjetivo especial do tipo, exigindo dolo específico. A mera ilegalidade formal, desacompanhada da finalidade qualificada descrita no texto normativo, não é suficiente para caracterizar o ilícito penal. Trata-se de verdadeira cláusula de contenção da expansão punitiva, coerente com a dogmática penal contemporânea.

A esse respeito, a teoria do garantismo penal, desenvolvida por Luigi Ferrajoli, oferece contribuição fundamental ao sustentar que a legitimidade do poder punitivo depende da estrita observância de limites normativos e garantias estruturais:

O garantismo penal configura-se como um sistema de limites impostos ao poder punitivo do Estado. A legitimidade da pena não deriva apenas da previsão legal do fato, mas da sujeição do exercício do poder de punir a regras estritas de legalidade, tipicidade e culpabilidade. O poder punitivo deve ser rigidamente subordinado a garantias, sob pena de degenerar em arbítrio. (FERRAJOLI, 2002, p.39)

A exigência de dolo específico na Lei de Abuso de Autoridade concretiza precisamente essa lógica garantista. A responsabilização penal do agente público somente se legitima quando demonstrado que sua conduta foi movida por intenção deliberada de prejudicar ou agir por capricho pessoal. A atuação fundamentada em critérios objetivos, ainda que posteriormente revista sob outra interpretação jurídica, não se confunde com abuso de autoridade.

A jurisprudência constitucional também reforça a necessidade de delimitação rigorosa das hipóteses de restrição de direitos fundamentais. No julgamento da ADPF 395, o Supremo Tribunal Federal consignou:

A condução coercitiva representa restrição relevante à liberdade individual. Como toda restrição a direito fundamental, somente pode ser admitida nas hipóteses expressamente previstas em lei e desde que observados os princípios da proporcionalidade e da necessidade. A ausência de previsão legal específica e de fundamentação concreta torna a medida incompatível com o Estado Democrático de Direito. (STF, ADPF 395)

Embora o precedente tenha tratado de condução coercitiva para interrogatório, a ratio decidendi projeta-se sobre qualquer intervenção estatal que restrinja liberdade sem base legal concreta. A interpretação da Lei nº 13.869/2019 deve observar esse mesmo horizonte constitucional, evitando tanto a banalização da coerção quanto a criminalização indevida da atuação legítima.

No plano administrativo, a delimitação entre erro técnico e desvio de finalidade encontra fundamento clássico na doutrina de Celso Antônio Bandeira de Mello, cuja advertência permanece atual:

Violar um princípio é muito mais grave do que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra. (BANDEIRA DE MELLO, 2023 p.11)

A partir dessa perspectiva, o abuso de autoridade não se caracteriza pela mera divergência interpretativa ou pelo equívoco operacional isolado, mas pela ruptura consciente com os princípios estruturantes da atuação administrativa, especialmente a legalidade e a finalidade pública. O policial militar que atua dentro dos parâmetros normativos, fundamentando sua intervenção em elementos concretos e buscando preservar a ordem pública, não incorre automaticamente em ilícito penal.

Não obstante essa moldura normativa e doutrinária, é inegável que a promulgação da Lei nº 13.869/2019 ampliou a sensação de insegurança jurídica entre policiais militares. A difusão de notícias sobre responsabilizações, aliada à ausência de protocolos claros e uniformes, contribui para o fenômeno do policiamento defensivo, caracterizado pela hesitação em agir diante do receio de posterior responsabilização. Tal postura pode comprometer a efetividade da missão constitucional de preservação da ordem pública.

14

No contexto das abordagens envolvendo pessoas em situação de rua, essa insegurança se intensifica, dada a maior visibilidade social dessas intervenções e a recorrência de denúncias de abuso. O policial militar encontra-se, muitas vezes, tensionado entre o dever funcional de agir e o receio de responder administrativamente ou penalmente. A superação desse quadro exige investimento institucional em capacitação jurídica contínua, elaboração de protocolos claros e fortalecimento da cultura organizacional orientada pela legalidade.

A segurança jurídica do policial militar não se constrói pela omissão, mas pelo domínio técnico dos limites normativos que orientam sua atuação. Ao compreender que a Lei de Abuso de Autoridade exige demonstração inequívoca de dolo específico e desvio de finalidade, o agente público pode exercer sua função com maior confiança e fundamentação. A Polícia Militar do Paraná, ao internalizar tais parâmetros em suas diretrizes institucionais, fortalece simultaneamente a proteção dos direitos fundamentais e a legitimidade da atuação ostensiva.

6. DIRETRIZES JURÍDICAS E PROPOSTAS DE APERFEIÇOAMENTO DA ABORDAGEM DE PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA NA POLÍCIA MILITAR DO PARANÁ

A análise dos limites jurídicos da abordagem policial a pessoas em situação de rua evidencia a necessidade de se avançar para além da mera constatação de direitos e deveres. Torna-se indispensável propor diretrizes que possam orientar a atuação do policial militar de forma prática, realista e juridicamente segura, respeitando as peculiaridades da atividade ostensiva e as condições concretas em que o serviço é prestado.

A primeira diretriz a ser considerada diz respeito à necessidade de fundamentação contextual da abordagem. Conforme leciona Celso Antônio Bandeira de Mello, o exercício do poder de polícia somente se legitima quando vinculado à finalidade pública que o justifica, sendo inválido quando utilizado de forma desvinculada do interesse coletivo ou com desvio de finalidade. Assim, a abordagem de pessoas em situação de rua deve estar ancorada em elementos objetivos, relacionados à prevenção ou repressão de ilícitos, e não em critérios genéricos ou estigmatizantes.

Nesse sentido, recomenda-se que a PMPR reforce, em seus protocolos internos e instruções de serviço, a importância de o policial militar identificar e registrar, ainda que de forma sucinta, os motivos concretos da intervenção. Tal medida, além de alinhar a prática policial à exigência constitucional da legalidade (art. 37 da Constituição Federal), contribui diretamente para a proteção jurídica do agente público em eventuais questionamentos posteriores.

Outra diretriz relevante refere-se à centralidade da comunicação na abordagem policial. A doutrina de direitos fundamentais tem destacado que a dignidade da pessoa humana não se resume à vedação de tratamentos degradantes, mas abrange também a forma como o Estado se comunica com o cidadão. Ingo Wolfgang Sarlet observa que a dignidade humana impõe ao poder público deveres positivos de respeito e consideração, mesmo em situações de restrição de direitos. Aplicada à atividade policial, essa compreensão reforça a importância de abordagens pautadas pelo diálogo, pela explicação clara do motivo da intervenção e pela escuta qualificada, especialmente quando se trata de pessoas em situação de rua. A experiência prática demonstra que a comunicação adequada reduz resistências, evita escaladas desnecessárias de força e fortalece a legitimidade da ação policial perante a sociedade.

No que se refere à busca pessoal, a diretriz fundamental consiste na reafirmação da exigência de fundada suspeita, nos termos do art. 244 do Código de Processo Penal. Guilherme de Souza Nucci adverte que a busca pessoal não pode ser utilizada como instrumento de devassa indiscriminada, sob pena de violação direta à liberdade individual. Dessa forma, recomenda-se que a PMPR intensifique a capacitação jurídica de seus integrantes quanto à correta compreensão desse requisito, evitando interpretações ampliativas que fragilizem a legalidade da atuação policial.

Quanto à condução de pessoas em situação de rua, mostra-se necessário reforçar, no âmbito institucional, a distinção entre situações juridicamente autorizadas e práticas historicamente naturalizadas, mas desprovidas de respaldo legal. A condução coercitiva para simples averiguação, sem flagrante delito ou ordem judicial, não encontra amparo no ordenamento jurídico brasileiro e pode configurar abuso de autoridade, nos termos da Lei nº 13.869/2019. A clareza institucional sobre esse ponto é essencial para reduzir denúncias e evitar responsabilizações indevidas.

Outro aspecto que merece atenção é a delimitação do papel da Polícia Militar frente às demandas sociais. Como observa Maria Sylvia Zanella Di Pietro, o poder de polícia não se confunde com a prestação de serviços públicos de assistência social, devendo cada órgão estatal atuar dentro de sua competência legal. Nesse contexto, a abordagem policial de pessoas em situação de rua deve priorizar a preservação da ordem pública, evitando-se que o policial militar seja transformado em agente substitutivo de políticas públicas inexistentes ou ineficientes.

Isso não significa afastar a sensibilidade social da atuação policial, mas reconhecer seus limites jurídicos. A articulação com a rede de assistência social, quando existente, deve ser incentivada institucionalmente, de modo que a intervenção policial seja complementar e não central na gestão da vulnerabilidade social.

Por fim, destaca-se a importância da capacitação contínua e da padronização de procedimentos. A insegurança jurídica percebida por muitos policiais militares decorre, em grande medida, da ausência de orientações claras e atualizadas. A adoção de diretrizes institucionais específicas para a abordagem de pessoas em situação de rua, fundamentadas na legislação e na doutrina, pode contribuir significativamente para a uniformização da atuação, a redução de excessos e o fortalecimento da confiança do policial militar em suas próprias decisões.

Essas diretrizes não devem ser compreendidas como limitações à atividade policial, mas como instrumentos de qualificação do serviço prestado à sociedade e de proteção do próprio agente público, que passa a atuar com maior previsibilidade, segurança e respaldo jurídico.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A abordagem policial dirigida a pessoas em situação de rua revela-se um dos pontos de maior complexidade jurídica e sensibilidade institucional da atividade ostensiva contemporânea, especialmente no âmbito da Polícia Militar do Paraná. Trata-se de intervenção que se desenvolve em espaço de permanente tensão entre a necessidade de preservação da ordem pública — missão constitucional atribuída à Polícia Militar pelo art. 144 da Constituição Federal — e a obrigação de tutela dos direitos fundamentais de indivíduos que se encontram em condição estrutural de vulnerabilidade social.

Ao longo deste estudo, demonstrou-se que a insegurança jurídica vivenciada por parcela significativa dos policiais militares não decorre propriamente de excesso normativo, mas da ausência de parâmetros operacionais claros e uniformes que orientem a atuação concreta no ambiente da rua. A indefinição entre aquilo que é juridicamente permitido, socialmente esperado e funcionalmente exigido contribui para a multiplicação de denúncias, para o desgaste institucional e para o fenômeno do policiamento defensivo, que compromete tanto a efetividade da atividade ostensiva quanto a própria proteção de direitos fundamentais.

A análise constitucional, legislativa e doutrinária evidencia que a abordagem policial constitui instrumento legítimo do poder de polícia, desde que exercida sob estrita observância dos princípios da legalidade, da proporcionalidade, da finalidade pública e da dignidade da pessoa humana. No caso das pessoas em situação de rua, esses limites assumem relevância ampliada, pois a condição de vulnerabilidade social não pode ser convertida em critério automático de suspeição, nem servir como fundamento autônomo para intervenções restritivas de liberdade.

Muitas das ocorrências que envolvem pessoas em situação de rua possuem natureza predominantemente social, relacionadas a questões de saúde mental, dependência química, conflitos interpessoais ou ausência de políticas públicas adequadas. Nesses casos, a atuação da Polícia Militar deve permanecer circunscrita à preservação da ordem pública e à proteção da integridade física das pessoas envolvidas, evitando-se a transformação da abordagem policial

em instrumento informal de controle social ou substituição indevida da rede de assistência social.

A consolidação de protocolos institucionais claros, alinhados à jurisprudência dos tribunais superiores e à doutrina constitucional contemporânea, revela-se medida essencial para a qualificação da atuação policial. A capacitação jurídica contínua, aliada ao aprimoramento das técnicas de comunicação e à valorização do registro fundamentado das intervenções, constitui estratégia de fortalecimento da autoridade legítima e de proteção contra responsabilizações indevidas.

Nesse sentido, a vinculação da atividade policial aos direitos fundamentais não representa obstáculo à eficiência do policiamento ostensivo, mas condição de sua legitimidade. Como assinala Ingo Wolfgang Sarlet:

O Estado Democrático de Direito pressupõe a submissão do exercício do poder à Constituição e aos direitos fundamentais. Estes não constituem meras declarações programáticas, mas normas dotadas de eficácia vinculante, impondo limites materiais à atuação estatal e exigindo que toda restrição a direitos observe critérios de proporcionalidade e fundamentação racional. (SARLET, 2019 p.64)

A humanização da abordagem policial, portanto, não se opõe à eficiência operacional; ao contrário, reforça-a ao reduzir conflitos desnecessários, ampliar a confiança social e conferir maior previsibilidade à atuação institucional. A autoridade policial que atua com técnica, fundamentação e respeito aos limites constitucionais fortalece simultaneamente a ordem pública e o Estado de Direito.

18

No âmbito da Polícia Militar do Paraná, o investimento em padronização normativa, capacitação contínua e integração com a rede de proteção social representa caminho seguro para consolidar modelo de atuação equilibrado, juridicamente sólido e socialmente legitimado. A segurança jurídica do policial militar não se constrói pela retração da atividade ostensiva, mas pelo domínio técnico dos limites constitucionais que a estruturam.

Conclui-se, assim, que a abordagem policial a pessoas em situação de rua exige equilíbrio permanente entre autoridade e garantia, intervenção e respeito, ordem e dignidade. Esse equilíbrio não é alcançado por fórmulas simplificadoras, mas por meio de formação institucional consistente, reflexão jurídica crítica e compromisso efetivo com os princípios que sustentam o Estado Democrático de Direito.

REFERÊNCIAS

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de direito administrativo. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2023.

BARROSO, Luís Roberto. Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 10. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988.

BRASIL. Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 dez. 2009.

BRASIL. Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941. Código de Processo Penal. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, RJ, 13 out. 1941.

BRASIL. Lei nº 13.869, de 5 de setembro de 2019. Dispõe sobre os crimes de abuso de autoridade. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 set. 2019.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos. Abordagem policial sob a ótica dos direitos humanos. Brasília: Ministério dos Direitos Humanos, 2018. Disponível em: https://cedecarj.wordpress.com/wp-content/uploads/2018/08/cartilha_curso_2018.pdf. Acesso em: 22 fev. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.238. Rel. Min. Gilmar Mendes. Julgado em 21 ago. 2020. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF. Disponível em: <https://www.stf.jus.br> Acesso em: 10 dez. 2025. 19

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 395. Rel. Min. Gilmar Mendes. Julgado em 14 jun. 2018. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF. Disponível em: <https://www.stf.jus.br> Acesso em: 10 dez. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 603.616/RO. Rel. Min. Gilmar Mendes. Julgado em 5 nov. 2015. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF. Disponível em: <https://www.stf.jus.br> Acesso em: 08 dez. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Habeas Corpus nº 598.051/SP. Rel. Min. Rogerio Schietti Cruz. Julgado em 2 mar. 2021. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF. Disponível em: <https://www.stj.jus.br> Acesso em: 14 dez. 2025.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 36. ed. São Paulo: Atlas, 2023.

GOMES, Luiz Flávio. Uso da força policial e direitos humanos. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

GRECO, Rogério. Curso de direito penal: parte geral. 24. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2022.

LOPES JR., Aury. Direito processual penal. 21. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023.

NUCCI, Guilherme de Souza. Código de processo penal comentado. 20. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 13. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2019.