

SENASP

Secretaria Nacional de Segurança Pública

Relatório Final **Concursos Nacionais de Pesquisas Aplicadas** **em Justiça Criminal e Segurança Pública**

Proponente

Movimento Nacional de Direitos Humanos

Autor (s)

Raquel Willadino Braga

Título da Pesquisa

Arquiteturas Organizacionais, Modelos de Gestão e Indicadores de Eficiência das Corregedorias e Ouvidorias de Polícia

Estes relatórios de pesquisa constituem os produtos resultantes do Concurso Nacional de Pesquisas Aplicadas em Segurança Pública e Justiça Criminal. Fornecerão importantes subsídios para a qualificação das políticas nacionais de segurança pública. Destacamos que eles não constituem a opinião oficial do Ministério da Justiça sobre os assuntos tratados.

Abril 2006



**Ministério
da Justiça**

GOVERNO FEDERAL

Responsável técnica pela pesquisa: Raquel Willadino Braga

Equipe de elaboração do relatório final:

Raquel Willadino Braga
Ângela Pires Pinto
Bárbara Silva Diniz
Hanna Xavier Ferreira

Colaboração:

Pesquisadores estaduais

Benedito Cunha – Ceará
Lisandra Arantes – Distrito Federal
Gilmar Ferreira de Oliveira - Espírito Santo
Rosirene dos Santos – Goiás
Joisiane Gamba – Maranhão
Elizety Veiga Maia- Pará
Beatriz Rosane Lang – Rio Grande do Sul
José Carlos Jerônimo – São Paulo

Especialista em Segurança Pública: Juan Oscar Gatica

Agradecimentos: Coordenação Nacional do MNDH
Conselho Nacional do MNDH
Rede de entidades MNDH
Fabrício de Jesus Silva
Sílvia Alvarez Cardoso
Luanda Gonçalves Guimarães



RELATÓRIO FINAL DA PESQUISA

**“Arquiteturas Organizacionais, Modelos de Gestão e Indicadores
de Eficiência das Corregedorias e Ouvidorias de Polícia”**

Contrato n.º 023/2004 SENASP/MNDH

Brasília, Novembro de 2005

ÍNDICE

Introdução	p. 01
1. Análise dos questionários	p. 07
1.1. Considerações metodológicas	p. 07
1.2. Corregedorias de Polícia Civil	p. 10
1.2.1. Arquiteturas organizacionais e modelos de gestão	p. 10
1.2.2. Indicadores de eficiência	p. 19
1.2.3. Conclusões	p. 32
1.3. Corregedorias de Polícia Militar	p. 35
1.3.1. Arquiteturas organizacionais e modelos de gestão	p. 35
1.3.2. Indicadores de eficiência	p. 47
1.3.3. Conclusões	p. 55
1.4. Corregedorias Unificadas	p. 58
1.4.1. Arquiteturas organizacionais e modelos de gestão	p. 58
1.4.2. Indicadores de eficiência	p. 67
1.4.3. Conclusões	p. 73
1.5. Ouvidorias de Polícia	p. 76
1.5.1. Arquiteturas organizacionais e modelos de gestão	p. 77
1.5.2. Indicadores de eficiência	p. 92
1.5.3. Conclusões	p. 98
2. Casos emblemáticos	p.103
2.1. Considerações metodológicas	p.103
2.2. Ceará	p.105
2.3. Distrito Federal	p.110
2.4. Espírito Santo	p.114
2.5. Maranhão	p.119
2.6. Pará	p.132
2.7. São Paulo	p.139
2.8. Conclusões	p.143
3. Encontros temáticos	p. 146
3.1. Considerações metodológicas	p. 146

3.2. Ceará	p. 149
3.3. Distrito Federal	p. 153
3.4. Espírito Santo	p. 154
3.5. Goiás	p. 161
3.6. Maranhão	p. 165
3.7. Pará	p. 171
3.8. Rio Grande do Sul	p. 173
3.9. São Paulo	p. 179
4. Considerações finais	p. 181
5. Recomendações	p. 188
6. Bibliografia	p. 191
7. Anexos	
Anexo 1. Questionários	
Anexo 2. Roteiro para responsabilização em caso de tortura	
Anexo 3. Resumo dos procedimentos no órgão disciplinar	
Anexo 4. Resumo do processo penal militar	
Anexo 5. Roteiro semi-estruturado para os encontros temáticos	
Anexo 6. Instituições participantes dos encontros temáticos	

INTRODUÇÃO

O objeto desta pesquisa consiste nas arquiteturas organizacionais, nos modelos de gestão e nos indicadores de eficiência das Corregedorias e Ouvidorias de Polícia de oito estados brasileiros, focalizando a atuação desses órgãos frente a alegações de tortura e crimes correlatos.

A partir de instrumentos normativos, do Plano Nacional de Segurança Pública e da experiência adquirida na Campanha Nacional Permanente de Combate à Tortura e à Impunidade, procurou-se realizar um estudo comparativo sobre a estrutura, os modos de funcionamento e atuação das Corregedorias e Ouvidorias de Polícia. O fenômeno da tortura apresenta-se como importante instrumento desta investigação, que se apoiou na capilaridade do Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH) e na estrutura da referida Campanha. Espera-se que os resultados alcançados contribuam para a construção de políticas que facilitem a integração dos órgãos envolvidos no Sistema Único de Segurança Pública e subsidiem estratégias para o seu monitoramento.

Em 1998, o Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH) definiu como uma das ações de seu planejamento estratégico a efetivação de uma Campanha Nacional Permanente de Combate à Tortura e à Impunidade, que implementasse medidas capazes de imprimir eficácia à Lei de Tortura dentro do Sistema de Justiça e Segurança Pública do país.

A atuação do MNDH junto a outras entidades perante a Organização das Nações Unidas acabou provocando a vinda do Relator Especial sobre Tortura da ONU – Sir Nigel Rodley – em maio de 2000. Em novembro do mesmo ano, o MNDH participou do Seminário “A eficácia da Lei de Tortura”¹, em que foi firmado um Pacto Nacional contra a Tortura por representantes dos três Poderes e da sociedade civil.

Em maio de 2001, o MNDH, com o apoio da Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH), lançou a Campanha Nacional Permanente de Combate à Tortura e à Impunidade com o fim de mover esforços articulados entre instituições públicas e organizações da sociedade civil para enfrentar e prevenir a tortura, bem como todas as formas de tratamento cruel, desumano e degradante.

O sistema SOS Tortura, organizado em torno de um disque denúncia, tinha como estrutura, no campo executor, uma Central Nacional, vinte e quatro Centrais Estaduais² e

¹ O seminário contou com a participação de mais de 1500 representações da sociedade civil e do poder público.

² Os únicos Estados que não possuíam centrais estaduais eram Roraima, Amapá e Sergipe. Nesse caso, a Central Nacional avocava as funções estaduais.

diversos Comitês Políticos locais de Combate à Tortura. A Central Nacional possuía as funções de receber, registrar e repassar às Centrais Estaduais as alegações de tortura e de crimes correlatos. Com isso, formou-se um banco de dados que conta atualmente com mais de 2600 casos.

As Centrais Estaduais possuíam a responsabilidade de encaminhar os casos aos órgãos públicos competentes para realizarem apuração e investigação, assim como de verificar e registrar os seus respectivos andamentos. Por sua vez, os Comitês Políticos Estaduais de Combate à Tortura, formados por representantes dos órgãos públicos do Sistema de Justiça e Segurança e da sociedade civil organizada, possuíam a responsabilidade de viabilizar o comprometimento de parcerias locais.

Nesse contexto, a compreensão da prática da tortura e de crimes correlatos foi possível a partir das informações fornecidas diretamente pelos órgãos públicos. Os resultados obtidos durante a Campanha apontaram o caráter predominantemente institucional do crime de tortura; as delegacias e unidades prisionais como os locais privilegiados para essa prática; e os policiais civis e militares como os principais agentes desse tipo de violência. Com relação ao andamento dos casos, verificou-se que a maioria das alegações encaminhadas não obteve retorno dos órgãos. Dentre as respostas recebidas, revelou-se muito alto o número dos casos arquivados sob os argumentos de “falta de elemento probatório” e “dados insuficientes”³.

Entre todos os órgãos envolvidos na Campanha, as Corregedorias de Polícia consistiram no segundo com maior número de encaminhamentos, estando atrás somente do Ministério Público. As Ouvidorias receberam menos casos porque sua atuação ainda não está consolidada no país⁴. Nesse sentido, os resultados da pesquisa que apresentamos agora pretendem contribuir para o fortalecimento das Ouvidorias como mecanismos fundamentais para o controle externo da atuação policial.

É importante situar no campo teórico a trajetória histórica da democratização das polícias em nosso país. Como destaca Julita Lembruger⁵, a tensão entre emprego da força e respeito aos direitos individuais e coletivos é constitutiva das instituições policiais e se manifesta, de diferentes maneiras, nas polícias de todas as sociedades democráticas. Assim, a fronteira entre uso legítimo e uso abusivo da força, o conflito entre legalidade e “eficácia” da

³ De um total de 515 alegações encaminhadas às Corregedorias de Polícia Civil e Militar, 278 permaneceram sem retorno, 60 foram arquivadas pelo motivo “nada comprovado” e 43 foram devolvidas por dados insuficientes.

⁴ Embora as Ouvidorias tenham recebido menos casos no total, em alguns estados, como Pará e Minas Gerais, foram órgãos de destaque na Campanha.

⁵ Lemgruber, J. Musumeci, L; Cano, I (2003). **Quem vigia os vigias? Um estudo sobre o controle externo da polícia no Brasil**. Rio de Janeiro: Record.

ação policial, a seletividade social da coerção *versus* a universalidade dos direitos, bem como a proximidade entre os espaços da polícia e do crime são algumas das questões que devem ser enfrentadas cotidianamente em todas as polícias. Isso torna imprescindível a existência de mecanismos de controle interno e externo da atividade policial, capazes de garantir o comedimento, a legalidade e a legitimidade do uso da força por parte das polícias de forma compatível com a proteção dos direitos humanos⁶.

A função básica de uma Corregedoria é fiscalizar, analisar, investigar, encaminhar e/ou solucionar desvios de conduta dos funcionários a ela vinculados. Tradicionalmente, as polícias civil e militar têm corporações diferenciadas e, por isso, Corregedorias específicas. Entretanto, o atual Plano Nacional de Segurança Pública traça a perspectiva de integração das polícias para uma maior eficácia de suas funções correlacionadas. A partir desse enfoque, propôs-se a unificação das Corregedorias de Polícia. Além disso, o Plano Nacional de Segurança Pública considera a vinculação da Corregedoria Única ao Gabinete do Secretário de Segurança Pública uma medida importante para proporcionar maior autonomia e independência do órgão, o que significaria mais transparência e idoneidade nas apurações realizadas⁷. Apesar da adesão ao Sistema Único de Segurança Pública, a maioria dos estados ainda não estruturou suas Corregedorias Unificadas.

Para a investigação dos atos irregulares da polícia, as Corregedorias reúnem indícios de autoria e materialidade para que sejam instaurados processos administrativos e abertos inquéritos policiais a fim de serem apurados, respectivamente, transgressões disciplinares e crimes funcionais.

De forma esquemática, podem ser traçadas algumas funções comuns a todas as Corregedorias de Polícia: 1. promover a apuração das infrações penais e administrativas atribuídas a policiais; 2. realizar visitas de inspeção e correições extraordinárias em qualquer unidade policial; 3. apreciar as representações que lhe forem dirigidas relativamente à atuação irregular de policiais; 4. avocar procedimentos de polícia judiciária, quando os fatos apurados configurarem ilícitos penais⁸.

Quanto às Ouvidorias Gerais, elas são consideradas pelo Plano Nacional de Segurança Pública um importante instrumento de reforma no que se refere à fiscalização externa da

⁶ Ibid.

⁷ Plano Nacional de Segurança Pública.

⁸ A Lei Estadual nº 12.691/97 do Ceará aponta uma ampliação dessas funções na medida em que atribui à Corregedoria-Geral dos órgãos de Segurança Pública: 1. Receber sugestões, reclamações e denúncias, dando a elas o devido encaminhamento; 2. Criar grupos de trabalho ou comissões, de caráter transitório, para atuar em projetos e programas específicos, contado com a participação de outros órgãos da Administração Pública Estadual.

atividade policial⁹. A Ouvidoria (*Ombudsman*) nasceu na Suécia, em 1809, com as funções de “controlar a observância das leis e denunciar aqueles agentes públicos que, no exercício de suas funções públicas, cometeram ilegalidades no desempenho das funções inerentes ao cargo e canalizar as queixas, reclamações e sugestões relacionadas à administração pública”¹⁰.

Inspirada no modelo sueco, a Ouvidoria de Polícia no Brasil tem a função de receber reclamações e denúncias contra agentes públicos que tenham cometido atos arbitrários e/ou ilegais. De forma esquemática, as atribuições da Ouvidoria de Polícia, são: 1. receber alegações, reclamações e representações sobre atos considerados omissos, arbitrários, desonestos, indecorosos, ilegais, irregulares ou que violem os direitos humanos individuais ou coletivos, praticados por servidores civis e militares dos Estados; 2. receber sugestões gerais; 3. verificar a pertinência das alegações, reclamações e representações; 4. propor, junto aos órgãos competentes da Administração, a instauração de sindicâncias, inquéritos e outras medidas destinadas à apuração das responsabilidades administrativas, civis e criminais; 5. comunicar ao Ministério Público quando houver indício ou suspeita de crime; 6. propor ao seu superior no Estado¹¹: a) a adoção das providências que entender necessárias para o aperfeiçoamento dos serviços prestados à população pela Polícia Civil, pela Polícia Militar e por outros órgãos da Pasta; b) a realização de pesquisas, seminários e cursos sobre assuntos de interesse da Segurança Pública e sobre Direitos Humanos; 7. organizar e manter atualizado arquivo de documentação relativa às reclamações, representações e sugestões recebidas; 8. elaborar e publicar relatório de suas atividades, cópia de documentos ou volumes relacionados com investigações em curso; 9. comunicar ao reclamante ou autor de alegação do resultado de sua reclamação ou alegação, prestando-lhe esclarecimentos.

Se tomarmos como referência as funções atribuídas às Corregedorias e Ouvidorias de Polícia pelos instrumentos normativos que as definem, os dados obtidos durante a Campanha Nacional de Combate à Tortura indicam a falta de resultados satisfatórios com relação à apuração, investigação e solução de casos relacionados à violência policial. Esses resultados apontaram para a necessidade de buscar subsídios para a construção de uma proposta de monitoramento do sistema de justiça e segurança pública do país¹².

Com este intuito, o MNDH decidiu propor a presente pesquisa com o objetivo de realizar um estudo comparativo sobre a estrutura, o funcionamento e a atuação das

⁹ Plano Nacional de Segurança Pública, p. 36.

¹⁰ DHNET. *In: Ouvidoria: conheça a história*. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/inedex.htm>

¹¹ Há estados, como o de São Paulo, em que tais informações devem ser direcionadas ao secretário de segurança pública; outros, porém, devem encaminhá-las diretamente para o governador, como no caso do Distrito Federal.

¹² MNDH. **Relatório Final da Campanha Nacional Permanente de Combate à Tortura e à Impunidade**. Brasília: Movimento Nacional de Direitos Humanos e Secretaria Especial de Direitos Humanos, 2004.

Corregedorias e Ouvidorias de Polícia frente às alegações de tortura e crimes correlatos nos estados de São Paulo, Espírito Santo, Rio Grande do Sul, Goiás, Distrito Federal, Pará, Maranhão e Ceará, no período de 2001 a 2004.

A seleção desses estados foi proposta com base nos seguintes critérios: representatividade regional; maior incidência de alegações encaminhadas pelo SOS Tortura; existência de Corregedorias Unificadas ou de estrutura satisfatória das centrais estaduais e comitês políticos que atuaram durante a Campanha Nacional de Combate à Tortura e à Impunidade. Na análise específica sobre as Ouvidorias também decidimos incluir Minas Gerais devido à relevância do trabalho desempenhado pela Ouvidoria da Polícia deste estado nos últimos anos.

Por outro lado, o período a ser estudado foi definido de forma que coincidissem com o tempo de funcionamento do sistema SOS tortura no marco da Campanha Nacional de Combate à Tortura.

Após esta delimitação, foram definidos quatro objetivos específicos:

- 1- Traçar um panorama geral da arquitetura organizacional e dos modelos de gestão das Corregedorias e Ouvidorias dos estados selecionados;
- 2- Verificar a eficiência desses órgãos no recebimento, encaminhamento, apuração e investigação de casos registrados através de indicadores quantitativos e qualitativos;
- 3- Analisar os fundamentos das decisões relacionadas ao recebimento, apuração e investigação de casos emblemáticos de tortura e crimes correlatos registrados no banco de dados do SOS Tortura;
- 4- Analisar o ponto de vista de representantes de diferentes órgãos do Poder Público sobre as possibilidades e limites de articulação entre eles, bem como sobre a participação da sociedade civil organizada no monitoramento do sistema de justiça e segurança pública.

Cada objetivo específico apresentava demandas metodológicas diferenciadas. Assim, para a coleta de dados, foram propostos três procedimentos metodológicos:

1. Aplicação de questionário padronizado nas Corregedorias e Ouvidorias de Polícia dos estados selecionados;

2. Recolhimento de cópias de documentos - decisões processuais e relatórios apresentados pelas Ouvidorias e Corregedorias - sobre casos registrados no banco de dados do SOS Tortura;

3. Realização de grupos de discussão sobre quatro eixos temáticos com os Comitês Políticos estaduais que participaram da Campanha Nacional de Combate à Tortura: 1. Tortura e crimes correlatos; 2. Atuação das Corregedorias de Polícia; 3. Atuação das Ouvidorias de Polícia; 4. Sistema de Segurança Pública.

Por meio desses procedimentos, que serão detalhados ao longo do relatório, procuramos identificar indicadores qualitativos e quantitativos da eficiência dos órgãos analisados, assim como os elementos que tenham imposto limites à sua atuação.

Finalmente, é importante destacar que a operacionalização da pesquisa se apoiou na estrutura anteriormente montada para a Campanha Nacional de Combate à Tortura. Dessa forma, havia uma Central Nacional, responsável pela coordenação geral das atividades, e oito pesquisadores estaduais, responsáveis pelas atividades realizadas localmente. Todos os dados foram coletados pelos pesquisadores estaduais. Por outro lado, a tabulação e a análise das informações foi realizada pela Central Nacional da pesquisa.

Feitos esses esclarecimentos passamos à apresentação dos resultados. Os capítulos seguintes foram organizados em função dos três procedimentos metodológicos privilegiados. Assim, inicialmente apresentaremos os resultados obtidos na aplicação dos questionários padronizados nas Corregedorias e Ouvidorias de Polícia. Em seguida, serão discutidos alguns casos de tortura e crimes correlatos considerados emblemáticos. Finalmente, apresentaremos os resultados dos “encontros temáticos” (grupos de discussão) realizados com os Comitês Estaduais de Combate à Tortura.

1. ANÁLISE DOS QUESTIONÁRIOS

1.1. CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS

Como vimos anteriormente, o objeto desta pesquisa consistiu nas arquiteturas organizacionais, nos modelos de gestão e nos indicadores de eficiência das Corregedorias e Ouvidorias de Polícia dos estados selecionados.

Esse panorama geral será traçado mediante uma análise das estruturas físico-material, político -organizacional, de recursos humanos e dos procedimentos disponíveis em cada instituição, relativos ao período de 2001 a 2004, através dos dados coletados em um questionário padronizado (em anexo) que foi aplicado nas Corregedorias e Ouvidorias selecionadas. Esse instrumento continha questões genéricas para ambos os órgãos e questões específicas para as atividades de controle interno e de controle externo da atividade policial.

O ponto de partida para a análise da eficiência das Corregedorias e Ouvidorias foram indicadores quantitativos e qualitativos construídos com base nos instrumentos normativos que estruturam os referidos órgãos. Nessa perspectiva, o questionário padronizado abordou, entre outros, os seguintes aspectos:

- a) Estrutura físico-material:** espaço físico; aparelhagem técnica; arquivo/banco de dados; nível de informatização, etc.
- b) Estrutura político-organizacional:** independência (quem nomeia ouvidores e corregedores, a quem os órgãos estão vinculados etc.); divisão das atribuições dentro do órgão; procedimentos adotados quanto à prevenção, apuração e punição referentes a alegações de tortura e crimes correlatos; engajamento na capacitação de seus funcionários nas áreas administrativas e em direitos humanos;
- c) Recursos humanos:** total de funcionários e suas qualificações; escala de trabalho e tempo de permanência dos funcionários atuantes na prevenção, apuração e punição de transgressões disciplinares e/ou crimes funcionais que envolvam violência policial; formação em direitos humanos, etc.
- d) Indicadores quantitativos gerais:** total de alegações recebidas pelo órgão; número de alegações de violência policial; número de alegações de tortura; total de casos encaminhados ao Ministério Público e a outros órgãos, etc.
- e) Específicos das Corregedorias:** número de sindicâncias, procedimentos administrativos de rito sumário e de rito ordinário instaurados.

f) Específicos das Ouvidorias: número de averiguações preliminares e de casos encaminhados à Corregedoria de Polícia.

No que se refere ao trabalho de campo, cabe destacar que antes da aplicação dos questionários, na maioria dos estados, foi necessário realizar reuniões com as autoridades responsáveis pelas diversas instituições locais do sistema de justiça e segurança pública - Secretarias Estaduais de Segurança Pública, Corregedores, Ouvidores, Gerências de Correições e Disciplina, Ministério Público etc. - para apresentar a proposta da pesquisa. Essas reuniões foram imprescindíveis para articular parcerias que também contribuíram para viabilizar os demais procedimentos previstos. Em diversas ocasiões, os órgãos pediram para avaliar o instrumento antes de agendar o primeiro contato para a aplicação do questionário. Em alguns estados, além das reuniões, os pesquisadores precisaram formalizar por escrito cada passo da pesquisa para as autoridades responsáveis pelos órgãos envolvidos.

A partir desses trâmites, no segundo mês de trabalho foi possível iniciar a coleta de dados. Na maioria dos casos, a aplicação do questionário exigiu diversas visitas, pois era necessário entrevistar pessoas de diferentes setores e, eventualmente, solicitar a produção de dados que não estavam disponíveis de imediato.

Na medida em que o contato com os órgãos foi sendo fortalecido, paralelamente à aplicação dos questionários, os pesquisadores começaram a solicitar instrumentos normativos, relatórios de atividades referentes aos anos estudados e documentações processuais relativas ao andamento dos casos selecionados.

Enquanto os pesquisadores estaduais realizavam a coleta de dados, a equipe da Central Nacional se dedicava à análise dos instrumentos normativos que criam e regulamentam as Corregedorias e Ouvidorias de polícia nos estados selecionados, bem como ao estudo dos relatórios de atividade obtidos. Nesse sentido, cabe enfatizar que tais instrumentos normativos, junto ao Plano Nacional de Segurança Pública, foram os principais marcos teóricos para a análise dos questionários.

No que se refere às Corregedorias, após a tabulação dos dados, realizamos uma análise comparativa das Corregedorias de Polícia unificadas e não unificadas. Através desse estudo, procuramos detectar indicadores de eficiência dos órgãos, assim como alguns dos problemas que atualmente limitam o alcance do trabalho realizado, visando obter subsídios para pensar um modelo de controle da atividade policial mais eficaz.

Quanto às Ouvidorias, procuramos identificar elementos que permitam fortalecer esses órgãos como mecanismos de controle externo da atividade policial e instrumentos de

democratização das políticas de segurança pública no país com participação efetiva do governo e da sociedade civil.

A discussão sobre mecanismos de controle interno e externo das polícias tem assumido uma importância crucial no Brasil devido à ampliação das demandas por democratização das políticas e à percepção da falência das políticas tradicionais de segurança pública diante das novas modalidades de violência urbana. Portanto, torna-se fundamental conhecer mais de perto a estrutura das nossas instituições policiais e os obstáculos concretos ao funcionamento de seus mecanismos de controle¹³.

Para essa análise em relação às Corregedorias e Ouvidorias selecionadas contrastaremos, em diversos momentos, os dados obtidos na aplicação do questionário com os instrumentos normativos que criam e regulamentam os órgãos de cada estado.

¹³ Lemgruber, J. Musumeci, L; Cano, I (2003). **Quem vigia os vigias? Um estudo sobre o controle externo da polícia no Brasil**. Rio de Janeiro: Record.

1.2. CORREGEDORIAS DE POLÍCIA CIVIL

Neste tópico, buscaremos sistematizar comparativamente as informações coletadas nos questionários das Corregedorias de Polícia Civil dos estados de São Paulo, Espírito Santo, Distrito Federal, Pará e Rio Grande do Sul, a partir dos seguintes eixos analíticos: arquiteturas organizacionais e modelos de gestão, estrutura físico-material e indicadores de eficiência.

1.2.1. ARQUITETURAS ORGANIZACIONAIS E MODELOS DE GESTÃO

Instrumentos Normativos e Estrutura Político-Organizacional

Das cinco Corregedorias de Polícia Civil estudadas, a mais antiga é a de São Paulo, criada em 1975. As atribuições de tal Corregedoria constam no Decreto nº 47.236 de 2002, instrumento normativo que a regula:

Artigo 5º - A Corregedoria Geral da Polícia Civil - CORREGEDORIA tem as seguintes atribuições básicas, a serem exercidas em todo o território estadual:

- I - promover, privativamente, a apuração das infrações penais e administrativas atribuídas a policial civil;
- II - realizar visitas de inspeção e correições extraordinárias em qualquer unidade policial, cientificado o Delegado Geral de Polícia;
- III - apreciar as representações que lhe forem dirigidas relativamente à atuação irregular de policiais civis;
- IV - promover investigação sobre o comportamento ético, social e funcional dos candidatos a cargos policiais civis, bem como dos ocupantes de tais cargos em estágio probatório e dos indicados para o exercício de chefias e encarregaturas, observadas as normas legais e regulamentares aplicáveis;
- V - avocar procedimentos de polícia judiciária, quando conveniente aos interesses da Administração Policial.

A Corregedoria Geral de Polícia Civil do Espírito Santo foi criada em 1990 e o instrumento normativo que a regula é o Decreto nº 2.965 de 1990. Esse decreto define as seguintes competências para o órgão:

Art.19- Compete à Corregedoria Geral da Polícia Civil:
I.Superintender as atividades de correição;

- II. Criar mecanismos de controle visando a centralização e a distribuição dos inquéritos policiais e expedientes;
- III. Assessorar o Delegado Chefe da Polícia Civil nas questões procedimentais e funcionais;
- IV. Proceder à apuração e o controle de todas as infrações e transgressões disciplinares, bem como controlar os casos de readaptação funcional, submetendo-os à consideração do Conselho da Polícia Civil;
- V. Relacionar-se com o Poder Judiciário e com o Ministério Público, nas áreas de seu respectivo interesse;
- VI. Orientar as demais unidades policiais sobre novas leis, jurisprudência atualizada e estatística criminal;
- VII. Fiscalizar e orientar a execução da Polícia Judiciária;
- VIII. Expedir a identidade funcional dos servidores policiais civis, procedendo seu controle, quanto a expedição e recolhimento;
- IX. Convocar qualquer servidor policial para ser ouvido, prestar esclarecimentos ou informações;
- X. Participar do conselho da Polícia Civil;
- XI. Exercer outras atividades correlatas.

A Corregedoria da Polícia Civil do Estado do Pará foi criada em 1994 e é regulamentada pela Lei Complementar n.º 22 de 1994. Tal instrumento normativo define as seguintes atribuições para o órgão:

- Art. 14 - À Corregedoria Geral de Polícia Civil, dirigida por Delegado de Polícia Civil, órgão de controle interno de atividade policial civil, diretamente subordinada ao Delegado Geral de Polícia Civil, compete:
- I - promover, com exclusividade, o controle interno da Polícia Civil, a apuração das transgressões disciplinares e infrações penais atribuídas ao policial civil, produzindo provas e impondo sanções nos limites de sua competência;
 - II - proceder inspeções administrativas nos órgãos policiais civis;
 - III - realizar os serviços de correição em caráter permanente e extraordinária, nos procedimentos penais e administrativos, de competência da Polícia Civil;
 - IV - adotar providências para sanar a omissão indevida ou para prevenir ou corrigir ilegalidade ou abuso de poder;
 - V - proceder Inquérito Policial sobre a omissão ou fatos ilícitos ocorridos no exercício da atividade policial;
 - VI - expedir parecer normativo sobre procedimentos e atuação policial civil;
 - VII - avocar, excepcional e fundamentadamente, Inquéritos Policiais e outros procedimentos de Polícia Judiciária para redistribuição;
 - VIII - centralizar os dossiês dos autos de prisão em flagrante, apurações administrativas internas, processos administrativos e de inquéritos policiais;
 - IX - efetuar análises e controles estatísticos das infrações administrativas e penais cometidas por policiais civis, apresentando alternativas em benefício da disciplina e normalidade da instituição Policial Civil;
 - X - proceder ao cancelamento de notas criminais determinadas pelo juízo competente;
 - XI - acompanhar e orientar funcionalmente os policiais civis, no exercício de suas atividades de Polícia Judiciária;

XII - articular-se com o Poder Judiciário e o Ministério Público, visando a eficiência dos serviços de Polícia Judiciária.

A Corregedoria Geral da Polícia Civil do Rio Grande do Sul (COGEPOL) foi criada em 18 de agosto de 1997, pela Lei nº 10.994, cabendo a ela o controle interno da atividade policial (art. 12, caput). Antes dessa lei, era chamada de Departamento de Organização e Correição - DOC.

Com relação às atribuições da COGEPOL, o art. 12 da Lei nº 10.994/97 dispôs:

Art. 12 – A Corregedoria-Geral de Polícia exerce o controle interno da atividade policial, competindo-lhe:
I – promover a apuração das infrações penais e transgressões disciplinares atribuídas a servidores da Polícia Civil;
II – proceder a inspeções administrativas nos órgãos da Polícia Civil;
III – realizar correições, em caráter permanente e extraordinário, nos procedimentos penais e administrativos de competência da Polícia Civil; e
IV – supervisionar e orientar os procedimentos de polícia judiciária, baixando provimentos e instruções visando ao aprimoramento dos serviços policiais.
Parágrafo único – O Departamento de Polícia Metropolitana – DPM e o Departamento de Polícia do Interior – DPI apoiarão a Corregedoria-Geral de Polícia no exercício de suas atribuições, respectivamente, nos municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre, exceto a Capital, e nos demais municípios do Estado do Rio Grande do Sul.

Em 2004, a Lei nº 12.102 ampliou as atribuições da COGEPOL alterando o art. 12 da Lei nº 10.994/97, que passou a ter nova redação dos incisos I, IV e ganhou os parágrafos 1º e 2º:

Art. 12 – (...)

I - promover a apuração das infrações penais e transgressões disciplinares atribuídas a servidores da Polícia Civil, podendo aplicar sanções administrativas correspondentes às transgressões disciplinares por ela apuradas;

IV - supervisionar e orientar os procedimentos de polícia judiciária, baixando provimentos e instruções visando ao aprimoramento dos serviços policiais, com manifestação prévia do Conselho de Administração Superior e aprovado pelo Chefe de Polícia.

§ 1º - Fica assegurada a legitimidade das autoridades policiais lotadas nos mais diversos órgãos da Polícia Civil para conhecerem das infrações penais e disciplinares verificadas nas suas áreas de atuação, devendo aplicar, quando for o caso, penalidades de sua competência prevista no artigo 94 da LEI Nº 7.366, de 29 de março de 1980.

§ 2º - Fica ressalvada, no que dispõe o parágrafo anterior, a competência originária da Corregedoria-Geral de Polícia que poderá avocar o feito instaurado.

Dessa forma, a Corregedoria de Polícia Civil do Rio Grande do Sul, ganhou mais autonomia, tendo, a partir da Lei nº 12.102 garantido independência quanto à persecução das responsabilidades funcionais e o poder de aplicar as sanções administrativas correspondentes às transgressões apuradas.

Ainda quanto à estrutura, a Corregedoria de Polícia Civil do Rio Grande do Sul, em seu Relatório de Atividades de 2001, informa que, apesar da Lei nº 10.994/97 ter estabelecido nova estruturação da Polícia Civil, criando a Corregedoria-Geral de Polícia (COGEPOL), não havia regulamentação do órgão, por meio de um decreto. Assim, colidiam entre si uma estrutura de fato e outra jurídico-administrativa.

Essa realidade causou prejuízos aos funcionários: alguns não estavam recebendo verbas de representação e outros não possuíam lotação direta no órgão, ficando, assim, vinculados a outros setores da polícia. Essa situação perdura até o momento atual. Existe, inclusive, uma minuta de decreto que, segundo o Relatório de 2004, *“editado, em muito ampliará a capacidade operacional do Órgão, com alocação de recursos materiais e humanos condizentes com uma estrutura orgânica à altura, mais ágil e eficiente, inclusive estando prevista a criação da Divisão de Inteligência e Assuntos Internos; criação de duas Delegacias de Assuntos Internos (DAI), entre outras melhorias de vulto”*¹⁴.

Quanto à legislação que cria e dispõe sobre as atribuições da Corregedoria Geral de Polícia Civil do Distrito Federal, até a conclusão da pesquisa não foi possível obtê-la. Na ocasião da entrevista para aplicação do questionário, a instituição não soube informar sobre o instrumento normativo que cria o órgão, afirmando apenas que seria anterior a 1983 e que se encontraria na Lei Federal da Polícia Civil, cuja regulamentação seria feita pela Lei Distrital de Reestruturação. No entanto, em pesquisa complementar, não encontramos Lei Federal anterior a 1983 que fosse referente a Corregedorias. Foram realizados contatos reiterados com a assessoria jurídica do órgão, assim como com a assessoria jurídica da Secretaria de Segurança Pública do Distrito Federal, todavia, o acesso à legislação da Corregedoria de Polícia Civil não foi viabilizado.

No que se refere ao órgão ao qual as Corregedorias de Polícia Civil encontram-se subordinadas, observa-se variação de acordo com o estado. A Corregedoria de São Paulo está diretamente subordinada à Delegacia Geral de Polícia. No Espírito Santo, o órgão indica subordinação à Chefia de Polícia

¹⁴ BRASIL. Governo do Estado do Rio Grande do Sul. Secretaria da Justiça e da Segurança. Polícia Civil. Corregedoria Geral de Polícia. (2004) **Relatório Anual**. P. 5.

Civil. A Corregedoria do Pará afirma estar subordinada ao Conselho Superior da Polícia Civil (art.14 da LC 22/94- Assembléia Legislativa). No Distrito Federal e no Rio Grande do Sul, o órgão responde ao Comando Geral da Polícia Civil.

Nos cinco estados em questão, a nomeação do Corregedor da Polícia Civil é feita pelo Governador e não há mandato para o cargo. Ou seja, em todos os casos, o cargo é de confiança, podendo a substituição ser feita por ato do próprio nomeante, a qualquer tempo.

Quadro comparativo das Corregedorias de Polícia Civil

UF	Instrumentos normativos	Subordinação	Corregedor		
			indicação	Nomeação	mandato
DF	---	Comando Geral da Polícia Civil	--	Governador	Não possui
ES	Decreto n.º 2.965 de 1990	Chefia de Polícia Civil	--	Governador	Não possui
PA	Lei Complementar n.º 22/94	Conselho Superior da Polícia Civil	--	Governador	Não possui
RS	Lei n.º 10.994/97	Comando Geral da Polícia Civil	--	Governador	Não possui
SP	Decreto n.º 47.236 de 2002	Delegacia Geral de Polícia	--	Governador	Não possui

Dessas cinco Corregedorias de Polícia Civil, apenas a de São Paulo informou possuir dotação orçamentária própria, com autonomia para alocação de recursos. As respostas relativas à aplicação dos recursos nos cinco estados destacam os seguintes gastos: combustível, aluguel das instalações, condomínio, telefone, material de expediente e manutenção de equipamentos.

Todos os órgãos possuem áreas específicas responsáveis pelo recebimento de alegações e sugestões. Em geral, as alegações são recebidas pelos seguintes meios: contato direto, telefone, correio ou fax. Pará, São Paulo e Rio Grande do Sul também recebem alegações por e-mail. Somente o Espírito Santo e o Rio Grande do Sul dispõem de um sistema 0800 (disque denúncia). Por outro lado, todas as Corregedorias de Polícia Civil analisadas recebem e realizam averiguações preliminares de alegações anônimas.

As atividades preventivas são muito escassas. Apenas a Corregedoria do Pará possui um setor específico para a prevenção. As atividades de apuração preliminar e investigação são realizadas por todas as Corregedorias estudadas, mas nem sempre há uma área específica no órgão para tanto (caso do Distrito Federal, onde o órgão afirma não possuir setores separados). O mesmo ocorre no campo da punição, que se vincula a um setor específico apenas nas Corregedorias do Pará e de São Paulo.

Dos cinco estados analisados, apenas o Espírito Santo informa haver previsão de unificação das Corregedorias nos termos do SUSP, indicando um estudo realizado pela Secretaria de Segurança Pública.

Estrutura físico-material

Os espaços físicos em que funcionam as Corregedorias de Polícia Civil analisadas, em sua maioria, correspondem à necessidade de trabalho dos órgãos. A exceção é a Corregedoria do Pará, que destacou a falta de um prédio com instalações adequadas que supram as deficiências quantitativas e qualitativas do espaço físico atual.

A avaliação da qualidade da aparelhagem técnica nas Corregedorias de Polícia Civil varia conforme os estados e as áreas específicas em questão – recebimento de alegações, apuração, punição e prevenção. A Corregedoria da Polícia Civil do Distrito Federal é a que melhor avalia sua estrutura físico-material em todas as áreas, ao passo que o Pará possui a estrutura mais precária.

Na análise por áreas específicas, a aparelhagem para o recebimento de alegações é a única que recebe uma avaliação positiva em todos os casos, variando de suficiente a excelente. A segunda área melhor avaliada é a de punição. O equipamento para atividades de prevenção e apuração é considerado insuficiente no Espírito Santo e no Pará. A situação das viaturas corresponde às necessidades de trabalho das cinco Corregedorias de Polícia Civil, sendo avaliada como suficiente em quatro casos e como excelente no Distrito Federal.

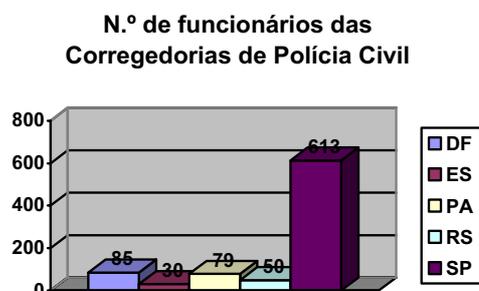
Apesar da Corregedoria do Rio Grande do Sul afirmar, no questionário aplicado, a suficiência de espaço físico, aparelhagem e equipamentos, seus relatórios de atividades apontam diversas carências que repercutem diretamente no cumprimento de suas atribuições.

Os cinco órgãos utilizam a Internet com a finalidade de pesquisa e e-mail. Além disso, todas as Corregedorias de Polícia Civil estudadas possuem arquivo e/ou banco de dados que possibilitam a sistematização de informações. Porém, esse processo de sistematização ainda possui características bastante particulares em cada estado e, de maneira geral, a informatização dos dados é frágil.

Salvo a Corregedoria de Polícia Civil do Espírito Santo, as demais produzem relatórios mensais (DF, PA, SP), semestrais e anuais de atividades (PA, RS). No entanto, apenas São Paulo, Rio Grande do Sul e Pará divulgam esses relatórios para a população em geral. Para esta pesquisa, somente as Corregedorias da Polícia Civil do Rio Grande do Sul e de São Paulo disponibilizaram os relatórios de atividades solicitados.

Dos Recursos Humanos

O número de funcionários de cada Corregedoria sofre grande variação nos estados. Em São Paulo contam-se 613 funcionários; no Distrito Federal 85; no Pará 79; no Rio Grande do Sul 50 e no Espírito Santo 30. Em todos os estados o quadro de recursos humanos da Corregedoria de Polícia Civil é composto predominantemente por servidores públicos. Além desses servidores, encontramos estagiários no Espírito Santo, funcionários terceirizados no Pará e ambas as categorias no Rio Grande do Sul.



Em São Paulo e no Distrito Federal, o tempo de permanência dos funcionários no órgão é superior a 05 anos, o que, provavelmente, está associado ao fato de serem todos servidores públicos. Além disso, é importante ressaltar que essas Corregedorias são mais antigas. Nos demais estados, salvo o Rio Grande do Sul que não informa, o tempo médio de permanência no órgão varia de 01 a 05 anos. Chama atenção uma tendência dos funcionários em permanecer mais tempo nas áreas de recebimento de alegações e apuração (de 03 a 05 anos) e menos tempo na área de punição (de 01 a 03 anos).

Apesar dessa diferença em relação a áreas, apenas no Espírito Santo há sistema de rodízio de funcionários entre as áreas específicas abordadas pela pesquisa. Nos cinco estados estudados, a escala de trabalho dos funcionários que atuam na apuração das transgressões disciplinares nas Corregedorias de Polícia Civil é de 08 horas por dia.

Quanto ao perfil dos recursos humanos, destacam-se homens, brancos e com idade entre 30 e 50 anos. Um aspecto interessante é que as cinco Corregedorias de Polícia Civil analisadas já possuem alguma sistematização de dados com corte de gênero e raça. Pará e Espírito Santo são os estados com maior proporção de mulheres no órgão, respectivamente, 63,29% e 56,6%. No Distrito Federal e em São Paulo as mulheres representam 26, 1% do total de funcionários e no Rio Grande do Sul 34%.

Em relação à raça¹⁵, as informações disponibilizadas são menos precisas. O Rio Grande do Sul carece de dados nesse campo. Por outro lado, algumas Corregedorias não informam essas características em relação a um número significativo de funcionários. O melhor exemplo nesse sentido é São Paulo, onde, de um total de 613 funcionários, o órgão só possui dados de raça/etnia de 400. Ainda assim, as informações disponibilizadas por quatro estados (DF, SP, PA e ES) permitem delinear o perfil predominante dos funcionários nos órgãos estudados.

Nas Corregedorias de Polícia Civil estudadas predominam funcionários identificados como brancos e pardos. No Espírito Santo, São Paulo e Distrito Federal mais de 50% dos funcionários do órgão são classificados como brancos. No Pará, por sua vez, destacam-se os pardos. O Espírito Santo é o estado com maior número de negros, os quais correspondem a 16% dos funcionários. Em contrapartida, o percentual de negros no Pará, São Paulo e DF não chega a 5% do total de funcionários. A presença de indígenas nos órgãos é irrisória: constatamos apenas um registro no Distrito Federal. Também é escassa a participação de amarelos, havendo 08 registros em São Paulo e 03 no Distrito Federal.

De acordo com os dados obtidos, a faixa etária predominante dos funcionários que integram as Corregedorias de Polícia Civil analisadas vai de 31 a 40 anos. A exceção é a Corregedoria do Espírito Santo, onde predominam funcionários com idade entre 41 e 50 anos. São Paulo e Rio Grande do Sul não disponibilizaram dados relativos à idade.

O nível de qualificação dos funcionários das Corregedorias da Polícia Civil é, em geral, elevado. No Espírito Santo, Pará e São Paulo, o nível de escolaridade oscila do ensino

¹⁵ Para este item, assumimos como referência as definições propostas pelo IBGE. De acordo com a classificação do IBGE utilizada: Brancas - Pessoas que, mesmo com miscigenação, são consideradas pela sociedade ou se declaram como brancas; Amarelos - pessoas com ascendência asiática; Indígenas – pessoas com ascendência indígena. Pardos e Negros – pessoas que se declaram como tal.

médio à pós-graduação. No Rio Grande do Sul, os funcionários têm nível superior ou médio. No Distrito Federal, o órgão informa que todos os funcionários têm nível superior. No que se refere às áreas específicas, os funcionários mais qualificados desempenham tarefas ligadas à apuração e à punição.

Observa-se, portanto, que o perfil de polícia encontrado nas Corregedorias - uma polícia predominantemente branca, adulta e relativamente bem qualificada - contrasta com o perfil predominante das vítimas da violência policial indicado por diversos estudos¹⁶: jovens, negros e pardos, com baixo nível econômico e de escolaridade.

Das cinco Corregedorias de Polícia Civil, somente a do Espírito Santo afirma realizar promover ou financiar atividades de formação e capacitação de seus funcionários. Em contrapartida, como vimos anteriormente, ela é a única a não realizar sistematicamente relatório de atividades. Verifica-se ainda que no Espírito Santo, no Rio Grande do Sul e em São Paulo os cursos de formação e aperfeiçoamento são promovidos pela Academia de Polícia Civil. No Distrito Federal, a responsável por promover essas atividades é a Secretaria de Administração do Governo Distrital.

Essa carência de treinamento técnico, “*no que tange ao conhecimento das normativas existentes, inclusive a Portaria n.º 273/01, e atualizações quanto à legislação penal e processual vigente*”¹⁷, é apontada pela Corregedoria do Rio Grande do Sul como um obstáculo para a realização de algumas de suas atribuições.

Quanto à formação em Direitos Humanos, em geral, restringe-se a seminários e palestras. No Espírito Santo e Distrito Federal os órgãos dão um pouco mais de ênfase a esse aspecto: a Corregedoria do Espírito Santo afirma que a matéria Direitos Humanos é ministrada a todos os policiais por ocasião do curso de formação profissional e aperfeiçoamento, enquanto no Distrito Federal o órgão afirma que o curso de formação e os cursos de reciclagem “podem” incluir a disciplina Direitos humanos.

1.2.2. INDICADORES DE EFICIÊNCIA

¹⁶ MNDH. **Relatório Final da Campanha Nacional Permanente de Combate à Tortura e à Impunidade**. Brasília: Movimento Nacional de Direitos Humanos e Secretaria Especial de Direitos Humanos. 2004.

¹⁷ BRASIL. Estado do Rio Grande do Sul. Secretaria da Justiça e da Segurança. Polícia Civil. Corregedoria Geral de Polícia. (2002) **Relatório Anual**. p. 69.

Alegações recebidas

No que se refere ao total de alegações recebidas pelas Corregedorias de Polícia Civil nos anos de 2001 a 2004, o Rio Grande do Sul foi o único estado a não disponibilizar dados, informando, no entanto, o número de procedimentos efetuados. Por sua vez, o Distrito Federal informou apenas o número de alegações recebidas pela ouvidoria da polícia civil (que funciona dentro da estrutura da Corregedoria), para os anos de 2003 e 2004.

Nos demais estados, conforme tabela abaixo, observa-se um aumento no número de alegações recebidas entre 2001 e 2004:

Quadro n.º de alegações recebidas (2001-2004)

Estado/Ano	2001	2002	2003	2004	Total
ES	201	302	242	312	1057
PA	646	807	736	882	3071
SP	----	736	991	944	2671
DF ¹⁸	-----	-----	41	377	418
RS	-----	-----	-----	-----	

Infelizmente, nenhum dos órgãos entrevistados ofereceu uma explicação para o aumento observado. Assim, não é possível inferir se isso é um indicativo de incremento da violência policial, de fortalecimento do acesso ao órgão pela população ou de ambos fatores associados.

No que se refere aos tipos de alegações recebidas no período estudado, de acordo com os dados obtidos, destacam-se os casos de abuso de autoridade, lesão corporal, ameaça, infração disciplinar, negligência, concussão/extorsão, corrupção, estelionato e prevaricação:

Período (2001 a 2004)

Tipos	DF ¹⁹	ES ²⁰	PA	RS ²¹	SP ²²
Abuso de autoridade	150	56	487	320	--
Ameaça	10	22	96	89	--
Concussão/Extorsão	17	23	262	122	--
Constrangimento ilegal	--	3	22	19	--
Corrupção passiva	4	13	40	37	997

¹⁸ Dados relativos à Ouvidoria da Polícia Civil, que funciona dentro da estrutura da Corregedoria.

¹⁹ A Corregedoria de Polícia Civil do Distrito Federal informou nesse campo as apurações que viraram inquérito policial.

²⁰ A Corregedoria de Polícia Civil do Espírito Santo informou nesse campo os ilícitos penais cometidos por policiais civis.

²¹ A Corregedoria de Polícia Civil do Rio Grande do Sul informou nesse campo as infrações apuradas e remetidas à justiça.

²² A Corregedoria de Polícia Civil de São Paulo informou nesse campo os procedimentos instaurados.

Discriminação	--	0	0	0	--
Enriquecimento ilícito	--	1	0	0	11
Estelionato	11	22	15	32	385
Falta de policiamento	--	0	0	0	38
Homicídio (* /mortes em confronto)	11	3	60	6	--
Infração disciplinar	--	0	165	0	0
Lesão corporal	10	34	284	20	0
Má qualidade do atendimento	--	0	50	0	38
Negligência	--	0	288	0	0
Peculato	4	47	73	45	188
Prevaricação	9	73	106	176	1896
Tentativa de homicídio	--	0	0	04	0
Tortura (* / alegações)	15	31	200	19	141
Tráfico de drogas	1	5	0	59	185
Outros. Quais?	--		456	247	--
Total	242	333	2604	1195	3700

Também merecem destaque os casos de homicídios, freqüentemente registrados como “mortes em confronto” e de tortura, cujos números são expressivos.

Quanto aos principais autores das alegações, todos os estados apontam, em primeiro lugar, o Ministério Público e pessoas físicas, sendo que no Espírito Santo, no Rio Grande do Sul e no Pará há destaque para as alegações realizadas pelas próprias vítimas. Outros autores mencionados foram a OAB (SP, RS), comissões de direitos humanos de Assembléias Legislativas (RS), disques denúncia, o Comitê Estadual de Combate à Tortura e a Pastoral Carcerária (ES).

No que se refere ao número de encaminhamentos realizados para o Ministério Público alegando crime envolvendo atuação policial, apenas o Espírito Santo disponibilizou dados. Entre 2001 e 2004, a Corregedoria de Polícia Civil desse estado encaminhou 209 alegações de violência policial para o Ministério Público. Dessas 209 alegações, 31 foram de tortura perpetrada por policiais. É interessante notar que o maior número de casos foi encaminhado nos anos de 2002 e 2003, período em que a Campanha Nacional Contra a Tortura e a Impunidade esteve mais ativa. No Espírito Santo, várias alegações de violência policial também foram encaminhadas para o grupo de repressão ao crime organizado do Ministério Público.

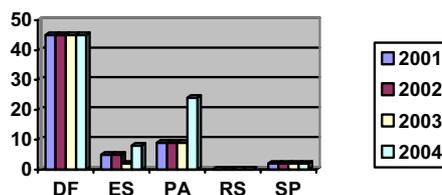
Procedimentos

Uma das funções das Corregedorias é a realização de inspeções e correições. Segundo a Corregedoria do Rio Grande do Sul, a inspeção seria “*uma análise do funcionamento do órgão, considerando, além da organização administrativa, operacionalidade, condições estruturais gerais, etc, notadamente a qualidade e correção (no aspecto legal e normativo*

interno) dos trabalhos de polícia judiciária”²³. A correição teria os mesmos objetivos da inspeção, todavia, trata de casos mais graves, “em que o órgão vistoriado sofre verdadeira intervenção administrativa, com o afastamento de seus servidores e assunção, pela COGEPOL, de suas atividades, por tempo determinado”²⁴.

Dentre os diversos procedimentos e atribuições das Corregedorias, as visitas de correição e extraordinárias são os de aplicação mais heterogênea. No Distrito Federal são feitas visitas de correição anuais a todas as delegacias, totalizando 45 visitas por ano. Por outro lado, não há registro de correições extraordinárias. Em São Paulo, foram registradas 02 visitas por ano em 2001, 2002 e 2004, e 03 correições extraordinárias em 2003. No Espírito Santo, os registros desse procedimento também são escassos: 05 visitas em 2001 e 2002, 02 em 2003 e 08 em 2004. No Pará, observou-se um aumento de 09 visitas por ano entre 2001 e 2003 para 24 visitas em 2004. No entanto, o órgão não ofereceu explicações para o salto observado no último ano.

**Visitas de Correição realizadas
(2001-2004)**



No Rio Grande do Sul não foram realizadas correições no período de 2001 a 2004, mas tão somente inspeções. A COGEPOL instaurou 27 inspeções entre 2001 e 2004, sendo que, até 2004, 23 foram concluídas. Sobre a demora desses procedimentos, o órgão argumenta que “tal fato deveu-se ao cometimento de tarefas atípicas às atribuições da Divisão, tais como designação para presidência de inquéritos policiais (...)”²⁵. Dessa forma, as tarefas da Divisão de Correição - DICOR em 2001 foram prejudicadas devido à presidência de inquéritos policiais, oitivas e diligências relativas a outros feitos. Informa também que, diante do quadro reduzido de pessoal, deixaram de realizar 06 inspeções em 2002, sendo que em 2004 não foram instauradas inspeções.

²³ BRASIL. Estado do Rio Grande do Sul. Secretaria da Justiça e da Segurança. Polícia Civil. Corregedoria Geral de Polícia. (2003) **Relatório Anual**. p. 24.

²⁴ BRASIL. Estado do Rio Grande do Sul. Secretaria da Justiça e da Segurança. Polícia Civil. Corregedoria Geral de Polícia. (2003) **Relatório Anual**. p. 24.

²⁵ BRASIL. Estado do Rio Grande do Sul. Secretaria da Justiça e da Segurança. Polícia Civil. Corregedoria Geral de Polícia. (2001) **Relatório Anual**. p. 31.

Quanto aos demais procedimentos que constituem atribuição das Corregedorias, dada a diversidade de categorização dos estados, optamos por agrupá-los em três grandes tipos: Sindicância, Procedimento de Rito Sumário e Procedimento de Rito Ordinário.

Para a pesquisa, foram considerados como **Sindicância** todos os expedientes de verificação de irregularidades preliminares ao processo administrativo com objetivo de apurar existência de irregularidades e que dispensem defesa e publicidade. O **Procedimento Rito Sumário**, se refere a todo processo administrativo (portanto, público e com direito a defesa e produção de provas) aplicável para casos de faltas menores, sujeitas a penalidades leves. Finalmente, o **Procedimento Ordinário** consiste no meio de apuração e punição de faltas graves, sendo necessário para a imposição de pena de demissão.

A partir destas definições, obtivemos os seguintes dados:

Quadro de procedimentos - Período (2001-2004)

Estado	Sindicância	Rito sumário	Rito ordinário	Total
DF	1436	47	164	1.647
ES	1062	*	*	1.062
PA	2842	*	*	2.842
RS	141	1.212	872	2.225
SP	12792	6871	252	19.915

*Dados não disponíveis.

Nesta tabela, chama atenção o fato do número de procedimentos de rito ordinário no Distrito Federal ser maior do que o número de procedimentos de rito sumário. Esse dado sugere que a Corregedoria de Polícia Civil do Distrito Federal tem dado ênfase a procedimentos mais complexos, com maior produção de provas e que podem gerar penalidades mais severas.

É interessante analisar os dados relativos aos procedimentos instaurados relacionando-os com o número de funcionários que atuam na área de apuração em cada estado.

Quadro de procedimentos instaurados X n.º de funcionários

Estado	Procedimentos instaurados* (2001-2004)	N.º total de funcionários no órgão	Funcionários na área de apuração	% de funcionários na apuração	n.º de alegações por funcionário para apuração (2001-2004)
DF	1.647	85	23	27%	71,6
ES	1.062	30	20	60%	53,1
PA	2.842	79	11	13,9%	258,36
RS	2.225	50	30 ²⁶	60%	74,16
SP	19.915	613*	59	9,6%	337,54

*Consideramos o número de sindicâncias, apurações preliminares, inquéritos e processos administrativos. No Espírito Santo e no Pará foram considerados apenas os números de Sindicâncias, pois o órgão não disponibilizou os demais dados.

Em São Paulo, dos 613 funcionários, 505 trabalham na área de punição, ao passo que somente 59 estão destinados ao trabalho de apuração (9,6%). Em contrapartida, no Espírito Santo, mais da metade dos funcionários da Corregedoria de Polícia Civil (60%) trabalham na área de apuração. No Pará, apenas 13,9% dos funcionários trabalham nessa mesma área. Observa-se, no entanto, uma maior agilidade na instauração de procedimentos nos estados do Pará e São Paulo, onde, provavelmente, há uma certa sobrecarga de trabalho para os funcionários da área de apuração, já que a relação do número de alegações por servidor é bastante superior à dos demais estados.

No Rio Grande do Sul, apesar de 60% dos funcionários atuarem na apuração de alegações, o órgão informa a necessidade de alocação de novos recursos humanos. O Relatório de Atividades de 2004 aponta um número crescente de procedimentos e, por outro lado, um número decrescente de servidores disponíveis. Isso, segundo o órgão, não chegou ainda a comprometer os procedimentos de sindicância e apurações preliminares, mas tem prejudicado a realização de inspeções²⁷.

Quanto aos procedimentos adotados diante da recepção de alegações de tortura, a Corregedoria de São Paulo indica instauração de inquérito, apurações preliminares ou outros procedimentos administrativos, segundo os dados fornecidos ou coletados. Se constatada a prática de tortura, é instaurado processo administrativo disciplinar. Dependendo do caso, pode ocorrer representação pela

²⁶ Número de funcionários da Delegacia de Feitos Especiais, responsável pelas apurações, conforme Relatório de atividades de 2004.

²⁷ BRASIL. Estado do Rio Grande do Sul. Secretaria da Justiça e da Segurança. Polícia Civil. Corregedoria Geral de Polícia. (2004) **Relatório Anual**. P. 15-18.

adoção de medidas assecuratórias previstas no artigo 86 da Lei Orgânica da Polícia.

No Rio Grande do Sul, a instauração de inquérito policial é seguida pelo encaminhamento ao poder judiciário e ao conselho superior de polícia, órgãos que julgam os procedimentos. No Espírito Santo, instaura-se investigação preliminar administrativa e criminal. Se constatada a prática, há encaminhamento da investigação preliminar ao Conselho de Polícia para abertura de processo administrativo e do inquérito policial para o Ministério Público.

A Corregedoria do Distrito Federal afirma que existindo indícios de tortura, ou de qualquer outro crime, é instaurado Inquérito Policial que, depois de concluído, é encaminhado ao Ministério Público. O Pará foi o único estado que mencionou o encaminhamento imediato para exame de corpo de delito, seguido pela instauração de procedimento criminal e administrativo. Na realidade, esse é um procedimento padrão determinado pelo CONSEP – Conselho Estadual de Segurança Pública na Resolução nº 038/2001:

Art. 1º Determinar às Corregedorias das Polícias Militar e Civil que, em caráter prioritário sobre os demais, instaurem inquérito policial em todas as denúncias envolvendo servidores da área do Sistema de Segurança Pública da prática de crimes previstos na Lei Federal n.º 9.455, de 07 de abril de 1997 (Lei sobre os crimes de torturas), devendo, imediatamente, solicitar ao Ministério Público que indique e autorize membro daquele órgão para acompanhar o respectivo inquérito policial.

§ 1º A autoridade policial envidará todos os esforços na lúdima apuração das denúncias, independentemente da ação da vítima ou de seu representante legal, não importando a motivação, os antecedentes e a legalidade da custódia do agente, vítima de tortura, cabendo a autoridade policial esgotar os esforços para comprovar a origem do dano inquinado.

§ 2º A requisição de perícia médico legal, **imprescindível nas denúncias mencionadas no caput, deverá conter, obrigatoriamente, quesito específico para avaliação psicológica da vítima.** (...) (grifo nosso).

De maneira geral, no entanto, os procedimentos da Corregedoria são aqueles determinados pelo Código Penal brasileiro, pelas leis que regem os servidores públicos em geral, bem como pelas leis específicas da Polícia Civil.

Quanto aos resultados no âmbito administrativo, em todos os estados, se constatadas a autoria e a materialidade do crime as penas vão da suspensão à demissão do servidor. No que concerne aos resultados obtidos no judiciário, os órgãos indicam denúncia pelo Ministério Público e, se constatada prática, condenação penal. No entanto, as Corregedorias não costumam ter registros dos resultados dos casos no judiciário, o que indica a existência de

ações fragmentadas e pouca comunicação entre os componentes do sistema de justiça e segurança pública.

Nesse sentido, constatou-se que a participação das Corregedorias de Polícia Civil em Grupos de Trabalho ou comissões que envolvam outros órgãos da administração estadual é escassa. As Corregedorias do Espírito Santo e do Distrito Federal não indicaram participar de nenhum Grupo de Trabalho ou Comissão. São Paulo mencionou a Divisão de Operações Policiais (DOP), mas não esclareceu sua estrutura ou funcionamento. Por sua vez, a Corregedoria do Pará afirmou ter representantes em grupos de trabalho sobre o PROVITA, os Defensores de Direitos Humanos e no Comitê Estadual contra a Tortura (recentemente desarticulado). A Corregedoria do Rio Grande do Sul, no relatório de 2004, informa a criação de um “grupo de trabalho objetivando a emissão de Provimento que irá instituir Normas Técnicas Policiais (NTP), tendo por escopo a uniformização de procedimentos, padronização e controle, por todos os Órgãos Policiais”²⁸.

No que se refere a alegações concluídas como “resistência seguida de morte” e “estrito cumprimento do dever legal”, apenas São Paulo possui registros. De 2001 a 2004, a Corregedoria de Polícia Civil desse estado concluiu 255 casos como “resistência seguida de morte”. Observa-se uma queda significativa desses registros no período estudado: de 85 casos em 2001 para 40 em 2004. Por outro lado, o órgão não informou registros de casos concluídos como “estrito cumprimento do dever legal”.

Punições

A maioria das Corregedorias de Polícia Civil analisadas possui competência para aplicar penalidades, com exceção da Corregedoria do Rio Grande do Sul, que pode aplicar apenas àqueles servidores do seu quadro de pessoal, por falta de atribuição legal.

No Distrito Federal, a Lei nº 4.878/65, que dispõe sobre o regime jurídico peculiar dos funcionários policiais civis da União e do Distrito Federal, trata da competência para aplicação de penalidades:

Art. 50. Para imposição de pena disciplinar são competentes:
I - o Presidente da República, nos casos de demissão e cassação de aposentadoria ou disponibilidade de funcionário policial do Departamento Federal de Segurança Pública;
II - o Prefeito do Distrito Federal, nos casos previstos no item anterior quando se tratar de funcionário policial da Polícia do Distrito Federal;

²⁸ BRASIL. Estado do Rio Grande do Sul. Secretaria da Justiça e da Segurança. Polícia Civil. Corregedoria Geral de Polícia. (2004) **Relatório Anual**. p. 06.

- III - o Ministro da Justiça e Negócios Interiores ou o Secretário de Segurança Pública do Distrito Federal, respectivamente, nos casos de suspensão até noventa dias;
- IV - o Diretor-Geral do Departamento Federal de Segurança Pública, no caso de suspensão até sessenta dias;
- V - os diretores dos órgãos centrais do Departamento Federal de Segurança Pública e da Polícia do Distrito Federal, os Delegados Regionais e os titulares das Zonas Policiais, no caso de suspensão até trinta dias;
- VI - os diretores de Divisões e Serviços do Departamento Federal de Segurança Pública e da Polícia do Distrito Federal, no caso de suspensão até dez dias;
- VII - a autoridade competente para a designação, no caso de destituição de função;
- VIII - as autoridades referidas nos itens III a VII, no caso de repreensão.

Desse modo, a Corregedoria da Polícia Civil do Distrito Federal pode aplicar as penas de repreensão e suspensão até 30 dias.

No Espírito Santo, o Estatuto dos Funcionários Policiais Civis, Lei nº 3.400/81, estabelece quanto à aplicação das penalidades que:

- Art. 209 - Para imposição das penas disciplinares são competentes:
- I - O Governador do Estado e o Secretário de Estado da Segurança Pública em qualquer caso.
 - II - O Conselho de Polícia Civil, nos casos previstos no artigo 196;
 - III - O Delegado Chefe da Polícia Civil nos casos previstos no artigo 197;
 - IV - O Delegado de Polícia nos casos previstos no artigo 200.

Desse modo, caberia à Corregedoria aplicar apenas a pena de advertência (art. 200).

No Pará, a Corregedoria de Polícia Civil possui competência para aplicação de penalidade, conforme disposições do art. 88 da Lei Complementar n.º 22/94:

- Art. 88 - As penalidades disciplinares serão aplicadas, observando-se o princípio da ampla defesa.
- I - Pelo Governador do Estado em caso de demissão, a bem do serviço público e suspensão por mais de 30 (trinta) dias;
 - II - Pelo Delegado Geral de Polícia Civil, nos casos de suspensão até 30 (trinta) dias;
 - III - Pelo Corregedor-Geral de Polícia Civil, pelo Diretor de Polícia Operacional e pelo Diretor da Academia de Polícia Civil, até 15 (quinze) dias de suspensão.
 - IV - Pelos Diretores dos Departamentos e Superintendências Regionais de Polícia Civil, nos casos de suspensão até 10 (dez) dias.

A Corregedoria do Rio Grande do Sul apontou uma série de dificuldades para a aplicação de penalidades, especialmente no que tange à sua competência legal para tanto. A

falta de regulamentação legal da COGEPOL faz com que o órgão só tenha competência para aplicar penalidade quanto aos servidores de seus quadros, nos termos do art. 94, V, da Lei n.º 7.366/80:

Art. 94 – Para aplicação das penas do Art. 83, são competentes:

I – o Governador do Estado, em qualquer caso;

II – o Secretário da Segurança Pública, no caso dos incisos I a V, em relação a todos os servidores da Polícia Civil;

III – o Conselho Superior de Polícia, em relação a todos os servidores, no caso dos incisos I, II, IV e V, podendo propor a aplicação das penas dos incisos III, VI, VII e VIII;

IV – o Superintendente dos Serviços Policiais, no caso dos incisos I a V, em relação a todos os servidores que lhe forem subordinados;

V – os Diretores de Departamento e órgãos do mesmo nível, nos casos dos incisos I, II, IV e V, em relação aos servidores que lhe forem subordinados, desde que a pena referida no inciso V não exceda de quarenta e cinco (45) dias;

VI – os Diretores de Divisão e de órgãos de mesmo nível, no caso dos incisos I, II, IV e V, em relação a seus subordinados, desde que a pena do inciso V não exceda a trinta e um (31) dias;

VII – os titulares de Delegacias de Polícia e órgãos de mesmo nível, no caso dos incisos I, II e V, quanto a seus subordinados, desde que a pena do inciso V não exceda de trinta (30) dias.

Parágrafo único – Será responsabilizada a autoridade que devolver, indevidamente, o conhecimento do fato ao nível hierárquico superior, quando tiver competência legal para exercer o poder disciplinar.(grifo nosso)

Nesse sentido, a Corregedoria de Polícia Civil do Rio Grande do Sul ressalta quanto ao serviço de sindicâncias que:

“apesar de ser ali elaborado todo o procedimento administrativo, com instauração, preparo e confecção de todos os atos concernentes aos feitos disciplinares, no final de um trabalho muitas vezes exaustivo, onde as investigações patrocinadas possam ensejar a aplicação de pena, vê-se a Autoridade Sindicante Corregedora impedida de executar tal mister, pois que –reitere-se – a COGEPOL, a despeito das atribuições de controle interno, inclusive quanto à apuração das transgressões disciplinares, tem refutada sua competência para aplicar pena a servidores policiais civis de todos os escalões, em virtude dos argumentos jurídicos já antes declinados. Espera-se que no transcurso de 2004, com amparo em novos mecanismos legais que vêm sendo ultimados, seja o órgão retirado da incômoda posição de, detendo o poder de fiscalização e controle outorgado pela Lei n.º 10.994/97, não poder aplicar punição aos servidores policiais, autonomamente, por transgressões disciplinares aqui apuradas e aos mesmos atribuídas”²⁹.

²⁹ BRASIL. Estado do Rio Grande do Sul. Secretaria da Justiça e da Segurança. Polícia Civil. Corregedoria Geral de Polícia. (2003) **Relatório Anual**. p. 36.

A Corregedoria de Polícia Civil de São Paulo possui a competência para aplicar penalidade nos termos do art. 70 da Lei Complementar nº 207/79, alterada pela Lei Complementar nº 922/2002:

Art. 70 - Para a aplicação das penas previstas no artigo 67 são competentes:

I - o Governador; (NR)

II - o Secretário da Segurança Pública; (NR)

III - o Delegado Geral de Polícia, até a de suspensão; (NR)

IV - o Delegado de Polícia Diretor da Corregedoria, até a de suspensão limitada a 60 (sessenta) dias; (NR)

V - os Delegados de Polícia Corregedores Auxiliares, até a de repreensão. (NR)

§ 1º - Compete exclusivamente ao Governador do Estado, a aplicação das penas de demissão, demissão a bem do serviço público e cassação de aposentadoria ou disponibilidade a Delegado de Polícia. (NR)

§ 2º - Compete às autoridades enumeradas neste artigo, até o inciso III, inclusive, a aplicação de pena a Delegado de Polícia. (NR)

§ 3º - Para o exercício da competência prevista nos incisos I e II será ouvido o órgão de consultoria jurídica. (NR)

§ 4º - Para a aplicação da pena prevista no artigo 68 é competente o Delegado Geral de Polícia.

A Corregedoria de Polícia Civil de São Paulo informa que a multa foi o tipo de sanção mais aplicado em todos os anos estudados. Em segundo lugar, aparece a demissão ou expulsão, seguida pela repreensão (incluindo repreensões seguidas de advertências). As formas de sanção menos aplicadas são a suspensão e a privação de liberdade.

Os casos de autoridades policiais punidas são raros. Em geral, os registros de punições se referem a agentes. O número de punições contra agentes no período estudado foi de 3217, enquanto houve apenas 152 sanções contra autoridades policiais.

No Pará, ao contrário de São Paulo, a sanção mais freqüente é a suspensão. Em seguida aparece a repreensão e em terceiro lugar a demissão/expulsão. Não há registros de multas nem de privação de liberdade. Tampouco há dados específicos por categoria que permitam identificar se aqueles que receberam as sanções são autoridades policiais ou agentes.

No Espírito Santo, o quadro em relação às punições aplicadas pela Polícia Civil é parecido com o do Pará (embora os dados do ES sejam menos completos). Também se destaca a suspensão, seguida pela repreensão e pela demissão/expulsão. Não há registros de multas e o órgão informa que a privação de liberdade não consta como pena administrativa. Além das sanções citadas, a Corregedoria de Polícia Civil do Espírito Santo também aplica a

	instaurada		Disciplinar instaurado		aplicada		
DF	1.436	47	*	164	*	*	164
ES	*	1.062	*	*	38	*	239
PA	*	2.842	*	*	503	*	--
RS	1.212	141	*	872	06	999	1.013
SP	12.792	6.151	1.816 (1.564 + 252 em estágio probatório)	*	2.860	*	*

* Dados não disponíveis.

No Distrito Federal, de 1.436 apurações preliminares instauradas, 47 (3%) resultaram em instauração de sindicância e 164 (11%) em inquéritos que foram encaminhados ao Ministério Público.

No Espírito Santo, das 1.062 sindicâncias instauradas 38 (3%) resultaram em aplicação de penalidade e 239 (22%) foram encaminhadas ao Ministério Público.

No Rio Grande do Sul, das 1.212 apurações preliminares, 11% resultaram em instauração de sindicância (141) e 72% das apurações (872) viraram inquérito. Das apurações preliminares, 999 (82%) foram encaminhadas à justiça e 1.013 (83%) ao Ministério Público. Quanto às penalidades, das 1.212 apurações, apenas 06 penalidades foram sugeridas entre os anos de 2002 e 2003 (0,5%).

Por outro lado, o número de penalidades aplicadas no Pará revela-se bastante superior à média de 3% verificada nos demais estados. As 2.842 sindicâncias instauradas resultaram em 503 penalidades, ou seja, 17% dos casos apurados via sindicância.

Em São Paulo, o número de procedimentos que resulta em aplicação de penalidade também é expressivo em relação aos demais estados. Das 12.792 apurações preliminares instauradas, 6.151 deram origem a instauração de sindicância (48%) e 1.816 em processo administrativo disciplinar (14%). Esses procedimentos resultaram, no período de 2001 a 2004 em 2.860 penalidades aplicadas, ou seja, 22% dos casos apurados.

1.2.3. CONCLUSÕES

Nas Corregedorias de Polícia Civil estudadas a qualidade dos trabalhos, a disponibilidade de recursos humanos e a eficácia na atuação são muito variáveis. Por outro lado, a atuação de todas elas é eminentemente investigativa e punitiva, ligada à idéia de fiscalização e controle, o que cumpre o determinado por lei, mas não prima pela prevenção. A

atuação preventiva é escassa, apesar de já haver previsão na Corregedoria de Polícia Civil do Pará. Apesar disso, mesmo a atuação punitiva mostrou-se limitada em razão dos sistemas legislativos estaduais, conforme se verificou no quadro sobre as punições.

As Corregedorias de Polícia Civil analisadas não são independentes ou autônomas, nem financeira nem politicamente. Funcionalmente são completamente dependentes, visto que todas são subordinadas aos dirigentes de suas corporações. Além disso, o Corregedor é vinculado à Polícia Civil, não possui mandato e pode ser substituído por vontade dos nomeantes, a qualquer tempo, sendo, portanto, sujeito a ingerências de seus superiores. Isso é extremamente delicado, na medida em que se trata de uma instituição que possui a função de investigar integrantes da corporação a que é subordinada.

Salvo no Pará, o espaço físico destinado aos órgãos foi considerado suficiente, mas a qualidade do aparelhamento técnico e das viaturas variou conforme o estado.

O uso da internet é difundido entre os funcionários, principalmente com a finalidade de pesquisa e e-mail. Porém, as Corregedorias de Polícia Civil estudadas não possuem página específica na Internet, com informações sobre suas funções, os instrumentos normativos que as regulam e relatórios de trabalho, o que facilitaria o conhecimento da população sobre as atividades do órgão.

Em relação à sistematização e publicização do trabalho, ela existe, mas o processo ainda possui características bastante peculiares em cada estado e o nível de informatização é frágil. Além disso, apesar de todas possuírem arquivo e produzirem relatórios, a divulgação desses relatórios não é obrigatória, o que significa a não difusão da atuação do órgão. Nesse ponto, consideramos imprescindível a conscientização da necessidade de se difundir o trabalho das Corregedorias bem como seus resultados práticos para conhecimento, reconhecimento e controle social.

Quanto ao perfil dos recursos humanos dos órgãos pesquisados, verificou-se que as Corregedorias de Polícia Civil são formadas prioritariamente por homens, brancos, entre 30 e 50 anos (faixa etária predominante de 31 a 40 anos), com nível educacional mínimo de ensino médio (predominando superior) e formação em direitos humanos embasada principalmente em seminários e palestras.

Em relação às alegações recebidas, nota-se predominância de casos de abuso de autoridade, lesão corporal, ameaça, infração disciplinar, negligência, concussão/extorsão, corrupção, prevaricação e estelionato, além de haver expressivo número de homicídios (frequentemente registrados como “mortes em confronto”) e tortura. Essas alegações, de acordo com os dados obtidos, são efetivadas principalmente pelo Ministério Público e por

pessoas físicas, entre elas a própria vítima. O perfil dos autores, notadamente pessoa física, demonstra a importância que deve ser dada à proteção do autor da alegação. Diante disso, todas as Corregedorias de Polícia Civil afirmam receber e realizar investigações de alegações anônimas.

Quanto ao encaminhamento dos casos, não houve informações que propiciassem uma conclusão, já que apenas o estado do Espírito Santo disponibilizou dados.

Tampouco foi possível obter dados que possibilitassem uma conclusão mais aprofundada quanto aos procedimentos administrativos através dos questionários. Ainda assim, a análise dos procedimentos apurados entre 2001 e 2004 em relação ao número de funcionários existentes para as apurações, sugeriu haver uma maior carga de trabalho nas Corregedorias de Polícia Civil de São Paulo e do Pará.

Por outro lado, verificou-se que menos de 20% das alegações que chegam às Corregedorias de Polícia Civil são efetivamente concluídas com algum tipo de punição, sendo que na maior parte dos estados a média foi inferior a 3%.

Quanto às alegações de tortura, as Corregedorias de Polícia Civil informaram que são seguidos os procedimentos expressos no Código de Processo Penal e nas leis referentes à Polícia Civil. Administrativamente, constatada a autoria, os responsáveis podem ser suspensos ou demitidos. No campo penal, os órgãos informam denúncia pelo Ministério Público e condenação judicial. No entanto, nenhum órgão possui informação sobre os resultados no âmbito judiciário, o que indica existência de ações fragmentadas e pouca comunicação entre os órgãos que compõem o sistema de justiça e segurança pública. A média de penalidades administrativas aplicadas pelos órgãos confirma a dificuldade em se constatar esse tipo de crime, notadamente em razão de coleta de provas e testemunhos.

Finalmente, observa-se que as Corregedorias de Polícia Civil pouco interagem com outros órgãos da administração estadual, havendo Corregedorias que não participam de nenhum grupo de trabalho ou comissão interinstitucional.

1.3. CORREGEDORIAS DE POLÍCIA MILITAR

Neste tópico buscaremos sistematizar comparativamente as informações coletadas nos questionários das Corregedorias de Polícia Militar do Distrito Federal, Espírito Santo, Pará, Rio Grande do Sul e São Paulo.

1.3.1. ARQUITETURAS ORGANIZACIONAIS E MODELOS DE GESTÃO

Estrutura Político-organizacional

Das cinco Corregedorias militares analisadas pela pesquisa, a mais antiga é a de São Paulo, cuja data de criação é de 16 de agosto de 1950. No entanto, o decreto que a institui na forma atual é de 1990. A segunda a ser instituída foi a Corregedoria da PM do Distrito Federal, criada em 1996. Em seguida, surgiram as Corregedorias de Polícia Militar do Rio Grande do Sul, Espírito Santo e Pará criadas, respectivamente, nos anos de 1997, 1998 e 2002.

A Corregedoria de Polícia Militar do Estado de São Paulo tem a função de fiscalizar o cumprimento das diretrizes do Comandante Geral e administrar os processos nas áreas de disciplina, polícia judiciária militar, atividades funcionais e conduta dos militares do estado (inciso V, art. 2º, Decreto 49.248/2004). Além disso, a página na internet da Corregedoria³⁰ informa que também é de responsabilidade do órgão apurar casos em que o policial militar é vítima, *“para a satisfação dos anseios de justiça, da Corporação e da família daquele que tomba em serviço ou em razão dele”*. A legislação que rege as atuações da Corregedoria de Polícia Militar de São Paulo é o Decreto estadual nº 31.318/90.

Esse decreto informa que as atribuições da Corregedoria de Polícia Militar são:

³⁰ <http://www.polmil.sp.gov.br/unidades/corregpm/>

- I - Averiguar os crimes militares que envolvam integrantes da Polícia Militar, quando determinado pelo Comandante Geral da Corporação, ou quando levados ao seu conhecimento;
- II - Assumir a apuração dos crimes militares, apurar as faltas disciplinares, realizar sindicâncias e proceder a Conselho de Justificação e Conselho de Disciplina, quando os respectivos procedimentos forem avocados, instaurados ou determinados pelo Comandante Geral da Corporação;
- III - Requisitar ou solicitar os documentos necessários a instruírem os respectivos procedimentos, inclusive de outros órgãos públicos;
- IV - Manter atualizado, por todos os meios de identificação o registro dos antecedentes criminais, disciplinares e funcionais dos integrantes da Corporação;
- V - Requisitar ou solicitar o comparecimento de Policiais Militares, assemelhados e funcionários civis, que exerçam as funções em unidades da Polícia Militar;
- VI - A fiscalização dos integrantes da Polícia Militar, inclusive através de exteriorização que garanta a eficiência de suas específicas atribuições;
- VII - Adotar, de ofício ou quando provocada, quaisquer outras providências necessárias ao fiel desempenho das atribuições que lhes são conferidas no presente decreto.

A Corregedoria Geral da Brigada Militar do Rio Grande do Sul foi criada e regulada pela Lei nº 10.991 de 18 de agosto de 1997. De acordo com o parágrafo único do art. 14 da Lei nº 10.991/97, em concomitância com o Decreto nº 38.107/98, as competências do órgão são:

- I – cumprir atividades que lhe sejam atribuídas pelo Comandante-Geral;
- II – exercer a apuração de responsabilidade criminal, administrativa ou disciplinar;
- III – fiscalizar as atividades dos órgãos e servidores da Brigada Militar, realizando inspeções e correições e sugerindo as medidas necessárias ou recomendáveis para a racionalização e eficiência dos serviços;
- IV – avaliar, para encaminhamento posterior ao Comandante-Geral, os elementos coligidos sobre o estágio probatório de integrantes da carreira de Servidor-Militar;
- V – requisitar, de qualquer autoridade, certidões, diligências, exames, pareceres técnicos e informações indispensáveis ao bom desempenho de sua função; e
- VI – elaborar o regulamento do estágio probatório dos servidores-militares.

A Corregedoria de Polícia Militar do Espírito Santo foi criada em 28.08.1998 por meio do Decreto estadual nº 4.328, que estabelece que ela integra o Comando Geral da Corporação como órgão de direção encarregado de:

“planejar, coordenar, executar, fiscalizar e controlar os trabalhos e os processos administrativos na área disciplinar e penal, referentes a atos envolvendo a participação de policiais militares, visando assegurar a disciplina e a apuração de infrações penais no âmbito da PMES” (Art. 2º, §1º).

Ou seja, a Corregedoria de Polícia Militar do Espírito Santo é um órgão para investigar alegações contra a atuação de policiais militares, seja de forma administrativa (referente apenas a sanções disciplinares), seja de forma penal (referente a crimes e contravenções praticados por policiais). A página da Corregedoria Militar na internet³¹ apresenta a instituição como responsável por analisar, investigar, encaminhar e solucionar infrações administrativas, contravenções e crimes cometidos por policiais militares do estado do Espírito Santo, além de sanear os procedimentos administrativos e penais militares feitos pela Polícia Militar.

A Corregedoria de Polícia Militar do Pará foi criada em 12 de junho de 2002 pelo Decreto nº 5.314 e é regulada pelo decreto do governador. Essa Corregedoria tem como embrião a Portaria nº 10, de 04 de maio de 1993, expedida pelo Comando Geral da PM do Pará, que designava a Corregedoria de “Coordenadoria de Investigação e Correição Policial Militar” como Órgão de Direção Geral. Com a redação da Lei de Organização Básica da Polícia Militar do Estado do Pará, a denominação inicial da Coordenadoria foi alterada para “Corregedoria Geral” e, em 1999, uma nova portaria, nº 039/1999, ampliou suas atribuições. Em 2002, por meio do Decreto nº 5.314, de 12 de junho, a Corregedoria da Polícia Militar do Pará foi criada com as competências atuais, quais sejam:

- I. Exercício de Polícia Judiciária Militar;
- II. Exercício do Poder Disciplinar no âmbito da Corporação Policial Militar;
- III. Prestação de informações permitidas e necessárias aos diversos tipos de instrução processual;
- IV. Assessoramento ao Comandante Geral da Corporação quanto às ações preventivas e repressivas relacionadas aos indícios de improbidade administrativa;
- V. Fiscalização do emprego de PMs, que deve ocorrer dentro dos limites da lei e dos princípios éticos que regem a atividade policial militar³².

Como se pode ver, a Corregedoria de Polícia Militar do Pará possui a função de assessorar o Comandante da corporação quanto a **ações preventivas** relacionadas aos indícios de improbidade administrativa. Tal como na Polícia Civil, a Corregedoria da PM do Pará é a

³¹ <http://www.pm.es.gov.br>

³² Informação retirada da página eletrônica da Corregedoria de Polícia Militar do Pará: <http://www.pm.pa.gov.br/index.php?pagina=8>. Acesso em 15.11.2005.

única a possuir tal competência, pois, em regra, a atuação das Corregedorias é eminentemente repressiva: refere-se à investigação e punição de transgressões disciplinares e infrações penais cometidas por policiais militares.

A Corregedoria de Polícia Militar do Distrito Federal foi criada pelo Decreto nº 17.725 de 19 de outubro de 1996 com competências para:

- I – Cumprir Cartas Precatórias, no âmbito da Polícia Militar, atendendo ordem judicial ou solicitação de outras Corporações relacionadas com Inquérito e Processos Judiciais;
- II - Proceder à correção de Processos Administrativos e Inquéritos Policiais Militares a serem remetidos à Justiça;
- III – Atender solicitações relacionadas com diligências e instrução em processos judiciais, oriundos do Poder Judiciário, Procuradoria Geral do Distrito Federal e Ministério Público;
- IV – Apreciar por ordem expressa do Comando Geral os procedimentos relacionados com irregularidades ou infrações cometidas por servidores civis e militares da Corporação;
- V – Apreciar e instruir as solicitações de apuração de Conselhos de Disciplina e Justificação;
- VI – Elaborar instruções normativas, orientadoras das atividades de Polícia Judiciária Militar e Disciplinar e Justificação;
- VII – Solicitar informações de Órgãos Públicos ou particulares, necessárias à instrução de procedimentos disciplinares e judiciais;
- VIII – Manter atualizado o registro de antecedentes criminais e disciplinares dos servidores civis e militares da Corporação;
- IX – Apurar responsabilidade através de Tomada de Contas Especial, relativa a danos, perda, extravio, subtração e desvio de valores e bens patrimoniais distribuídos a Corporação;
- X – Exercer o controle interno da atividade policial da Corporação.

Todas as Corregedorias de Polícia Militares são subordinadas ao Comando Geral da Polícia Militar, responsável pela indicação e por substituições do Corregedor, função de confiança e sem mandato. Assim, no Distrito Federal e no Espírito Santo quem nomeia e escolhe o dirigente da Corregedoria é o próprio Comando Geral. Em São Paulo e no Rio Grande do Sul, quem nomeia é o Governador do Estado, mas após indicação e escolha dos Comandos estaduais.

Conforme respostas dos questionários, somente no Pará a nomeação se daria por escolha do Governador. Nesse caso, ele indicaria o responsável pela Corregedoria e o Conselho de Segurança Pública aprovaria ou não o nome. No entanto, o Decreto nº 5314 de 2002 estabelece que “o Corregedor-Geral [da Corregedoria de Polícia Militar do Pará] será designado pelo Comandante-Geral, dentre os oficiais superiores do Quadro de Comandantes, preferencialmente com formação jurídica, após avaliação realizada em audiência inquisitiva do Conselho Estadual de Segurança Pública” (art 2º, § 1º). Ou seja, de acordo com o

instrumento normativo que regula a Corregedoria de Polícia Militar do Pará a escolha é feita pelo Comandante da corporação e não pelo Governador.

Todos os Corregedores são ainda, obrigatoriamente, oficiais de carreira, vinculados à corporação militar, conforme seus respectivos instrumentos normativos. Para o estado do Pará, basta ser oficial superior do quadro de comandantes, ao passo que no Rio Grande do Sul é necessário que seja um coronel da ativa.

Em todos os casos, porém, a Corregedoria, que tem a função de investigar desvios de conduta da Polícia Militar, possui dirigentes subordinados e dependentes da própria corporação que deveriam investigar, pois até mesmo a substituição é feita a critério dos Comandos da PM.

Quadro comparativo das Corregedorias de Polícia Militar

UF	Instrumentos normativos	Subordinação	Corregedor		
			indicação	Nomeação	mandato
DF	Decreto nº 17.725/96	Comando Geral da Polícia Militar	Comando Geral da Polícia Militar	Comando Geral da Polícia Militar	Não possui
ES	Decreto estadual nº 4.328/98	Comando Geral da Polícia Militar	Comando Geral da Polícia Militar	Comando Geral da Polícia Militar	Não possui
PA	Decreto nº 5.314/2002	Comando Geral da Polícia Militar	Comando Geral da Polícia Militar	Comando Geral da Polícia Militar	Não possui
RS	Lei nº 10.991/97 e Decreto nº 38107/98	Comando Geral da Polícia Militar	Comando Geral da Polícia Militar	Governador	Não possui
SP	Decreto estadual nº 31318/90	Comando Geral da Polícia Militar	Comando Geral da Polícia Militar	Governador	Não possui

Assim como as Corregedorias de Polícia Civil, além de não serem politicamente independentes, as Corregedorias de Polícia Militar também não o são financeiramente: apenas a de São Paulo informou possuir dotação orçamentária própria. Nos demais estados e no Distrito Federal, os recursos provêm da própria corporação, que, por sua vez, recebe os valores do Poder Executivo estadual. Os principais gastos indicados pelos órgãos foram com material de expediente (DF, ES, PA e RS), manutenção de viaturas (SP e RS), equipamentos (SP) e aquisição de tecnologias para o trabalho (RS).

Em relação às áreas específicas, todas as Corregedorias de Polícia Militar possuem setores responsáveis pelo recebimento de alegações, sugestões ou reclamações e por apuração preliminar. As demais seções específicas estudadas, ou seja, de investigação, punição e

prevenção, variam de acordo com o estado. Assim, em São Paulo não há setor específico para a investigação, pois essa atividade é realizada pelo comando de cada batalhão ou ainda pelas corregedorias locais e não pela Corregedoria Geral. No Distrito Federal e no Espírito Santo não há setor específico para a punição porque isto é competência do Comando Geral e não da Corregedoria, órgão subordinado àquele. Por outro lado, a Corregedoria de Polícia Militar do Pará é a única a possuir setor específico para prevenção de transgressões disciplinares, ao passo que a Corregedoria-Geral da Brigada Militar do Rio Grande do Sul é a única a afirmar possuir áreas específicas para todas as demais atividades: recebimento de alegações, apuração preliminar, investigação propriamente dita e punição, chamadas, de acordo com o art. 9º do Decreto 38.107/98 de: Justiça e Disciplina, Feitos Especiais, Correição, além de Seção Administrativa.

A principal forma de recebimento de alegações de transgressão penal ou disciplinar de policiais é o contato direto ou o telefone. A Corregedoria de São Paulo mostra-se a mais acessível ao recebimento de alegações: além das formas citadas, ainda é possível noticiar um fato por serviço telefônico 0800, correio eletrônico, correio comum, fax e por meio da Ouvidoria. A Corregedoria-Geral da Brigada do Rio Grande do Sul também possui todos estes meios, salvo serviço 0800. A Corregedoria da PM do Pará é a única a não receber alegações por meio de correio eletrônico, ao passo que a do Espírito Santo não recebe por meio de fax. Já a Corregedoria de Polícia Militar do Distrito Federal recebe alegações por e-mail, contato direto, telefone comum, correio e por meio da Ouvidoria que a integra³³.

Em relação às alegações anônimas, todas as Corregedorias de Polícia Militar dos estados pesquisados e do Distrito Federal afirmam receber e averiguá-las preliminarmente.

³³ Segundo informação da Corregedoria Geral de Polícia Militar do Distrito Federal, “a Ouvidoria integra a Corregedoria, porém não se trata de uma Seção. Nesse sentido o Corregedor-Geral também é o Ouvidor-Geral da Polícia Militar. A sua estrutura compreende postos avançados de atendimento ao público externo e interno no Projeto "Na Hora" sediado na Rodoviária do Plano Piloto e no Shopping Alameda em Taguatinga. Há possibilidade de recebimento de denúncias, reclamações, sugestões e elogios via internet, por telefone ou pessoalmente. Assim a Ouvidoria somente processa as informações, cabendo à Corregedoria a investigação dos fatos.”

Todas as Corregedorias de Polícia Militar também afirmaram possuir área específica para atendimento ao público, que pode ser uma delegacia especializada, como no Distrito Federal, ou uma seção permanente de atendimento, como no Espírito Santo. Em São Paulo, além do protocolo geral há um “serviço de permanência”, aberto 24 horas e chefiado por um Oficial da Polícia Militar. No Rio Grande do Sul há duas áreas responsáveis pelo atendimento: a Ouvidoria, para casos de denúncias, e a seção administrativa para os demais casos.

Em geral, as Corregedorias de Polícia Militar estudadas não interagem com outros órgãos da administração pública. As únicas que indicam participar de grupos de trabalho ou comissões envolvendo outros órgãos são as do Pará e do Espírito Santo. A primeira faz parte da Companhia Especial de Polícia Assistencial (CEPAS), do Conselho de Segurança Pública (CONSEP), de programas de proteção e compunha o Comitê Estadual de Combate à Tortura (recentemente desarticulado). A Corregedoria da Polícia Militar do Espírito Santo indica fazer parte de um grupo de estudo para a unificação das corregedorias nos termos do Sistema Único de Segurança Pública.

Estrutura Físico-Material

Os espaço físico destinado às Corregedorias de Polícia Militar em geral corresponde às necessidades de trabalho. De acordo com os órgãos, apenas em São Paulo haveria necessidade de reforma nas instalações do prédio principal.

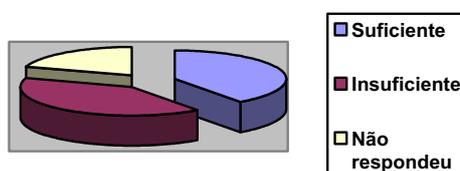
A aparelhagem técnica e os equipamentos dos órgãos também foram considerados adequados no questionário aplicado: os únicos considerados insuficientes foram a aparelhagem e os equipamentos destinados à área de recebimento de alegações na Corregedoria de polícia militar do estado do Pará. Os demais foram todos considerados, no mínimo, suficientes, sendo que no Rio Grande do Sul a qualidade dos equipamentos e da aparelhagem técnica foi avaliada como excelente em todas as áreas. Isso dá a essa Corregedoria a configuração de mais bem aparelhada entre os órgãos da polícia militar

pesquisados. Por outro lado, a Corregedoria da Polícia Militar do Distrito Federal somente respondeu quanto à área responsável pelo recebimento de alegações, cujos equipamentos foram classificados como suficientes para o trabalho.

Todas as Corregedorias de Polícia Militar possuem funcionando de acordo com suas necessidades de trabalho: fax, computador, celular e telefone fixo. Nesse item, as Corregedorias da PM do Rio Grande do Sul e de São Paulo aparecem como as mais bem equipadas: possuem, ambas, além dos itens mencionados, impressora e máquina de fotocópia e a de São Paulo ainda possui rádio. Apesar de serem mais bem equipadas, a diferença entre as demais é mínima: dos 09 itens questionados, todas responderam afirmativamente pelo menos para 07. No entanto, na Corregedoria do Espírito Santo os itens, apesar de existirem, são considerados insuficientes.

O aspecto mais delicado quanto à estrutura físico material das Corregedorias de Polícia Militar é a situação das viaturas, que foi avaliada como suficiente apenas pelo Rio Grande do Sul e São Paulo. No Distrito Federal e no Pará foram consideradas insuficientes. A Corregedoria de Polícia Militar do Espírito Santo não respondeu a esse item, apesar de haver indicado os tipos de viaturas existentes no órgão.

Disponibilidade de viaturas



O uso da internet como ferramenta de trabalho é disseminado, sendo utilizada principalmente para navegação, pesquisa e e-mail. Apenas a Corregedoria militar do Espírito Santo, afirmou que “a Internet que o órgão usa é do quartel e é usada (sic) para encaminhar documentos internos com uso

muito limitado”. Apesar de nenhuma Corregedoria possuir página independente, todas possuem endereços eletrônicos agrupados dentro dos sítios das corporações militares.

Em relação à sistematização do trabalho, verifica-se que ela é mínima: somente no Rio Grande do Sul a Corregedoria de Polícia militar possui arquivo físico dos procedimentos realizados, bem como da documentação produzida, além de banco de dados informatizado alimentado pelas unidades da corporação. Nos demais estados, observa-se dificuldade de sistematização e memória de trabalho: em São Paulo a Corregedoria de Polícia Militar não possui arquivo ou banco de dados; no Distrito Federal e no Espírito Santo, apesar de existirem e serem informatizados, são segmentados (ou seja, cada seção possui um próprio), ao passo que no Pará o banco de dados ainda está em fase de implantação, havendo apenas um arquivo interno com os relatórios.

Em relação aos relatórios: são produzidos sistematicamente por todas as Corregedorias de Polícia Militar, sendo mais comum os relatórios mensais (DF, ES e SP) e anuais (ES, RS e SP). Além dessa periodicidade, foram anotados ainda trimestrais (PA), semestrais (RS) e diários (ES). Por outro lado, cabe destacar que apenas a Corregedoria da PM do Pará disponibilizou tais relatórios (relativos aos anos de 2002 e 2003) para a pesquisa.

Apesar de apenas as Corregedorias do Rio Grande do Sul e São Paulo afirmarem expressamente que divulgam seus relatórios, verifica-se que, com exceção do Distrito Federal, todas possuem alguma forma de tornar público o trabalho realizado.

Rio Grande do Sul e São Paulo afirmam publicar seus dados no Diário Oficial do Estado. Além disso, a Corregedoria do Rio Grande do Sul também divulga por meio do portal eletrônico, mas, nesse caso, apenas para pessoas cadastradas. A Corregedoria do Pará apresenta seus relatórios aos órgãos de segurança pública, à Ouvidoria e ao CONSEP (Conselho Estadual de Segurança

Pública). A Corregedoria do Espírito Santo não realiza divulgações, mas elas ocorrem por meio das relações públicas da Polícia Militar.

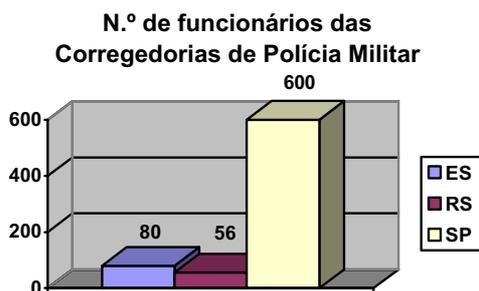
Somente a Corregedoria de Polícia Militar do Distrito Federal informou que seus relatórios seriam documentos de divulgação interna do próprio órgão, correndo em sigilo. Embora esse órgão tenha indicado que tais relatórios poderiam ser divulgados mediante solicitação motivada, até o final da pesquisa não foi possível obter grande parte dos dados solicitados ao DF.

Diante de tudo isso, percebe-se que a realidade físico-material das organizações pesquisadas apresenta condições mínimas de trabalho, equipamentos relativamente bons e o uso e o acesso à Internet disseminados. No entanto, a sistematização e a divulgação dos trabalhos são problemáticas. Na realidade, a divulgação é incipiente, pois inacessível à população como um todo: quando há ocorre apenas em Diário Oficial ou direcionada aos órgãos de segurança pública. Isso dificulta o controle social de uma organização que teria a função de fiscalizar a corporação a que é subordinada econômica e politicamente.

Recursos Humanos

As Corregedorias de Polícia Militar são formadas por servidores públicos, predominantemente do sexo masculino, com bom nível educacional (mínimo nível médio) e faixa etária de 31 a 40 anos. No Espírito Santo e Rio Grande do Sul a Corregedoria conta ainda com estagiários e no Pará com voluntários.

A Corregedoria da Polícia Militar do Espírito Santo informou possuir 80 funcionários, a do Rio Grande do Sul, 56 e a de São Paulo 600. Os demais estados não forneceram este dado.



O tempo de permanência dos funcionários varia conforme o estado. No Distrito Federal, os funcionários da Corregedoria de Polícia Militar permanecem em média de 01 a 03 anos. No Espírito Santo, o tempo médio é de 03 a 05 anos. Em São Paulo, os funcionários da Corregedoria de Polícia Militar permanecem mais de 05 anos trabalhando no órgão.

No Pará e no Rio Grande do Sul, o período de permanência varia de acordo com a área: no Pará a área em que os funcionários permanecem menos tempo é a responsável pelo recebimento das alegações: menos de 06 meses. As demais áreas passam por um processo de gradação: de 01 a 03 anos na área de prevenção; de 03 a 05 anos da área de apuração e mais de 05 anos na área responsável pela punição de transgressões disciplinares.

Na Corregedoria de Polícia Militar do Rio Grande do Sul, por sua vez, os funcionários permanecem cerca de 01 a 03 anos na área de recebimento de transgressões disciplinares; e 03 a 05 anos nas áreas responsáveis pela apuração e pela punição. A Corregedoria do Rio Grande do Sul também informou sobre o tempo médio de permanência dos funcionários na prevenção de transgressões disciplinares, apesar de anteriormente haver informado não possuir área específica para a prevenção: seriam cerca de 06 meses.

De modo geral, constata-se que, apesar de diferenças em razão das particularidades de cada estado, ao contrário da Polícia Civil, a área que conserva seus funcionários por mais tempo nas Corregedorias da PM é a responsável pela punição, que também possui tradicionalmente os mais altos cargos (com exceção do Distrito Federal, que não possui essa seção específica).

Na maioria dos casos, os funcionários responsáveis pela área de apuração de transgressões disciplinares trabalham 8 horas por dia nas Corregedorias de Polícia Militar. No Espírito Santo também há plantão de 24 horas, além de observarem que há escala de 12 por 36, 12 por 24 e 12 por 48 horas. São Paulo indica possuir outra escala de trabalho que não as informadas no questionário, mas não especifica a forma em que organiza os seus plantões.

Existe sistema de rodízio entre as áreas dos órgãos militares estudados, mas esta é uma medida excepcional devido à especialização das atividades. No Pará, o rodízio ocorre em caso de necessidade de deslocamentos relacionados a alegações de outras cidades; em São Paulo conforme a necessidade do serviço ou do funcionário; no Distrito Federal em caso de substituição temporária (férias, afastamento, licença). As demais Corregedorias informaram não fazerem uso desse recurso.

O perfil dos funcionários foi traçado em relação ao sexo, faixa etária e qualificação, desconsiderando-se a Corregedoria de Polícia Militar do Distrito Federal, que não ofereceu informações relativas a seu quadro de recursos humanos. A maioria das Corregedorias da PM estudadas não disponibilizou dados sobre características étnicas e raciais de seus funcionários.

Em relação ao sexo, a participação feminina não é igualitária: a Corregedoria militar com maior participação de mulheres é a do Pará, com 30% do efetivo. Em contrapartida, a Corregedoria que menor participação feminina possui é a de São Paulo, onde as mulheres representam apenas 8,33% do total de funcionários. Em relação aos demais órgãos, as mulheres representam 21,25% dos funcionários da Corregedoria de Polícia Militar do Espírito Santo e 21,42% no Rio Grande do Sul.

A análise a partir das áreas ficou prejudicada, pois apenas Espírito Santo e Rio Grande do Sul puderam disponibilizar informações. No entanto, a partir dos dados obtidos foi possível constatar que a participação das mulheres nas Corregedorias da PM desses estados se dá principalmente no recebimento de alegações e na prevenção.

Quanto à raça, apenas a Corregedoria militar do Rio Grande do Sul disponibilizou dados. Nessa Corregedoria, a participação de brancos é de

80,35%, ao passo que a de pardos é de 14,28% e a de negros de 5,35%, não havendo indígenas ou amarelos. Quando realizada uma análise por área, verifica-se que o contingente de brancos encontra-se nas áreas de apuração e punição, ao passo que pardos e negros estão em áreas afeitas ao recebimento de alegações e prevenção de transgressões disciplinares.

A faixa etária dos funcionários nas Corregedorias militares, assim como na Polícia Civil, em geral, situa-se entre 31 e 40 anos. A Corregedoria mais antiga, de São Paulo, é a única com funcionários entre 21 e 40 anos. Por outro lado, a Corregedoria com faixa etária mais alta é a do Pará, com funcionários acima de 50 anos na área de punição.

No que se refere à qualificação dos funcionários, oscila do nível médio à pós-graduação. A Corregedoria da PM com melhor qualificação profissional é a do Rio Grande do Sul: em todas as áreas há funcionários com pós-graduação. Apesar disso, em todos os estados, as áreas de apuração e de punição de transgressões disciplinares possuem em seus quadros funcionários com esse nível de formação.

Apesar dessa alta qualificação, a formação em direitos humanos nas Corregedorias de Polícia Militar restringe-se a seminários e palestras, além de aulas de direitos humanos no currículo escolar dos policiais militares. Apenas no Rio Grande do Sul há funcionários com pós-graduação e mestrado na área. Esses funcionários estão presentes nas áreas de recebimento, apuração e punição de transgressão disciplinar.

Em geral, as Corregedorias militares não promovem ou financiam a capacitação de seus funcionários nas áreas administrativa, de direitos humanos e de segurança pública. A capacitação, no entanto, existe, e é sempre realizada por outras entidades, com predominância de formação técnica em segurança pública. Ou seja, a atuação da Corregedoria limita-se a permitir o acesso de seus funcionários a esse tipo de formação.

Assim, no Distrito Federal é a própria Polícia Militar que realiza, promove ou financia cursos nas áreas em questão. No Rio Grande do Sul há predominância de cursos na área de segurança pública, conforme plano da própria corporação. No Espírito Santo há a diretoria de ensino que centraliza a parte de formação da Polícia Militar. No Pará há cursos de formação e aperfeiçoamentos na área de segurança pública realizados pelo Instituto de Ensino Superior. Em relação a direitos humanos, há curso aplicado aos policiais militares uma vez ao ano pelo mesmo instituto, mas a única área que recebe investimento nessa formação, segundo a Corregedoria de Polícia Militar, é a área de recebimento de alegações. Somente em São Paulo a capacitação é feita anualmente nas três áreas, sendo que a área administrativa é coberta por matérias sobre temas institucionais, a área de direitos humanos restringe-se a aulas de direito constitucional e a área de segurança pública privilegia aulas de policiamento ostensivo.

1.3.2. INDICADORES DE EFICIÊNCIA

Alegações recebidas

A média anual de alegações recebidas nas Corregedorias militares analisadas foi informada apenas pelos estados de São Paulo, Pará e Rio Grande do Sul, e são respectivamente: 5878, 720 e 834 casos.

Quanto ao total de alegações por ano, apenas os estados do Espírito Santo, São Paulo e Rio Grande do Sul forneceram informações:

Quadro de alegações recebidas (2001-2004)

Estados/ n° de alegações anuais	2001	2002	2003	2004	Total
DF	-	-	-	-	-
ES	-	-	369	384	753

PA	-	-	-	-	-
RS	687	821	1129	702	3339
SP	5111	6129	6033	6424	23697

Todas as Corregedorias apresentam o Ministério Público e a vítima como os principais autores de alegações. Além disso, indicam conselhos, polícia e comissões de direitos humanos de assembleias legislativas como fontes importantes de encaminhamentos. Pará, Rio Grande do Sul e São Paulo também incluem a Ouvidoria como autora de alegações. A Corregedoria do Espírito Santo observa que “*determinadas alegações são encaminhadas diretamente ao comando geral, que determina instauração de procedimentos via corregedorias*”. São Paulo acrescenta ainda o Núcleo de Atendimento ao Cidadão - NAC, Web Denúncia, Disque Denúncia e Poder Judiciário como autores de alegações.

Quanto ao total de alegações recebidas de acordo com a tipologia apresentada pelo questionário, apenas as Corregedorias do Espírito Santo e Rio Grande do Sul disponibilizaram dados, apresentados na tabela a seguir:

Tipo das alegações recebidas (2001 a 2004)

Tipo/nº total de alegações recebidas entre 2001 e 2004	ES	RS
Abuso de autoridade	0	957
Ameaça	16	457
Concussão/extorsão	7	10
Constrang. Ilegal	2	73
Corrupção passiva	0	19
Discriminação	0	0
Enriqueciment. Ilícito	0	0
Estelionato	0	0
Falta policiamento	0	3
Homicídio	93	22
Infração disciplinar	0	521
Lesão corporal	391³⁴	226
Má qual. do atendim.	0	56
Negligência	0	0
Peculato	7	14
Prevaricação	17	33

³⁴ A Corregedoria de Polícia Militar do Espírito Santo considera que dessas 391 lesões corporais, 200 são classificadas como lesão PAF.

Tentativa homicídio	3	0
Tortura	0	19
Tráfico de drogas	0	98
Outros	0	991
Não informado	0	0
Total	536	3499

No Espírito Santo, destacam-se os casos de lesão corporal e homicídio. Um dos fatores relacionados ao elevado número de lesões corporais e a ausência de alegações de tortura na Corregedoria do Espírito Santo é o fato de que o Código Penal Militar não contempla o crime de tortura. Com isso, conforme informado pelo órgão, as alegações de tortura são desclassificadas e investigadas como lesão corporal. Também é curiosa a ausência de registro de alegações de abuso de autoridade. Porém, não houve explicações do órgão para esse dado. No Rio Grande do Sul, os tipos de alegações predominantes são: abuso de autoridade, infração disciplinar, ameaça, lesão corporal e tráfico de drogas.

No que se refere aos encaminhamentos realizados pelas Corregedorias de Polícia Militar, os dados também são escassos. Quanto ao total de casos encaminhados ao Ministério Público apenas o Rio Grande do Sul informou dados, sendo 92 casos alegando crimes envolvendo atuação policial (2001 - 06, 2002 - 34, 2003 - 34, 2004 - 18) e 17 casos envolvendo crime de tortura praticado por policiais (2001 - 08, 2002 - 04, 2003 - 04, 2004 - 01).

Em relação aos casos encaminhados à Justiça Militar, obtivemos dados das Corregedorias do Espírito Santo, Rio Grande do Sul e de São Paulo. Conforme tabela abaixo, observa-se que, no período de 2001 a 2004, houve uma elevação na quantidade de casos encaminhados à Justiça Militar no Espírito Santo e em São Paulo. A Corregedoria da PM de São Paulo observa que os dados apresentados “*se referem a Inquéritos Policiais Militares e a Autos de Prisão em Flagrante Delito, todos remetidos ao Tribunal de Justiça Militar.*” Por outro lado, o percentual de casos encaminhados pela Corregedoria da PM à Justiça Militar no Rio Grande do Sul não sofreu muita variação no decorrer dos quatro anos estudados.

Casos encaminhados para a justiça militar (2001-2004)

Estados/ % de casos encaminhados	2001	2002	2003	2004
DF	-	-	-	-
ES	18,94%	14,46%	33,40%	33,18%
PA	-	-	-	-
RS	27,11%	23,86%	24,83%	24,18%
SP	17,46%	22,27%	29,95%	30,30%

Procedimentos

Quanto à realização de visitas de correição e extraordinárias, apenas a Corregedoria militar do Rio Grande do Sul informou a quantidade de visitas feitas no decorrer dos anos de 2001 a 2004: respectivamente 22, 15, 28 e 19. A única Corregedoria a justificar a inexistência dessas visitas foi a do Espírito Santo, argumentando que *“a grande demanda dos casos a serem investigados e a serem solucionados impedem (sic) que as demandas e as visitas sejam feitas de maneira sistemática, porém o controle é feito através dos relatórios encaminhados pelas unidades, além das cópias das soluções e despachos em decisão”*.

Em relação aos demais procedimentos administrativos, as Corregedorias Militares do Distrito Federal e de São Paulo não forneceram informações. Por outro lado, o Pará disponibilizou dados apenas de 2002 e 2003. Esses fatores impossibilitaram uma análise comparativa da questão.

Na tabela a seguir, encontram-se os dados disponibilizados pelas demais Corregedorias de Polícia Militar estudadas.

Procedimentos realizados (2001-2004)

Estados	Sindicâncias	Rito Sumário	Rito ordinário	Total de procedimentos
DF	-	-	-	-
ES	677	312	75	1.064
PA ³⁵	1062	2719	915	4.696
RS	11533	20682	504	32.719
SP	-	-	-	-

Relacionando esses dados com o número de funcionários dos órgãos, notadamente funcionários responsáveis pela apuração das alegações, poderíamos nortear a existência de agilidade dos procedimentos e/ou sobrecarga e acúmulo de trabalho. No entanto, tal análise se tornou prejudicada devido à falta de dados, pois a única Corregedoria a disponibilizar dados detalhados por área sobre funcionários foi a do Rio Grande do Sul. Espírito Santo e São Paulo informaram sobre o total de funcionários do órgão todo, mas desconsideraram o item referente aos funcionários responsáveis pela apuração.

Estados	Total de procedimentos	Total de funcionários no órgão todo	Total de funcionários na área de apuração
DF	-	-	-
ES	1.064	80	-
PA	4.696	-	-
RS	32.719	56	5
SP	-	600	-

De acordo com os dados obtidos, verifica-se que a Corregedoria que possui o menor número de funcionários é a que possui o maior número de procedimentos administrativos durante todo o período pesquisado. Isto se dá pelo fato da Corregedoria contar com 12 comandos regionais e 40 batalhões da

³⁵ Dados apenas quanto aos anos de 2002 e 2003.

polícia militar – que constituem um efetivo de 22.500 policiais militares - para apurar os fatos da corporação. Ou seja, este órgão informou o número de procedimentos instaurados em todo o estado no período e não apenas aqueles apurados especificamente pelos funcionários da Corregedoria. Além disso, a Corregedoria da Brigada Militar do Rio Grande do Sul foi também considerada a mais bem equipada, mais sistematizada e mais informada sobre a situação de seus funcionários (sexo, raça, formação educacional). Também foi a única Corregedoria a contar com funcionários com formação mais aprofundada em direitos humanos.

Os procedimentos realizados quando as alegações de tortura são recebidas variam: tanto as Corregedorias do Distrito Federal quanto do Espírito Santo afirmaram expressamente desqualificar tais alegações para “lesão corporal” sob o argumento de que não existe crime de tortura no Código Penal Militar. No Rio Grande do Sul e no Pará há instauração de inquérito policial militar e procedimento administrativo. A Corregedoria de São Paulo, por sua vez, instaura uma portaria de investigação preliminar que, se constatar a alegação, dá motivação a instauração de inquérito policial militar.

Contudo, é importante destacar que a instauração de inquérito policial militar só é cabível diante de ato que em tese configure crime militar, conforme o disposto no art. 9º do Código de Processo Penal Militar:

Art. 9º O inquérito policial militar é a apuração sumária de fato, que, nos termos legais, configure **crime militar**, e de sua autoria. Tem o caráter de instrução provisória, cuja finalidade precípua é a de ministrar elementos necessários à propositura da ação penal. (grifo nosso)

O crime de tortura, tipificado pela Lei n.º 9.455/97, não é crime militar, nos termos do art. 9º do Código Penal Militar:

Art. 9º Consideram-se crimes militares, em tempo de paz:

I - os crimes de que trata este Código, quando definidos de modo diverso na lei penal comum, ou nela não previstos, qualquer que seja o agente, salvo disposição especial;

II - os crimes previstos neste Código, embora também o sejam com igual definição na lei penal comum, quando praticados:

- a) por militar em situação de atividade ou assemelhado, contra militar na mesma situação ou assemelhado;
- b) por militar em situação de atividade ou assemelhado, em lugar sujeito à administração militar, contra militar da reserva, ou reformado, ou assemelhado, ou civil;
- c) por militar em serviço ou atuando em razão da

função, em comissão de natureza militar, ou em formatura, ainda que fora do lugar sujeito à administração militar contra militar da reserva, ou reformado, ou civil; (Redação dada pela Lei nº 9.299, de 8.8.1996) d) por militar durante o período de manobras ou exercício, contra militar da reserva, ou reformado, ou assemelhado, ou civil;

e) por militar em situação de atividade, ou assemelhado, contra o patrimônio sob a administração militar, ou a ordem administrativa militar;

f) revogada. (Vide Lei nº 9.299, de 8.8.1996)

III - os crimes praticados por militar da reserva, ou reformado, ou por civil, contra as instituições militares, considerando-se como tais não só os compreendidos no inciso I, como os do inciso II, nos seguintes casos:

a) contra o patrimônio sob a administração militar, ou contra a ordem administrativa militar;

b) em lugar sujeito à administração militar contra militar em situação de atividade ou assemelhado, ou contra funcionário de Ministério militar ou da Justiça Militar, no exercício de função inerente ao seu cargo;

c) contra militar em formatura, ou durante o período de prontidão, vigilância, observação, exploração, exercício, acampamento, acantonamento ou manobras; d) ainda que fora do lugar sujeito à administração militar, contra militar em função de natureza militar, ou no desempenho de serviço de vigilância, garantia e preservação da ordem pública, administrativa ou judiciária, quando legalmente requisitado para aquele fim, ou em obediência a determinação legal superior.

Entretanto, a desclassificação do crime de tortura para crimes correlatos para apuração é verificada como prática recorrente das Corregedorias de Polícia Militar³⁶.

Na hipótese de se constatar a prática de tortura, três Corregedorias afirmam que encaminhariam o caso para a Justiça militar (auditoria militar): a do Pará, do Distrito Federal e do Espírito Santo. A Corregedoria do Distrito Federal indica que também encaminharia o caso para o Ministério Público. A Corregedoria da Brigada do Rio Grande do Sul é a única que afirma encaminhar os autos do inquérito militar diretamente para a Justiça comum.

Em relação aos resultados das alegações de tortura, a maior parte dos órgãos não soube informar precisamente. A Corregedoria do Distrito Federal, que desclassifica a alegação para “lesão corporal” e encaminha para a auditoria militar, afirma que *“via de regra, a justiça Militar, ao verificar a ocorrência de tortura, declina de sua competência e encaminha o caso à Justiça Comum”*. A justificativa apresentada para esse resultado é a ausência de tipificação da Tortura no Código Penal Militar.

As Corregedorias do Espírito Santo e Rio Grande do Sul consideraram que somente a própria Justiça pode informar os resultados das decisões judiciais, desconsiderando que elas possuem a função de correição administrativa e que cada esfera (cível, administrativa e penal) é independente. A Corregedoria de Polícia Militar de São Paulo nada informou, ao passo que

³⁶ Da mesma forma concluiu o Relatório da Campanha Nacional Permanente de Combate à Tortura e à Impunidade. MNDH/SEDH, 2004.

a do Pará foi a única a afirmar que, mesmo se confirmada a agressão, muitos não são punidos em razão de deficiência na identificação, falta de provas, demora das apurações e longo tempo de tramitação do processo (cerca de 10 anos).

Nenhuma das Corregedorias de Polícia Militar analisadas informou o número de alegações concluídas como resistência seguida de morte ou estrito cumprimento do dever legal, mas o Espírito Santo e o Rio Grande do Sul comentaram o tema.

A Corregedoria do Espírito Santo justifica que as atuações de policiais no caso de “resistência seguida de morte” *“são sempre investigadas como lesão corporal, estrito cumprimento do dever legal ou legítima defesa”*, ao passo que no Rio Grande do Sul não teriam sido registrados casos dessa natureza. Sobre as alegações concluídas como estrito cumprimento do dever legal, ambos afirmam que essa é uma excludente de ilicitude, de competência da Justiça militar.

Punições

Sobre os tipos de punição aplicados, somente as Corregedorias do Espírito Santo e do Rio Grande do Sul informaram dados completos. São Paulo, por sua vez, informou apenas os casos de privação de liberdade.

Punições aplicadas (2001-2004)

PUNIÇÕES/UF	DF	SP	ES	RS	PA	TOTAL
Repreensão	-	-	19	7070	-	7089
Multa	-	-	117 ³⁷	-	-	117
Suspensão	-	-	186 ³⁸	2170	-	2356
Demissão / Expulsão	-	-	40	87	-	127
Privação de liberdade	-	1697	912	3357	-	5966
Total	-	1697	1274	12.684	-	

³⁷ Advertência

³⁸ Conversão em escala

A partir dos escassos dados obtidos, observa-se que no Rio Grande do Sul a repreensão prevalece como forma de sanção administrativa. A Corregedoria da PM do Rio Grande do Sul faz a seguinte observação: “a partir do Decreto nº 41067 de 24 de setembro de 2001, a Brigada Militar deixou de ter penas restritivas de liberdade, adotando a pena de suspensão. A partir do Decreto nº 43245 de 19 de julho de 2004, retornaram as penas restritivas de liberdade, deixando de adotar as penas de suspensão”.

Em contrapartida, no Espírito Santo e em São Paulo destacam-se os casos de privação de liberdade como forma de punição administrativa. Além das sanções listadas pelo questionário, as Corregedorias do Espírito Santo, Rio Grande do Sul e São Paulo afirmam possuir outras. O Espírito Santo acrescenta exclusão e licenciamento, ambas a bem da disciplina, sanção acessória, movimentação e afastamento das funções e reforma através do conselho de disciplina. A Corregedoria militar de São Paulo acrescenta recolhimento disciplinar por até cinco dias, nos termos do art 26 da Lei Complementar n.º 893/01, que se configuraria de forma semelhante à privação de liberdade.

A partir das informações fornecidas, somente foi possível realizar uma comparação dos procedimentos e punições aplicadas quanto à Corregedoria de Polícia Militar do Rio Grande do Sul.

Procedimentos realizados e punições aplicadas (2001-2004)

Estados	Sindicâncias	Rito Sumário	Rito ordinário	Punições
DF	-	-	-	--
ES	677	312	75	1274
PA ³⁹	1062	2719	915	--
RS	11533	20682	504	12684
SP	-	-	-	1697

No Rio Grande do Sul, dos 32.719 procedimentos realizados, foram aplicadas 12.684 penalidades, o que corresponde a 39% dos casos. Ainda que o Espírito Santo tenha fornecido todos os dados, nota-se que o número de punições é superior ao número total de procedimentos instaurados. Essa informação indica que provavelmente o número de punições equivale ao número de penalidades aplicadas individualmente e não ao número de casos apurados, impossibilitando, assim, uma análise comparativa.

³⁹ Dados apenas quanto aos anos de 2002 e 2003.

1.3.3. CONCLUSÕES

Tal como as Corregedorias da Polícia Civil, as Corregedorias de Polícia Militar apresentaram-se muito heterogêneas em diversos aspectos, já que a qualidade dos trabalhos, a disponibilidade de recursos humanos e a eficácia na atuação são muito variáveis. Apesar disso, constatou-se que seu trabalho também é eminentemente investigativo e punitivo, ligado à idéia de fiscalização e controle, o que cumpre o determinado por lei, mas, salvo no Pará e no Rio Grande do Sul, não parece sensível ao enfoque preventivo.

Além disso, as Corregedorias militares não possuem nenhuma independência nem autonomia para desempenharem suas funções. Primeiramente porque ainda são subordinadas ao Comando Geral de Polícia Militar de seus estados, responsáveis pela indicação e pela substituição do Corregedor a qualquer tempo. Esse, por sua vez, é obrigatoriamente oficial de carreira da própria corporação, que assume um cargo sem mandato e de confiança, podendo, portanto, ser destituído a qualquer tempo. Além disso, tampouco possuem independência financeira, visto serem todas subordinadas a seus Comandos e, portanto, sem dotação orçamentária própria, o que dificulta à instituição alocar seus recursos de acordo com as necessidades que se apresentam.

Ainda assim, o espaço físico, a aparelhagem técnica e os equipamentos dos órgãos foram considerados suficientes para o trabalho em todas as Corregedorias Militares. Por outro lado, a situação das viaturas desses órgãos indica a necessidade de investimento neste campo, que foi considerado insuficiente por alguns estados.

O uso da internet como ferramenta de trabalho é disseminado, sendo realizado principalmente para navegação, pesquisa e e-mail. Todas as Corregedorias militares possuem ainda endereços eletrônicos agrupados em sítios das próprias corporações, o que permite acesso por parte da população. Apesar disso, o conteúdo ainda é limitado, apresentando principalmente as atribuições e funções dos órgãos.

Em relação à sistematização do trabalho, verificamos que, a despeito da heterogeneidade quanto à existência de arquivo e banco de dados, a memória de trabalho das instituições de maneira geral é precária. Ainda assim, os órgãos afirmam haver vasta produção de relatórios que, porém, não são divulgados sistematicamente à população. Percebe-se que o acompanhamento das atividades e o resultado do trabalho das Corregedorias de Polícia Militar são, em geral, inacessíveis à população, na medida em que realizados primordialmente por meio de publicação em Diários Oficiais ou difundidos apenas nos meios específicos.

A sistematização quanto ao perfil dos funcionários atuantes foi incompleta, por falta de dados disponibilizados pelos órgãos. No entanto, foi possível verificar que as Corregedorias da Polícia Militar são formadas predominantemente por servidores públicos, do sexo masculino, da cor branca ou parda, com bom nível educacional (mínimo ensino médio), faixa etária de 31 a 40 anos e formação em direitos humanos restrita a seminários e palestras. Ou seja, praticamente o mesmo perfil encontrado na Polícia Civil.

Em relação às áreas específicas de atendimento - apuração, punição e prevenção de transgressões efetivadas por policiais -verifica-se que a área que conserva seus funcionários por mais tempo é a que tradicionalmente possui os mais altos cargos e, também, os mais altos índices de participação de homens e de pessoas da cor branca: a área de punição. Por outro lado, as áreas que detêm maior participação feminina (nunca, porém, maior que 30%) e de negros (cerca de 5,35%) são as de recebimento de alegações e prevenção.

Quanto ao total de alegações recebidas, nota-se predominância de abuso de autoridade, ameaça, “infração disciplinar” e lesão corporal. Essas alegações são realizadas principalmente pelo Ministério Público e pelas próprias vítimas. Seus encaminhamentos, porém, são especialmente para a Justiça Militar.

Em relação aos procedimentos administrativos efetivados pelos órgãos não foram fornecidos dados completos, razão pela qual ficou impossibilitada uma análise comparativa da questão, referente a eficiência ou eventual sobrecarga de trabalho. O mesmo ocorreu com a análise sobre a aplicação de sanções administrativas: além de não haver dados completos, o que foi informado impossibilitou uma análise comparativa em razão da diversidade do tipo de dados disponibilizados por cada órgão.

Da mesma forma, os procedimentos em caso de tortura são variáveis de acordo com o estado. Foram encontrados desde casos em que o tipo é expressamente desclassificado para “lesão corporal” até situações em que são abertos “inquéritos policiais militares”. Os resultados, no entanto, apontam para a não punição desses casos em razão das dificuldades de coleta de provas, de identificação e do longo tempo de apuração e tramitação judicial.

Por fim, em relação a visitas de correição e extraordinárias e à interação com outros órgãos, verificou-se que as visitas são irregulares e a interação entre os diversos órgãos da administração pública praticamente inexistente.

1.4. CORREGEDORIAS UNIFICADAS

Neste tópico buscaremos sistematizar comparativamente as informações coletadas nos questionários das Corregedorias Unificadas do Ceará, Goiás e Maranhão.

1.4.1. ARQUITETURAS ORGANIZACIONAIS E MODELOS DE GESTÃO

Instrumentos normativos e estrutura político-organizacional

Das Corregedorias Gerais Unificadas analisadas pela pesquisa, a primeira a se unificar foi a Corregedoria Geral do Ceará. Após uma grave crise, a Secretaria de Segurança Pública, que controlava exclusivamente a Polícia Civil, foi extinta e, em seu lugar foi criada, por meio da Lei nº 12.691 de 1997, a Secretaria de Segurança Pública e Defesa da Cidadania – SSPDC, com o objetivo de coordenar, controlar e integrar as ações da Polícia Civil, da Polícia Militar, do Corpo de Bombeiros Militar, dos Institutos de Polícia Científica e da Corregedoria, que passou a ser única. Em 2003, a pasta passou a se chamar Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social - SSPDS. No entanto, a organização básica permaneceu como estava.

Assim, o Estado do Ceará foi um dos primeiros a ter uma Corregedoria Unificada com competência para:

"...exercer as funções de fiscalização, disciplina e orientação administrativa desenvolvida pelos órgãos e seus agentes, apurar os ilícitos e as transgressões funcionais, provocar e acompanhar a apuração de ilícitos penais, proceder a inspeções administrativas nas polícias Civil e Militar e no Corpo de Bombeiros, realizar os serviços de correição, em caráter permanente e extraordinário, nos procedimentos penais e velar pela hierarquia, disciplina e probidade funcionais" (art. 5º Lei nº 12.691/97)

Os Estados de Maranhão e Goiás, por outro lado, somente aderiram ao SUSP em 2002. O Maranhão criou uma Corregedoria Geral com a finalidade de “promover correições e inspeções nos órgãos do Sistema Estadual de Segurança Pública bem como orientar e fiscalizar as atividades funcionais e a conduta dos servidores civis e militares pertencentes ao Sistema” por meio da Lei nº 7.760 de 2002 (art. 4º, inciso II, da referida lei), que dispõe sobre a criação e a extinção de cargos em comissão na Gerência do Estado de Justiça, Segurança Pública e Cidadania. O Decreto nº 19.507, de 15 de abril de 2003, que aprovou o Regimento Interno da Corregedoria maranhense, especificou as competências do órgão da seguinte forma:

Art. 1º A Corregedoria do Sistema Estadual de Segurança Pública, órgão integrante da estrutura da Gerência de Estado de Segurança Pública, criada pela Lei 7.760 de 17 de julho de 2002 e subordinada diretamente ao Gerente de Estado de Segurança Pública, tem por missão básica exercer as funções de fiscalização, avaliação, orientação, inspeção, controle e supervisão das atividades funcionais e da conduta disciplinar interna das instituições e agentes integrantes e vinculados à Gerência de Estado de Segurança Pública.

Art. 2º A Corregedoria Geral do Sistema Estadual de Segurança Pública compete:

I – orientar as unidades integrantes do Sistema Estadual de Segurança Pública quanto à interpretação e cumprimento da legislação pertinente as suas atividades, velando pela observância da hierarquia, disciplina e probidade funcionais dos servidores administrativos da Gerência de Estado de Segurança Pública – GESESP, do Grupo Ocupacional de Atividades de Polícia Civil, do Departamento Estadual de Trânsito – DETRAN, dos Policiais Militares e dos Bombeiros Militar;

II – proceder a inspeções administrativas, vistorias, exames e investigações nos estabelecimentos e repartições da Polícia Civil, do Departamento Estadual de Trânsito – DETRAN, da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar;

III – fiscalizar os serviços de correição, em caráter permanente e extraordinário, nos procedimentos penais realizados pela Polícia Civil;

IV – receber sugestões, reclamações e denúncias, dando a elas o devido encaminhamento, inclusive instaurando os procedimentos, quando autorizado pelo Gerente de Estado de Segurança Pública, com vistas ao esclarecimento dos fatos que impliquem em prática de transgressão disciplinar;

V – controlar, fiscalizar e avaliar os trabalhos das Comissões de Disciplina;

VI – promover investigação sobre o comportamento ético, social e funcional dos candidatos a cargos da Gerência de Estado de Segurança Pública – GESEP, bem como dos ocupantes de tais cargos em estágio probatório, observadas as normas legais regulamentares aplicadas;

VII – executar outras competências inerentes à sua área.

Goiás, por sua vez, promulgou a Lei nº 14.383 modificando sua organização administrativa, extinguindo as Corregedorias de Polícia Civil e Militar e criando a Corregedoria Geral de Polícia Civil e Militar e do Corpo de Bombeiros, integrante da estrutura organizacional básica e complementar da Secretaria da Segurança Pública e Justiça – SSPJ de Goiás e com o objetivo de:

I - promover a elaboração de normas orientadoras das atividades correicionais e disciplinares, no âmbito de sua competência;

II - coordenar e orientar as unidades descentralizadas, na interpretação e no cumprimento da legislação pertinente às atividades correicionais e disciplinares;

III - promover a elaboração e execução dos planos de correições periódicas dos órgãos do Sistema de Segurança Pública Estadual;

IV - apurar denúncias ou representações sobre infrações administrativas ou penais cometidas por servidores no exercício de suas atividades;

V - fiscalizar, controlar e avaliar os trabalhos das comissões disciplinares;

- VI - promover a coleta de dados estatísticos das atividades dos órgãos integrantes do Sistema de Segurança Pública Estadual;
- VII - fiscalizar, analisar e apurar as irregularidades e infrações cometidas por servidores do Sistema de Segurança Pública Estadual;
- VIII - executar outras atividades correlatas. (Art. 22, Decreto n.º 6.161/2005).

Das Corregedorias Unificadas, apenas a do Ceará informou possuir dotação orçamentária própria, com autonomia para gastos. Essa resposta indicaria independência financeira e possibilidade de alocar seu orçamento de acordo com a sua adequação e necessidade. No entanto, por meio de contato telefônico com a Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social, concluiu-se haver um equívoco, pois não haveria dotação orçamentária própria para a Corregedoria do Ceará por ela não ser unidade administrativa. O que haveria seria um Convênio, por meio da Secretaria, em razão de Projeto de Fortalecimento da Corregedoria, para o ano de 2005.

Com isso, das Corregedorias Unificadas estudadas, nenhuma possui dotação orçamentária própria. As Corregedorias do Ceará, Maranhão e Goiás não informam em que são gastos predominantemente os recursos destinados aos órgãos. A Corregedoria Geral do Ceará foi a única a afirmar que realiza com regularidade atividades de capacitação; as demais informaram não possuir condições orçamentárias para tanto.

Todas as Corregedorias são subordinadas à Secretaria de Segurança Pública estadual. O responsável pela nomeação do Corregedor é o Governador do Estado, no Ceará e Maranhão ou o Secretário de Segurança Pública, em Goiás. Em todos os casos, o cargo é de confiança, sem mandato, podendo a substituição ser feita por ato do próprio nomeante, a qualquer tempo.

No Ceará, o Corregedor deve ser um cidadão com mais de 30 anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada (art. 5º, da Lei nº 12.691/97), ao passo que em Goiás ele deve ser um coronel da Polícia Militar ou do Corpo de Bombeiros ou ainda um Delegado de Polícia da Classe Especial (art. 9º Lei nº 14.383/2002). Cabe esclarecer aqui, contudo, que a Legislação do Ceará não exclui definitivamente que o Corregedor não seja vinculado a alguma das corporações. Apenas estabelece outros padrões de escolha que não a vinculação obrigatória à Polícia Civil, Militar ou ao Corpo de Bombeiros. No questionário aplicado, por outro lado, o próprio órgão afirmou que o Corregedor deve ser

escolhido dentre juízes, promotores ou advogados com mais de 20 anos de inscrição na OAB, com notável saber jurídico e reputação ilibada.

O Maranhão, por outro lado, no art. 16 do Regimento da Corregedoria (aprovado pelo Decreto n.º 19.507/2003), determina claramente que o dirigente deverá ser um bacharel em Direito sem vínculo funcional com a Gerência de Estado de Segurança Pública.

A existência de um Corregedor vinculado a uma das corporações fiscalizadas torna-se mais delicada na medida em que uma das principais críticas à existência de controle interno é o corporativismo, que, como é bem sabido, com frequência dificulta a apuração dos casos. Além disso, o fato de ser escolhido um representante de uma das corporações ou com algum tipo de vínculo com uma delas pode gerar tensões em relação às outras unidades. Para resolver esse problema, no Ceará a Corregedoria é órgão colegiado dirigido pelo Corregedor e assessorado por oficiais superiores da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros e por delegados da Polícia Civil, escolhidos pelo Governador do Estado, e por membros do Ministério Público, escolhidos pelo Procurador-Geral de Justiça, todos vinculados e subordinados a seus órgãos de origem (Lei n.º 12.997/97, art. 5º, §3º).

Quadro comparativo das Corregedorias Unificadas

UF	Instrumentos normativos	Subordinação	Corregedor		
			indicação	Nomeação	mandato
CE	Lei n.º 12.691/97	Secretaria de Segurança Pública	Secretaria de Segurança Pública	Governador	Não possui
GO	Lei n.º 14.383 e Decreto n.º 6.161/2005	Secretaria de Segurança Pública	Secretaria de Segurança Pública	Secretário de Segurança Pública	Não possui
MA	Lei n.º 7.760 de 2002 e Decreto n.º 19.507/2003	Secretario de Segurança Pública	Secretaria de Segurança Pública	Governador	Não possui

Todos os órgãos afirmaram possuir áreas específicas responsáveis pelo recebimento de alegações e sugestões, apuração preliminar e punição. No entanto, somente a Corregedoria do Ceará informou possuir setor específico para a investigação propriamente dita.

A ausência de setor específico para investigação não significa que a atividade não seja realizada pelo órgão. Em relação ao estado de Goiás, a Lei nº 14.383/2002, que trata da organização administrativa do estado, juntamente com a Lei nº 14.857/2004, que altera o quantitativo dos cargos em comissão das unidades básicas da Secretaria de Segurança Pública do mesmo estado, informam que deve haver unidades administrativas de correição específicas para cada instituição (polícia militar, corpo de bombeiros e polícia civil) intituladas gerências de correição e disciplina. Essas gerências, que não foram apresentadas pela instituição como áreas específicas de investigação, possuem as atribuições de instaurar inquérito para constatar autoria, materialidade e circunstâncias das alegações que chegam à Corregedoria.

No Maranhão a situação é diferente: de acordo com o órgão, não haveria setor específico para investigação porque quem realizaria tais atribuições seriam delegados da Polícia Civil, escolhidos por Portaria, que atuariam apenas em relação à própria Polícia Civil⁴⁰, ainda que a função da Corregedoria seja promover correições nos órgãos do Sistema de Segurança Pública estadual e fiscalizar as atividades funcionais e a conduta dos servidores civis e militares (Lei nº 7.760/2002).

Assim, não há ainda, de fato, Corregedoria unificada nos termos do SUSP no estado do Maranhão. A atuação da Corregedoria deste estado, por enquanto, ocorre apenas em relação à Polícia Civil, submetida à Secretaria de Segurança Pública. Os processos administrativos, bem como seus julgamentos, referentes à Polícia Militar e ao Corpo de Bombeiros são feitos pelas próprias corporações e não pela Corregedoria. A atuação da Corregedoria, nesse caso, é apenas em investigações preliminares realizadas pelos Corregedores-adjuntos, cujas conclusões são encaminhadas ao comando das corporações militares para a abertura de inquérito e processo administrativo⁴¹.

No entanto, a despeito dessa realidade apresentada pelo órgão, o Regimento da Corregedoria apresenta os serviços de correição e de disciplina que teriam funções compatíveis com a idéia de investigação. É competência do serviço de correição:

- I – efetuar o acompanhamento de Inquéritos Policiais inerentes aos servidores das Instituições que compõem o Sistema Estadual de Segurança Pública, objetivando a conclusão dos mesmos, no prazo legal;
- II – realizar inspeções e correições por determinação superior, nos órgãos que compõem o Sistema Estadual de Segurança Pública;

⁴⁰ Informação obtida via contato telefônico após aplicação do questionário no órgão.

⁴¹ Informação obtida via contato telefônico após aplicação do questionário no órgão.

- III – acompanhar os Inquéritos Policiais, orientando seus responsáveis quanto aos seus aspectos técnicos;
- IV – elaborar e propor normas pertinentes a padronização dos atos formais dos Inquéritos policiais e demais procedimentos;
- V – executar outras competências inerentes a sua área (art. 6º)

Ao serviço de disciplina compete (art. 7º):

- I – promover a apuração de irregularidades administrativas através de procedimentos disciplinares;
- II – exercer fiscalização rigorosa sobre a conduta do servidor em estágio probatório e informar os respectivos boletins ao Corregedor Geral;
- III – manter arquivo atualizado de todos os dados relativos aos integrantes da Gerência de Estado de Segurança Pública – GESEP que estejam ou estiveram respondendo a procedimentos administrativos disciplinares;
- IV – executar outras competências inerentes a sua área.

Os funcionários responsáveis pela apuração das transgressões disciplinares trabalham 08 horas/dia nas Corregedorias Unificadas. Em Goiás, trabalham ainda em regime de plantão de 24 horas.

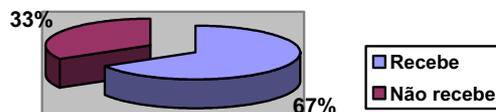
Todos os órgãos recebem as alegações pelo menos por telefone comum e contato direto, sendo que apenas Goiás não possui seção específica para tanto sob o argumento de que esse atendimento seria feito por qualquer um, de acordo com a disponibilidade. Outras formas de recebimento de alegações são por e-mail (GO), correio (CE e GO) e fax (CE e MA).

Entre as alegações recebidas encontram-se as anônimas, recebidas e averiguadas por Goiás e Ceará, mas desconsideradas pelo Maranhão. A justificativa para tanto é que, em caso de receio do autor da alegação, há uma equipe especializada na própria Polícia Civil encarregada desse tipo de investigação⁴². A Corregedoria do Maranhão acrescenta ainda que possui um projeto para realizar investigações sigilosas⁴³. No entanto, esses procedimentos não existem até o momento “*em razão de ausência de recursos humanos e de estrutura para garantir os direitos individuais do policial e da vedação constitucional do anonimato*” (sic).

⁴² Informação obtida via contato telefônico, após aplicação do questionário.

⁴³ O policial seria investigado sem ter conhecimento desse procedimento, pelo menos na fase inquisitorial (inquérito). O projeto tem previsão para ser iniciado a partir de 2006.

Recebimento de alegações anônimas



Cumpra registrar que não foi encontrada a vedação constitucional que proíba a investigação sem o conhecimento do investigado, até porque o procedimento inquisitorial não admite contraditório nem ampla defesa. A única referência constitucional à vedação do anonimato identificada refere-se ao direito de livre manifestação de pensamento:

Art.5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

.....
IV - é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato;

Quanto à interação das Corregedorias Unificadas com outros órgãos, apenas foi informada relação com o Ministério Público. As Corregedorias de Goiás e do Maranhão não possuem nenhum grupo de trabalho nem participam de nenhuma comissão atuando com outros órgãos. Apenas a do Ceará informou atuar em parceria com o Ministério Público em uma comissão para apurar o envolvimento de policiais civis e militares com grupos de extermínio.

Estrutura físico-material

Entre as Corregedorias Unificadas estudadas, somente a do Maranhão considera possuir espaço físico que atenda às necessidades de trabalho. Em Goiás, o órgão indica a falta de um prédio para abrigar a Corregedoria e suas respectivas gerências, e no Ceará espaço para mais gabinetes além de divisórias que permitissem maior privacidade na coleta de depoimentos. Por outro lado, o equipamento de trabalho foi considerado suficiente em todos os órgãos, sendo que o destinado à área de apuração da Corregedoria do Ceará foi considerado excelente.

A área de Prevenção de Transgressões Disciplinares foi a única seção considerada insuficiente no Ceará e no Maranhão. Vale ressaltar que todas as Corregedorias Unificadas informaram não possuir seção específica para tanto. Tampouco foi encontrada nos instrumentos normativos justificativa que propiciasse função ou competência preventiva para essas Corregedorias.

Ainda em relação aos equipamentos, as Corregedorias afirmaram possuir funcionando de acordo com suas necessidades os instrumentos básicos de trabalho: computador, impressora, fax e telefone. Em relação a viaturas, foram consideradas suficientes no Ceará e em Goiás. No Maranhão, a Corregedoria considerou que o número seria insuficiente em razão das constantes viagens para o interior e do período de manutenção, quando permanecem paradas.

A despeito de nenhuma Corregedoria Unificada possuir página eletrônica, o que facilitaria a divulgação de seu trabalho, todas possuem acesso à internet e a usam para pesquisa e acesso a e-mail. A exceção é a Corregedoria de Goiás, que também usa a internet como meio de recebimento de alegações de transgressões disciplinares.

Em relação à sistematização, todas as Corregedorias Unificadas estudadas realizam relatórios de atividades, mas somente as de Goiás e do Ceará possuem alguma forma de divulgação de seus trabalhos à sociedade⁴⁴. A Corregedoria do Maranhão, por outro lado, afirma não divulgar seu relatório “*para preservar a imagem do policial*”. Também é no Maranhão que não há arquivo ou banco de dados sobre o trabalho realizado na Corregedoria, ao passo que nas demais Corregedorias existe e é informatizado.

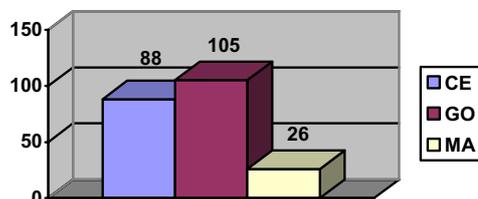
Recursos Humanos

Em relação aos recursos humanos, as três Corregedorias são constituídas principalmente por servidores públicos, com formação educacional mínima de nível médio e faixa etária a partir de 31 anos. Goiás e Maranhão possuem ainda em seus quadros estagiários e o Ceará funcionários terceirizados.

Segundo informações das Corregedorias, no Ceará são 88 funcionários no órgão todo, em Goiás 105 e no Maranhão 26.

⁴⁴ Goiás informou no questionário que não divulga os relatórios à população, mas que a imprensa publica os dados resumidos.

**N.º de funcionários nas
Corregedorias Unificadas**



O tempo médio de permanência desses funcionários varia conforme o estado. No Ceará, cuja Corregedoria foi criada em 1997, ou seja, há cerca de 08 anos, o tempo de permanência dos funcionários é de mais de 05 anos. No Maranhão, onde a Corregedoria foi criada em 2002, mas ainda encontra-se em fase de implantação, o tempo médio de permanência no órgão é de 01 a 03 anos. Em Goiás, onde a criação do órgão também é de 2002, se poderia inferir que o período de tempo corresponderia aos dados indicados pelo Maranhão. No entanto, a Corregedoria de Goiás afirmou que o tempo médio de permanência dos funcionários na área de recebimento de alegações e de prevenção é de mais de 05 anos. Na área de apuração seria de 03 a 05 anos e na área de punição de 01 a 03 anos. Não há sistema de rodízio de funcionários entre as áreas em nenhuma das três Corregedorias em razão da necessidade de especialização e experiência que as atividades requerem.

As Corregedorias Unificadas estudadas não possuem sistematização sobre o perfil de seus funcionários, havendo pouca disponibilidade de dados sobre sexo, raça/etnia e faixa etária. Apenas a Corregedoria do Ceará forneceu dados completos. No entanto, esses dados não foram discriminados por áreas específicas e sim referentes ao conjunto do órgão. O Maranhão ofereceu informações sobre o sexo e faixa etária. Porém, não respondeu a questão sobre a raça, argumentando que os funcionários poderiam se sentir ofendidos com este tema. Goiás nada informou sobre sexo ou raça de seus funcionários, oferecendo apenas informações sobre a faixa etária.

Em relação ao sexo, Ceará e Maranhão disponibilizaram informações quanto à participação feminina. Nestes estados, tal participação não pode ser considerada igualitária: corresponde a 28,40% do efetivo no Ceará e a 34,61% no Maranhão. Desse efetivo, a maior participação feminina está na área de apuração da Corregedoria cearense, onde as mulheres correspondem a 50% dos funcionários do setor.

Conforme já informado, apenas a Corregedoria do Ceará disponibilizou dados sobre a raça de seus funcionários. A maior participação é de funcionários pardos: constitui o grupo

dominante com quase metade do efetivo (45,45%). Depois dos pardos, a cor branca aparece com 22,73% de participação, seguida de negros, com 20,45% e amarelos: 11,36%.

Em relação a faixa etária de seus funcionários, a Corregedoria do Maranhão é a que possui os funcionários mais antigos, com idades a partir de 41 anos e acima de 50 anos, ao passo que Ceará é a mais jovem, com todos os seus funcionários entre 31 e 40 anos. Goiás, por sua vez, possui funcionários com idades entre 31 e 50 anos.

Em relação ao nível educacional, as Corregedorias de Goiás e Ceará possuem os mais altos níveis, chegando à pós-graduação. Quando verificado por áreas, são as seções responsáveis pela apuração e punição que concentram funcionários com nível superior ou de pós-graduação. Apesar disso, funcionários de nível médio não são encontrados nas demais áreas, do que se conclui que devem estar presentes em outras áreas que não as áreas-fim dos órgãos.

Por outro lado, apesar de existir um alto nível educacional nas áreas-fim das Corregedorias Unificadas, a formação em direitos humanos é escassa: apenas o Ceará possui funcionários com pós-graduação referente ao tema. Não se sabe, porém, quantos funcionários seriam. Em Goiás, a formação em direitos humanos restringe-se a seminários e palestras e no Maranhão não houve resposta ao item.

Considerando o informado, a Corregedoria Geral do Ceará é a mais sistematizada, jovem e com nível educacional mais alto, inclusive com pós-graduação em direitos humanos. Por outro lado, a Corregedoria do Maranhão é a menos sistematizada, com uma população funcional mais antiga, com nível educacional mais baixo que as demais, e sem informações sobre a formação em direitos humanos. Com isso, supõe-se que uma atuação do órgão pautada na promoção de uma cultura de direitos humanos pode ser mais problemática neste estado.

1.4.2. INDICADORES DE EFICIÊNCIA

Alegações Recebidas

As Corregedorias de Goiás e Maranhão, em razão do pouco tempo de criação, não possuíam, até o final da pesquisa, registros sobre o total de alegações recebidas por ano (considerando que os anos pesquisados foram de 2001 a 2004). Por sua vez, a Corregedoria do Ceará, criada em 1997, só

disponibilizou os valores referentes às alegações que geraram sindicâncias administrativas e não ao total de alegações recebidas. Quando questionadas especificamente sobre o tipo de alegação recebida, apenas a Corregedoria de Goiás disponibilizou dados a partir de 2003, em que se percebe predominância de lesão corporal, ameaça e abuso de autoridade.

Verificou-se ainda o mesmo padrão nos autores das alegações que chegam às Corregedorias de Polícia Civil e Militar. Em geral, são a própria vítima, o Ministério Público ou outras pessoas que não a própria vítima (familiares, conhecidos, testemunhas) quem realizam as alegações nas Corregedorias Unificadas. Além destes, no Ceará ainda constam como autores: comissões de direitos humanos, ONGs e conselhos. A Corregedoria de Goiás menciona a OAB e a do Maranhão destaca o Comitê Estadual de Combate à Tortura e à Impunidade.

Nenhuma das Corregedorias Unificadas disponibilizou dados quantitativos sobre o encaminhamento das alegações a outros órgãos. A Corregedoria do Maranhão não informou sobre nenhum encaminhamento realizado entre 2001 e 2004.

O Ceará justificou que *“a corregedoria apura apenas no âmbito administrativo e não no criminal, portanto não são encaminhados casos ao Ministério Público. No tocante aos casos encaminhados à Justiça Militar é competência da Polícia Militar do Ceará. Este órgão provoca a instauração na Polícia Militar, e cabe ao referido órgão acatar ou não e fazer o devido encaminhamento”*.

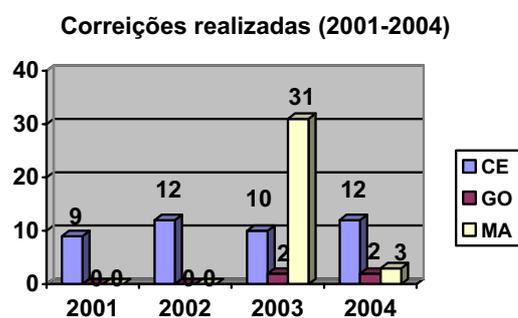
Essa afirmação vinda da Corregedoria do Ceará causa estranheza, pois, conforme sua própria organização, haveria membros do Ministério Público, subordinados apenas ao Procurador de Justiça, trabalhando conjuntamente com o órgão no controle policial, inclusive, dentro da própria Corregedoria. Além disso, o art 5º da Lei nº 12691/97 informa que é competência da Corregedoria *“provocar e acompanhar a apuração de ilícitos penais e realizar os serviços de correção, em caráter permanente e extraordinário, nos procedimentos penais”*, entre outras coisas. Ou seja, a Corregedoria deve, sim, atuar no âmbito criminal, devendo acompanhar a apuração dos ilícitos penais e, inclusive, realizar serviços de correção nos procedimentos responsáveis por eles.

Acrescente-se, contudo, que em atenção à pergunta sobre a que outros órgãos a Corregedoria encaminharia suas alegações, foi respondido que seriam encaminhadas à Polícia Militar, à Polícia Civil, ao Corpo de Bombeiros do Estado do Ceará e à Procuradoria Geral Estadual. Ou seja, apesar da resposta de que não enviaria ao Ministério Público, de fato ocorre tal procedimento por meio do envio à Procuradoria Geral Estadual.

Goiás, por fim, também não apresentou dados quantitativos sobre as alegações recebidas e encaminhadas. Afirma, no entanto, que “*por determinação legal todos os procedimentos investigatórios são informados ao GECONI e ao CAO externo*”. Por contato telefônico, constatou-se que GECONI é o Gabinete Estadual de Controle Interno, responsável por fiscalizar todos os atos do Poder Executivo local, e CAO externo é o Centro de Apoio Operacional do Ministério Público, responsável pelo controle externo da atividade policial. Em outras palavras, ainda que não disponha de dados estatísticos sobre sua atividade, o que indicaria maior sistematização e controle do trabalho, sabe-se que há atuação correcional com acompanhamento do Ministério Público.

Procedimentos

Todas as Corregedorias Unificadas realizam periodicamente visitas de correição. A Corregedoria de Goiás, porém, realizou apenas 04, ao passo que a do Ceará realizou 43 e a do Maranhão 34. Saliente-se, contudo, que foram 31 visitas da Corregedoria do Maranhão apenas em 2003, enquanto há uma média de quase 10 visitas ao ano realizadas pela Corregedoria do Ceará.



Como vimos anteriormente, nesta pesquisa, considerou-se sindicância, procedimento de rito ordinário e procedimento de rito sumário como classificações genéricas, aplicáveis a todos os órgãos administrativos, a despeito do nome utilizado individualmente por cada órgão para seus procedimentos específicos. Assim, chamou-se sindicância a todos os expedientes de verificação de irregularidades preliminares ao processo administrativo com objetivo de apurar a existência de irregularidades e sem a necessidade de defesa, contraditório e publicidade. É, em suma, procedimento para apurar a materialidade, a autoria e as circunstâncias dos fatos alegados.

Procedimento rito sumário, por sua vez, é todo o processo administrativo (portanto, deve ser público e com direito a defesa e produção de provas) aplicável para casos de **faltas menores sujeitas a penalidades leves**. É, em geral, mais célere que o ordinário, pois as provas a serem produzidas são mais simples. O procedimento ordinário é, por fim, o processo administrativo disciplinar utilizado como meio de apuração e de punição de faltas graves, sendo necessário para a imposição de pena de demissão, devendo, portanto, ser público, com ampla defesa, contraditório e vasta produção de provas.

No entanto, as categorias propostas no questionário sofreram alterações nas Corregedorias Unificadas, notadamente na Corregedoria Geral do Ceará, onde os procedimentos de rito ordinário seriam os originados na própria Corregedoria e enviados para instauração de processos administrativos disciplinares por parte da Procuradoria Geral do Estado (PGE) contra policiais civis ou policiais militares do Ceará e para o Corpo de Bombeiros, para instaurar Conselho de Disciplina ou Conselho de Justificação contra militares.

Além disso, a Corregedoria Geral do Maranhão, por ainda não estar efetivamente unificada, apresentou dados apenas da polícia civil e a Corregedoria de Goiás disponibilizou apenas dados a partir do ano de unificação (2003). Sob esse aspecto, a análise comparativa referente aos procedimentos disciplinares das Corregedorias Unificadas ficou prejudicada.

Com essas ressalvas, os dados obtidos sobre os procedimentos realizados pelas Corregedorias Unificadas durante o período pesquisado foram os seguintes:

Procedimentos (2001 a 2004)

Estado	Sindicância	Rito sumário	Rito ordinário	Total
CE	2927	3390	125	6442
GO ⁴⁵	1678	180	91	1949
MA	151	213	101	465

Chama a atenção o fato de no Ceará verificarmos um número maior de procedimentos de rito sumário do que de sindicâncias. Ainda que os números da tabela acima não sejam comparáveis entre si, devido à heterogeneidade da sistematização dos dados nos estados analisados, é interessante relacioná-los com o número de funcionários responsáveis pela apuração das alegações em cada órgão estudado.

Relacionando o número total de procedimentos efetuados pelos órgãos com o número de funcionários, temos:

Estado	n.º total de procedimentos	Funcionários em todo o órgão	Funcionários na área de apuração	% de funcionários na apuração	n.º de alegações por funcionário para apuração (2001-2004)
CE	6442	88	28	31,81	230
GO	1949	105	95	90,47	20,51
MA	465	26	22	84,61	21,13

Observa-se que o Ceará é o estado que possui menor proporção de funcionários destinados à área de apuração, o que pode resultar em sobrecarga e conseqüente acúmulo de trabalho, aspecto que, provavelmente, está relacionado

⁴⁵ Goiás disponibilizou dados apenas referentes aos anos de 2003 e 2004 em razão da unificação.

com o fato de haver mais ritos sumários do que sindicâncias nesta unidade da federação.

Por outro lado, chama a atenção o grande número de sindicâncias instauradas em Goiás se comparadas com o número dos demais procedimentos. Isso sugere que a maior parte das alegações que geram sindicâncias não conseguem confirmar autoria e materialidade das transgressões.

Em relação às providências adotadas diante de alegações de tortura, todas as Corregedorias Unificadas informaram que instauram procedimentos para verificar a autoria e as circunstâncias. Caso constatado o fato, ocorreria a punição ou a sugestão de punição por parte da Corregedoria, ou seja, punição administrativa. No entanto, as três Corregedorias estudadas informaram que há considerável número de absolvição por falta de provas em razão da dificuldade na coleta de testemunhos.

Das alegações que tiveram algum tipo de procedimento concluído, a pesquisa buscou analisar aquelas cujas conclusões foram “estrito cumprimento do dever legal” e “resistência seguida de morte”. No entanto, somente Goiás possuía estes dados, sendo:

Casos de Goiás

Ano	Resistência seguida de morte	Estrito cumprimento do dever legal
2003	56	50
2004	81	76
Total	137	126

Em relação às conclusões, verifica-se que o total de alegações que chegaram à Corregedoria Geral de Goiás como “homicídio” (137 ao total, sendo 56 em 2003 e 81 em 2004) coincide com as que foram concluídas como “resistência seguida de morte”. Não foi verificada a mesma relação entre as alegações recebidas e as conclusões com o tipo “estrito cumprimento do dever legal”.

Punições

Quanto às punições, também não foi possível realizar uma comparação efetiva, pois as instituições não ofereceram dados completos compatíveis com os itens do questionário. Verificou-se, contudo, que o afastamento e a suspensão são as sanções mais comuns nas Corregedorias Unificadas, ao passo que a demissão ou a exclusão é a penalidade menos aplicada.

Apesar disso, a Corregedoria de Goiás é a que possui o maior quantitativo de demissões/expulsões como penalidade: foram 177 (de 2001 a 2004), contra 11 no Ceará e 5 no Maranhão, sendo que o dado do Maranhão se refere apenas à Polícia Civil. Não há aplicação de privação de liberdade pelas Corregedorias Unificadas. Por outro lado, todas possuem a advertência como sanção.

Quadro de punições aplicadas (2001 a 2004)

PUNIÇÕES/ UF	CE ⁴⁶	GO	MA ⁴⁷
Repreensão	-	701	03
Multa	-	-	-
Suspensão	11	2693	49
Demissão / Expulsão	11	177	05
Privação de liberdade	-	-	-
Total	22	3571	57

O Ceará e o Maranhão detalharam um pouco mais as punições aplicadas. No Ceará, no período de 2001 a 2004, o órgão divide as punições praticadas contra policiais civis e militares. Entre as punições praticadas contra policiais civis estão: suspensão (11) e demissão (1), já em relação aos policiais militares contam-se apenas 10 expulsos; não há dados sobre suspensão, nem demissão. No Maranhão, das 57 punições, foram aplicadas 03 a autoridades policiais e 54 a

⁴⁶ Os dados referentes à Corregedoria do Ceará foram coletados em anexo fornecido pelo órgão. Quanto aos dados sobre suspensão, entendemos que suspensão no anexo equivale a afastamento. Nessa classificação há apenas dados sobre os policiais civis afastados. Já em relação ao número de policiais demitidos/expulsos, a Corregedoria informa os dados tanto de policiais civis, como de militares e entendemos que expulsão equivale à exclusão (termo utilizado no anexo fornecido pelo órgão).

⁴⁷ Na Corregedoria do Maranhão, os dados fornecidos pelo órgão se referem apenas à Polícia Civil, por não haver ainda unificação de fato.

agentes. No estado de Goiás, os dados se referem apenas a autoridades policiais de 2002 a 2004.

Ainda assim, é interessante comparar os dados dos procedimentos instaurados com os números de punições aplicadas por estado, conforme demonstra o quadro abaixo.

Quadro de procedimentos x número de punições (2001-2004)

	Sindicância	Rito Sumário	Rito Ordinário	Punições
CE ⁴⁸	2927	3390	125	22
GO ⁴⁹	1678	180	91	3571
MA ⁵⁰	151	213	101	57

No Ceará foram instaurados 6.442 procedimentos e aplicadas 22 punições, que correspondem a 0,3% dos casos apurados. No Maranhão, dos 465 procedimentos instaurados, foram aplicadas 57 punições, correspondendo a 12% dos procedimentos.

Quanto à Corregedoria de Goiás, a análise ficou prejudicada, uma vez que o número de punições informadas é o número total de policiais punidos e não de casos apurados.

1.4.3. CONCLUSÕES

Os resultados obtidos na presente pesquisa informam que ainda há muito a ser feito para a efetiva unificação e para a autonomia e independência das Corregedorias Unificadas. Um dos motivos para tanto é justamente o tempo recente de criação desses órgãos.

Nesse sentido, é preciso mencionar a heterogeneidade de contextos nos quais este estudo foi realizado. Ao mesmo tempo em que encontramos um órgão antigo, com experiência acumulada e produção de dados que permitisse avaliação, caso do Ceará, encontramos no Maranhão um órgão cuja unificação não se deu de fato, e em Goiás uma Corregedoria que, apesar de consolidada, possuía ainda uma atuação muito recente para possibilitar uma avaliação aprofundada.

⁴⁸ A Corregedoria Geral dos Órgãos de Segurança do Ceará informa que “os procedimentos de rito ordinário são aqueles originados na Corregedoria-Geral e enviados para instauração de PADs por parte da Procuradoria Geral do Estado (PGE) contra policiais civis ou policiais militares do Ceará e BMCE para instaurar CDs ou CJs contra militares”.

⁴⁹ A Corregedoria Geral de Polícia de Goiás em relação à sindicância, rito sumário e ordinário informa somente os dados dos anos de 2003 e 2004. No entanto, o total de punições é referente aos anos de 2002 a 2004, razão pela qual é mais elevado.

⁵⁰ A Corregedoria do Sistema Estadual de Segurança Pública do Maranhão afirma que as informações apresentadas se referem apenas à polícia civil.

Apesar disso, todas as Corregedorias Unificadas foram criadas e tiveram suas competências, funções e prerrogativas determinadas por lei, o que vai ao encontro do anseio de que sua instituição não seja submetida apenas à vontade do chefe do Poder Executivo local, mas que passe por debate do Poder Legislativo, aspecto que, a princípio, favoreceria sua autonomia. Por outro lado, verificamos uma atuação eminentemente investigativa e punitiva das Corregedorias Unificadas, sem sensibilidade para a prevenção, tal como observado nas Corregedorias de Polícia Civil e Militar.

Também verifica-se que as Corregedorias Unificadas não conquistaram independência ou autonomia, nem financeira nem politicamente, por serem todas subordinadas à Secretaria de Segurança Pública estadual. Tampouco podemos dizer que haja independência funcional, pois não há mandato para os Corregedores Gerais, podendo a substituição ocorrer por vontade dos nomeantes, a qualquer tempo.

Quanto à escolha do Corregedor, destacou-se a heterogeneidade regional, já que encontramos desde Corregedores obrigatoriamente vinculados às corporações que deveriam fiscalizar, até a vedação de que o dirigente da instituição tenha vínculo funcional com algum órgão do sistema de segurança pública local. Sendo assim, torna-se importante a conscientização de que a existência de um Corregedor vinculado a uma das corporações fiscalizadas se contrapõe à idéia do SUSP de que a instituição não deveria receber ingerência de comandos ou direções.

A estrutura físico-material, apesar de problemas estruturais e das diversidades estaduais, foi considerada suficiente para atender às necessidades de trabalho. Ainda assim, observa-se a necessidade de investimento local, especialmente no espaço e nas viaturas de trabalho.

O acesso à Internet, tal como nos demais órgãos estudados, é comum e difundido. Mas isso não significou nenhuma inovação, visto ele ser usado prioritariamente para navegação, pesquisa e e-mail. Ou seja, nenhuma das Corregedorias Unificadas possui página na Internet disponibilizando informações sobre sua atuação, função, instrumentos normativos a que se subordina e relatórios de atividades, o que facilitaria o conhecimento da população sobre sua atuação.

A sistematização e publicização do trabalho ainda padece de problemas, pois apesar de as Corregedorias possuírem arquivo e produzirem relatórios, sua divulgação não é obrigatória, o que cria situações em que o próprio órgão se recusa a divulgá-los. Assim, é fundamental alertarmos para a importância de se difundir o trabalho da Corregedoria Unificada, bem como seus resultados práticos para viabilizar o conhecimento por parte da população e o consequente controle social.

A falta de sistematização causou dificuldades em outro item do questionário: a avaliação dos recursos humanos do órgão, pois não foram disponibilizados dados que permitissem uma análise detalhada do perfil dos funcionários. Ainda assim, percebe-se que as Corregedorias Unificadas são formadas predominantemente por servidores públicos, homens, brancos ou pardos, faixa etária a partir de 31 anos, formação educacional mínima de nível médio e conhecimentos sobre direitos humanos formados a partir de seminários e palestras. Ou seja, o mesmo perfil encontrado nas Corregedorias não unificadas. Não foi possível uma análise quanto à participação feminina ou negra por setores pela falta de dados.

Em relação ao tratamento dado às alegações, verificamos a importância de indicar a necessidade de se receber e averiguar alegações anônimas, visto o temor de represálias às vítimas ou seus familiares. Essa questão é importante porque, conforme verificado, os principais autores das alegações são a própria vítima, familiares ou testemunhas, seguidos pelo Ministério Público. Esse último mostrou-se também o principal destinatário das alegações, consistindo, conseqüentemente, em importante parceiro institucional.

Dos tipos de alegações contemplados pelo questionário, percebeu-se a predominância de recebimento de casos de lesão corporal, ameaça e abuso de autoridade. Mas, para sua elucidação, verificou-se a ausência de qualquer padronização administrativa, o que impossibilitou uma análise comparativa aprofundada.

Apesar da predominância de alegações constando de lesão corporal, ameaça e abuso de autoridade, todos tipos penais, verificou-se que afastamento e suspensão são as sanções mais comuns das Corregedorias Unificadas, ao passo que demissão ou exclusão é a penalidade menos aplicada. As razões possíveis para essa discrepância não puderam ser analisadas por ausência de números mais precisos e de explicações por parte dos órgãos.

Quanto às alegações de tortura, confirmou-se a dificuldade em se constatar a prática e, a partir daí, efetivar as devidas sanções devido à falta de elementos probatórios, entre os quais se privilegiam os testemunhos.

Finalmente, é importante frisar que as Corregedorias Unificadas não atuam em interação com outros órgãos, salvo o Ministério Público, nem realizam com regularidade visitas de correição e extraordinárias.

1.5. OUVIDORIAS DE POLÍCIA

Como vimos na introdução, a idéia de Ouvidoria nasceu em 1809 através da instituição do *Ombudsman* com as funções de “*controlar a observância das leis e denunciar aqueles agentes públicos que, no exercício de suas funções públicas, cometeram ilegalidades no desempenho das funções inerentes ao cargo e canalizar as queixas, reclamações e sugestões do povo relacionadas à administração pública.*”. Em 1915 foi criado outro instituto, dessa vez com competência exclusivamente militar, até que, em 1987, houve a fusão dos dois *Ombudsman*⁵¹.

Inspirada no modelo sueco, a Ouvidoria de Polícia no Brasil, apesar de certas diferenciações regionais, tem a função de receber reclamações e denúncias contra servidores públicos - notadamente policiais - que tenham cometido atos arbitrários e/ou ilegais, registrar essas alegações, analisá-las e encaminhá-las para os órgãos competentes, acompanhando o andamento dos casos e sugerindo meios para garantir agilidade e rigor nas apurações. Além disso, a Ouvidoria também recebe sugestões sobre o funcionamento dos serviços policiais e promove uma série de ações propositivas, formulando análises e propostas para os órgãos diretores do Poder Executivo de cada estado.

A criação das Ouvidorias de Polícia no Brasil é recente, mas representou um passo fundamental no controle externo da atividade policial, abrindo caminho para a participação da sociedade civil através de instituições independentes da estrutura corporativa das polícias.

A primeira Ouvidoria de Polícia do país foi criada em 1995, no estado de São Paulo, tendo como objetivo proteger os cidadãos de abusos cometidos pela atuação de policiais no exercício da profissão. Essa experiência incitou iniciativas semelhantes em outros estados. O Pará foi o segundo estado brasileiro a contar com uma Ouvidoria encarregada do controle externo da atividade policial, instituída pela Lei n.º 5.944 de 1996.

Em seguida, foram criadas as Ouvidorias de Minas Gerais (1997) e do Rio de Janeiro (1999). Com essas quatro primeiras Ouvidorias foi instalado o Fórum Nacional de Ouvidores de Polícia, criado por decreto presidencial, em 01 de junho de 1999, para definir diretrizes políticas nacionais para o trabalho desses órgãos de controle externo. Ainda em 1999 surgiu a Ouvidoria do Rio Grande do Sul.

Atualmente, existem Ouvidorias de Polícia em 14 unidades da Federação: São Paulo, Pará, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Bahia, Goiás, Mato Grosso, Pernambuco, Rio Grande do

⁵¹ DHNET. In: **Ouvidoria: conheça a história.** Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/inedex.htm>

Norte, Ceará, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Espírito Santo e Paraná. Embora a criação desse órgão no Brasil seja recente e a sua implantação ainda esteja em curso, esse processo representa um marco muito importante para a reflexão sobre as possibilidades de controle externo da atividade policial em um país em que os índices de violência letal perpetrada pela polícia são assustadores.

O incentivo à criação de Ouvidorias de Polícia, com representantes da sociedade civil e autonomia de investigação e fiscalização é uma das propostas de políticas públicas prioritárias do Plano Nacional de Direitos Humanos. Nesse sentido, com esta pesquisa o MNDH pretende abrir um caminho para ampliar a participação da sociedade civil no debate sobre a formulação de um modelo de controle externo das polícias que contribua efetivamente para a democratização das políticas de segurança pública e que seja pautado nos direitos humanos.

Para tanto, apresentaremos a seguir uma análise das Ouvidorias de Polícia dos Estados de São Paulo, Pará, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Goiás, Espírito Santo e Ceará. Os Estados do Maranhão e Distrito Federal não possuem Ouvidoria específica de Polícia, mas apenas uma Ouvidoria Geral do Estado.

1.5.1. ARQUITETURAS ORGANIZACIONAIS E MODELOS DE GESTÃO

Instrumentos Normativos e Estrutura Político-Organizacional

A **Ouvidoria da Polícia do Estado de São Paulo** foi a primeira a ser criada no Brasil em 1º de janeiro de 1995 (Decreto n.º 39.900). No ano seguinte, surge a **Ouvidoria do Sistema de Segurança Pública do Estado do Pará**, criada a partir da Lei Estadual n.º 5.944 de 1996, como órgão integrante do Conselho de Segurança Pública – CONSEP.

Em 1997, institui-se a **Ouvidoria de Polícia do Estado de Minas Gerais** como “órgão auxiliar do Poder Executivo na fiscalização dos serviços e atividades da Polícia estadual” (art. 1º). Em 06 de agosto de 2004, com a criação da Ouvidoria Geral de Minas Gerais, a Ouvidoria de Polícia desse estado foi extinta como órgão autônomo, passando a fazer parte da Ouvidoria-Geral, conforme disposições da Lei Estadual n.º 15.298 de 2004.

Entre os órgãos estudados, a quarta Ouvidoria mais antiga é a do Rio Grande do Sul. A **Ouvidoria da Justiça e da Segurança do Estado do Rio Grande do Sul** foi criada em 17

de agosto de 1999, junto ao Gabinete do Governador do Estado (art. 1º, Decreto n.º 39.668/99).

A **Ouvidoria da Segurança Pública e Defesa Social do Estado Ceará** é recente e integra a Ouvidoria-Geral e do Meio Ambiente, que foi criada em janeiro de 2001 (Lei n.º 13.093).

No ano seguinte, em 2002, foi criada a **Ouvidoria Geral de Polícia de Goiás** (Lei Estadual n.º 14.383) como órgão da estrutura básica e complementar da Secretaria da Segurança Pública e Justiça – SSPJ.

No Espírito Santo, a **Ouvidoria Geral de Segurança e Defesa Social** (LC n.º 297 de 28/07/2004) foi criada em 2004. Ela está vinculada ao Gabinete da Secretaria de Estado da Segurança Pública e ainda se encontra em fase de implementação. Anteriormente, a Lei n.º 5649/98 havia criado a Ouvidoria de Polícia do Espírito Santo. No entanto, a lei que instituiu a Ouvidoria Geral de Segurança, extinguiu esse órgão em 2004.

Assim, a Ouvidoria do Rio Grande do Sul é a única vinculada diretamente ao Gabinete do Governador desde a sua criação, já que as Ouvidorias do Ceará, Espírito Santo, Goiás e São Paulo estão subordinadas à Secretaria de Segurança Pública.

Ouvidor

No Ceará, Espírito Santo, Goiás e Rio Grande do Sul, a indicação do Ouvidor é feita pela Secretaria de Segurança Pública. No Pará, a escolha é feita pelo Conselho de Segurança Pública. Finalmente, em Minas Gerais e em São Paulo o Ouvidor é indicado a partir de lista tríplice.

Em São Paulo, a lista tríplice é elaborada pelo Conselho de Defesa da Pessoa Humana (CONDEPE). Em Minas Gerais, além de lista tríplice formulada pelo Conselho Estadual de Direitos Humanos (CONEDH), o indicado precisa ser aprovado pela Assembléia Legislativa.

Apenas no Ceará o Ouvidor é indicado e nomeado pelo Secretário de Segurança Pública. Nos demais estados analisados, a nomeação é feita pelo Governador. Porém, é importante destacar que no Pará, Rio Grande do Sul e São Paulo, o Ouvidor tem independência e autonomia, garantidas por lei, para o desempenho de suas atribuições.

É requisito para ocupar o cargo de Ouvidor, no Rio Grande do Sul e em São Paulo, não integrar os órgãos de Segurança Pública. Além disso, em São Paulo, o Ouvidor não pode integrar órgãos diretivos, deliberativos ou consultivos de entidades públicas ou privadas

(art.3º, LC n.º 826/97). Deve ainda estar no gozo de seus direitos políticos e ter, no mínimo, trinta e cinco anos de idade, quando da investidura (art. 7º, I). A lei complementar de 97 também define que o Ouvidor de São Paulo deve trabalhar em regime de dedicação exclusiva, com exceção da prática do magistério (art. 3º da LC 826/97).

Na Ouvidoria do Espírito Santo, o Ouvidor é escolhido dentre cidadãos de notória militância pessoal ou em organizações públicas ou privadas no campo da defesa dos direitos humanos (art. 5º do Regimento Interno).

Em geral, o mandato do Ouvidor é de dois anos, permitida a recondução. Apenas no Ceará e no Espírito Santo o Ouvidor não possui mandato.

Quadro comparativo das Ouvidorias

UF	Instrumentos normativos	Subordinação	Ouvidor		
			indicação	nomeação	mandato
CE	Lei n.º 13.093 e Portaria n.º 047/2003-GS	Secretaria de Segurança Pública	Secretaria de Segurança Pública	Secretaria de Segurança Pública	Não possui
ES	Lei Complementar n.º 297/04 e Decreto n.º 1.473-R, de 28/03/2005	Secretaria de Segurança Pública	Secretaria de Segurança Pública	Governador	Não possui
GO	Lei n.º 14.383, de 31/12/02 e Decreto n.º 6.161, de 05/06/05	Secretaria de Segurança Pública	Secretaria de Segurança Pública	Governador	02 anos, permitida recondução
MG	Lei n.º 15.298, de 06/08/2004	Ouvidoria-Geral do Estado	Lista tríplice CONEDH	Governador	02 anos, permitida Recondução
PA	Lei n.º 5.944, de 02/02/96 Decreto n.º 1.555/96	Conselho de Segurança Pública	CONSEP	Governador	02 anos, permitida Recondução
RS	Decreto n.º 39.668, de 17/08/99	Gabinete do Governador	Secretaria de Segurança Pública	Governador	02 anos, permitida Recondução
SP	Decreto n.º 39.900, de 01/01/95 e Lei Complementar n.º 826, de 20/06/97	Secretaria de Segurança Pública	Lista tríplice	Governador	02 anos, permitida recondução

Dotação Orçamentária

Nenhuma das Ouvidorias analisadas possui dotação orçamentária própria, uma vez que todas são subordinadas a outros órgãos.

No Rio Grande do Sul, ainda que o órgão seja subordinado diretamente ao Governo do estado, seus recursos provêm, por disposição expressa do art. 7º do DL n.º 39.668/99, da Secretaria da Segurança, a quem cabe fornecer os meios adequados ao funcionamento da Ouvidoria.

No Espírito Santo, como a implementação da Ouvidoria ainda está em curso, o órgão informou que, até o momento da aplicação do questionário, seus gastos se limitavam ao pagamento do Ouvidor, de ligações telefônicas e de algumas viagens para aprofundamento do tema.

Em Minas Gerais, a Ouvidoria informou que os recursos de que dispõe são gastos com cursos de formação, pesquisas e seminários, pois a maior parte desses recursos é proveniente de convênios com a Secretaria Nacional de Segurança Pública. A Ouvidoria de Goiás afirma que seus principais gastos são com custeio de água, energia, telefone, material de expediente e diárias. Os demais estados não forneceram informações sobre a aplicação dos recursos destinados ao órgão.

Atribuições

Todas as Ouvidorias possuem a atribuição de receber reclamações, alegações, sugestões e denúncias sobre o serviço de segurança pública e de encaminhá-las aos órgãos com competência para a apuração.

No campo preventivo, as Ouvidorias de Minas Gerais, Pará, Rio Grande do Sul e São Paulo devem, entre suas atribuições, propor sugestões para o aperfeiçoamento dos serviços de segurança pública, bem como medidas que visem coibir os abusos praticados pelos integrantes dos órgãos do sistema de segurança pública.

A Ouvidoria de Minas Gerais informa que suas atividades de prevenção são realizadas, principalmente, por meio de pesquisas, cursos, palestras e seminários. No Espírito Santo, o órgão indica que a atribuição de prevenção seria exercida indiretamente pela Ouvidoria, uma vez que os objetivos dispostos nos incisos VI e VII do art. 2º do Regimento Interno, contribuiriam para a formulação de estratégias que visem à redução de ocorrências.

Quanto à promoção de cursos, pesquisas, palestras e seminários, as Ouvidorias do Espírito Santo, Goiás, Rio Grande do Sul e São Paulo possuem tal competência determinada pelas normas que as regem. A Ouvidoria de Minas Gerais possuía essa atribuição na Lei n.º 12.622/97 (art. 2º, inciso VI), porém, a Lei Estadual n.º 15.298 de 2004 não contemplou essa questão. A despeito dessa mudança normativa, observa-se que o órgão continua atribuindo grande ênfase às atividades de formação. A Ouvidoria de Minas Gerais destacou ainda a interiorização da instituição através da criação de núcleos regionais de atendimento, participação em eventos sociais como a “Ação Global”, além de palestras e conferências que objetivam divulgar e debater o papel da instituição.

Outra atribuição comum entre as Ouvidorias analisadas é a competência para verificar a pertinência das alegações recebidas. Dentre os órgãos estudados, as Ouvidorias de Goiás, Minas Gerais, Pará, Rio Grande do Sul e São Paulo possuem essa atribuição legal.

No Ceará, Pará e Rio Grande do Sul, o Ouvidor pode tomar por termo depoimentos, a fim de esclarecer fatos sob sua investigação, bem como acompanhar o desenvolvimento dos processos de apuração das denúncias por ele formuladas (art. 18, parágrafo único do Decreto n.º 1.555/96 e 2º, §1º do DL n.39.668/99). Porém, no Rio Grande do Sul o órgão destaca que “*embora tenha autonomia e independência de ação em relação às polícias, a Ouvidoria não tem poderes para investigar*”⁵².

No Espírito Santo, as funções de apuração e investigação são limitadas aos demais órgãos da Secretaria de Estado da Segurança Pública e Defesa Social com competência para tanto. Assim, a Ouvidoria do Espírito Santo, ao receber uma alegação, deve encaminhá-la imediatamente ao órgão competente da Secretaria de Segurança Pública.

A maioria das Ouvidorias possui a atribuição de propor, junto aos demais órgãos da Administração, a instauração de sindicâncias, inquéritos e outras medidas destinadas à melhor apuração das responsabilidades administrativas, civis ou criminais. A Ouvidoria de Minas Gerais possuía essa atribuição disposta no art. 2º, IV da Lei n.º 12.622/97, que não foi contemplado na Lei n.º 15.298 de 2004. Já a Ouvidoria do Ceará, deve encaminhar as alegações à Corregedoria Geral dos órgãos da Segurança Pública para instauração de procedimento.

As Ouvidorias do Rio Grande do Sul e de São Paulo possuem também competência para requisitar cópias de documentos, informações e certidões relacionadas aos casos em curso diretamente de órgãos estaduais. Em São Paulo, essa requisição pode ser efetuada sem o pagamento de quaisquer taxas, custas ou emolumentos.

As Ouvidorias de Goiás, Pará, Rio Grande do Sul e São Paulo possuem ainda a possibilidade de propor procedimentos e representações junto ao Ministério Público. No entanto, a Ouvidoria do Pará afirma não propor aos demais órgãos a instauração de sindicâncias, inquéritos e outras medidas destinadas à melhor apuração das responsabilidades, por não haver “*respaldo nem retaguarda*”.

A Ouvidoria de Minas Gerais, por sua vez, não teria essa competência de propor procedimentos e representações ao Ministério Público. De acordo com o órgão, tal competência seria da Ouvidoria Geral do Estado. Por outro lado, a Ouvidoria de Minas Gerais

⁵² BRASIL. Governo do Estado do Rio Grande do Sul. Ouvidoria da Justiça e da Segurança. **Relatório de atividades 1999-2001**. Estado do Rio Grande do Sul. p 7.

possui a atribuição de transmitir as soluções dos casos aos interessados, bem como aos seus representantes legais (art.13, IV da Lei n.º 15.298/2004) e buscar a integração e o inter-relacionamento com os órgãos do Poder Judiciário (art.13, VIII da Lei n.º 15.298/2004). Além disso, as leis que regulam as Ouvidorias de Minas Gerais e Goiás dão margem à realização de outras “atribuições correlatas”, que, no entanto, não são especificadas em seus instrumentos normativos.

Nenhuma Ouvidoria tem competência para punição, cabendo aos demais órgãos de justiça e segurança pública aplicar qualquer tipo de pena.

Algumas Ouvidorias possuem ainda a atribuição legal de elaborar e divulgar relatórios de atividades. Dentre elas, estão as Ouvidorias de Goiás, Rio Grande do Sul e São Paulo. Não obstante, como veremos a seguir, a maioria dos órgãos estudados realiza algum tipo de sistematização de seu trabalho. Além dessas atividades, a Ouvidoria do Pará realiza outras, tais como a produção de documentos de divulgação e comunicação: impressos, camisetas, folders, cartazes, adesivos, etc.

Quadro comparativo das atribuições legais das Ouvidorias

Atribuições/UF	CE	ES 199 8	ES 200 4	GO	MG 199 7	MG 2004	PA	RS	SP
Ouvir e receber alegações	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Verificar pertinência da alegação	-	X	-	X	X	X	X	X	X
Propor instauração de inquérito, sindicância etc	X	X	X	X	X	-	X	X	X
Encaminhar somente a órgão da Secretaria de Segurança Pública	X	--	X	-	-	-	-	-	-
Requisitar documentos diretamente de órgão estadual	-	X	-	-	-	-	-	X	X
Propor medidas/representar ao MP	-	X	-	X	X	-	X	X	X
Tomar depoimento	-	--	-	-	-	-	X	X	-
Transmitir as soluções aos interessados e seus representantes legais	X	--	-	-	-	X	-	-	-
Propor medidas para saneamento	-	--	X	X	-	X	X	X	-
Propor aperfeiçoamento dos serviços de segurança pública/ evitar repetição fatos danosos	X	X	X	-	X	X	X	X	X
Propor pesquisa, palestra etc	X	X	X	X	X	-	-	X	X
Elaboração e divulgação de relatório	X	X	-	X	X	-	-	X	X

Divisão em setores

Todas as Ouvidorias têm setores separados para recebimento de alegações, com exceção do órgão do Espírito Santo, ainda em fase de implementação, que não possui setores separados.

A Ouvidoria do Ceará informa estar dividida em: setor de atendimento e acompanhamento ao cidadão, apoio a intersectorialidade institucional, e apoio comunitário e defesa social (Conselhos Comunitários e de Defesa Social/ “ouvidores extensivos”).

A Ouvidoria de Minas Gerais informa possuir o setor de atendimento, responsável pelo recebimento de alegações, reclamações e sugestões e o núcleo de ensino, pesquisa e extensão. Este núcleo é responsável pela área de prevenção, realizando pesquisas, cursos, palestras e seminários sobre segurança pública e, em especial, sobre desvios de conduta.

A Ouvidoria do Pará informa possuir os seguintes setores: triagem, assessoria social, assessoria técnica e assessoria jurídica. A Ouvidoria do Rio Grande do Sul é dividida nas seguintes áreas: recebimento de alegações, sugestões ou reclamações; assessoria jurídica; secretaria; assessoria do ouvidor e gabinete do ouvidor. Por sua vez, a Ouvidoria de São Paulo informa possuir áreas específicas para: recebimento de alegações, setor jurídico para encaminhamento de denúncias, estatística e informática; assessoria de imprensa, assessoria direta do Ouvidor e secretaria.

Nas Ouvidorias pesquisadas, de maneira geral, não há rodízio de funcionários entre as áreas do órgão. No Rio Grande do Sul, isto se dá excepcionalmente em razão de ausência de pessoal e férias. No Pará, existe rodízio somente na área administrativa. Goiás defende a inexistência de rodízio argumentando que cada área requer um perfil próprio. Por sua vez, a Ouvidoria de Minas Gerais afirma que apesar de não existir sistema de rodízio de funcionários, todas as áreas interagem entre si: *“Profissionais de diversos setores são responsáveis pela implantação de núcleos da Ouvidoria, treinamento da equipe dos núcleos, acompanhamento de cursos e outras atividades que não são específicas de cada setor”*.

Estrutura físico-material

De acordo com os dados obtidos no questionário aplicado em sete Ouvidorias de Polícia, a avaliação sobre a estrutura físico-material dos órgãos estudados é bastante heterogênea. As Ouvidorias do Ceará, Goiás e São Paulo afirmam que o espaço físico que

utilizam, bem como os equipamentos que possuem, correspondem às suas necessidades de trabalho. Por outro lado, em Goiás, aponta-se a falta de capacitação dos funcionários para operar alguns dos equipamentos disponíveis.

A Ouvidoria do Rio Grande do Sul informa que a área disponível é suficiente, mas destaca que *“as instituições não oferecem segurança, nem funcionalidade e o mobiliário e instalações não atendem às necessidades do órgão”*. Isto se dá porque a Ouvidoria não possui sede própria, dividindo espaço com outras instituições como a Defensoria Pública.

No Espírito Santo, a Ouvidoria está sendo implantada no edifício da Secretaria de Segurança Pública, com entrada independente das demais repartições. Porém, de acordo com as respostas obtidas no questionário, o espaço atual não corresponde às necessidades de trabalho. O mesmo ocorre com a aparelhagem técnica, pois o Ouvidor ainda não dispõe de sala própria nem de equipamentos fundamentais para a execução de suas atividades como: fax, computador, impressora, máquina fotocopadora, etc.

Em Minas Gerais, o órgão aponta dificuldades recentes em relação ao espaço físico que ocupa, argumentando que, com o aumento da divulgação da Ouvidoria da Polícia de Minas, a inauguração do Disque-corrupção e a criação do Núcleo de Psicologia, do Núcleo de Assistência Social e do Núcleo de Ensino, Pesquisa e Extensão, o espaço físico disponível ficou muito reduzido para as atuais necessidades do órgão.

A Ouvidoria do Pará informou que o espaço físico destinado às suas atividades necessita de ampliação e reforma. Salvo na área de prevenção, a aparelhagem técnica dessa Ouvidoria é avaliada como insuficiente.

No que se refere ao equipamento destinado às áreas específicas, com exceção do Pará, o equipamento para recebimento de alegações é classificado como suficiente em todos os estados. O material disponível para atividades preventivas também recebe uma boa avaliação, embora as Ouvidorias do Espírito Santo e de São Paulo afirmem não possuir setor de prevenção.

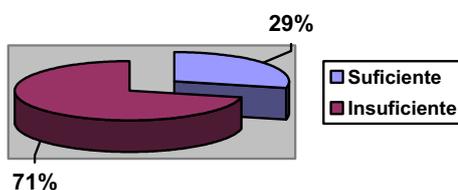
Quanto à apuração de alegações, a Ouvidoria de Goiás foi a única a considerar suficiente o equipamento destinado a esse fim. Os órgãos do Pará e de São Paulo apontaram insuficiência nessa área. As demais Ouvidorias estudadas afirmaram não realizar procedimentos apuratórios, limitando-se ao recebimento e monitoramento de alegações. Não obstante, cabe destacar que as Ouvidorias de Minas Gerais e do Rio Grande do Sul têm competência legal para verificar a pertinência das alegações recebidas.

Com exceção do Espírito Santo, que afirmou não possuir, até a data de aplicação do questionário, quase nenhum equipamento, todas Ouvidorias analisadas dispõem de

computador, impressora e telefone fixo funcionando de acordo com suas necessidades de trabalho. Quanto à existência de máquina fotocopadora adequada, verifica-se apenas em Goiás, Minas Gerais e São Paulo. A Ouvidoria de Minas Gerais é a única que possui rádio para contato. Por outro lado, esse estado, assim como o Rio Grande do Sul, não possui telefone celular do órgão.

A situação das viaturas é outro problema que afeta a maioria das Ouvidorias estudadas. A Ouvidoria do Rio Grande do Sul afirma não possuir nenhuma viatura disponível. No Pará, o órgão indica que a única viatura destinada a suas atividades (01 carro da marca gol) deveria ser substituída porque passa muito tempo na oficina. Em Goiás, a Ouvidoria destacou a seguinte dificuldade: o órgão tem que requisitar carro, mediante agendamento, junto à sede da Secretaria de Segurança. Esse procedimento, aliado à distância entre os órgãos, dificulta qualquer deslocamento de emergência. Assim, das sete Ouvidorias estudadas, a situação das viaturas é percebida como suficiente apenas no Ceará e em Minas Gerais.

Disponibilidade das viaturas nas Ouvidorias



Em contrapartida, das sete Ouvidorias analisadas, apenas a do Espírito Santo ainda não possui banco de dados sobre o trabalho realizado. Por sua vez, Ceará, Minas Gerais e São Paulo afirmam possuir banco de dados informatizados funcionando de acordo com as suas necessidades de trabalho. A Ouvidoria de Goiás informa que seu banco de dados não gera estatísticas através de nenhum programa informático, o que, segundo o órgão, dificulta a recuperação de dados. No Pará, o banco de dados do órgão estava sendo reformulado durante o período da pesquisa.

As Ouvidorias estudadas utilizam a Internet para navegação, e-mail e pesquisa. Além disso, com exceção do Espírito Santo, que ainda não possui acesso, todas recebem alegações via Internet. Salvo Ceará, Espírito Santo e Goiás, as demais Ouvidorias também possuem página na Internet.

Como vimos anteriormente, algumas Ouvidorias possuem a atribuição legal de elaborar e divulgar relatórios de atividades, como as de Goiás, Rio Grande do Sul e São Paulo. De todas as Ouvidorias estudadas, apenas a do Espírito Santo ainda não realiza relatório de atividades, devido às dificuldades de infra-estrutura e à falta de pessoal que está enfrentando pelo fato de ser muito recente. Cabe destacar que a elaboração e publicação de relatórios de atividades, anual e trimestralmente, eram atribuições da Ouvidoria do Espírito Santo (art. 2º, Inciso V da lei n.º 5.649/98) até a sua reestruturação, que não contemplou essa atribuição como exigência.

A Ouvidoria do Ceará tem uma proposta de trabalho que envolve a elaboração de relatórios mensais e anuais. Porém, o órgão informa ter elaborado apenas um relatório em 2004, pois foi nesse ano que teve início o processo de sistematização de dados da Ouvidoria. Também indica que ainda não divulga seus relatórios, mas está estudando a melhor forma de fazê-lo.

A Ouvidoria da Polícia de Minas Gerais elabora relatórios semestrais e anuais. De acordo com o órgão, esses documentos são divulgados seja através do envio de material impresso para a imprensa, autoridades relacionadas à Segurança Pública e organizações de defesa de direitos humanos, seja através da página da instituição na internet (www.ouvidoriadapolicia.mg.gov.br) ou da apresentação dos dados em palestras, cursos e seminários.

A Ouvidoria de Goiás afirma realizar relatórios de atividades com periodicidade semestral e divulgá-los em sua página na Internet e através do Diário Oficial do Estado, conforme suas atribuições legais (art.23, V do Decreto n.º 6.161/2005). A Ouvidoria do Rio Grande do Sul também trabalha com relatórios semestrais.

Finalmente, a Ouvidoria do Pará realiza relatório anual, além de documentos específicos sobre Tortura e Homicídios, que são amplamente divulgados na mídia, em palestras, seminários e campanhas.

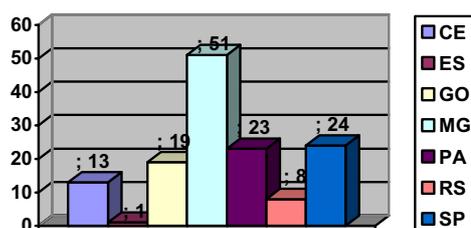
Recursos humanos

O quadro de recursos humanos das Ouvidorias é composto basicamente por servidores públicos. Em Goiás, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e São Paulo as Ouvidorias contam também com o apoio de estagiários.

A Ouvidoria de Minas Gerais é a que possui o maior quadro de recursos humanos, com 51 funcionários. Pará, Goiás e São Paulo possuem uma estrutura de pessoal similar, contando com aproximadamente 20 funcionários (PA – 23, GO – 19, SP – 24). A Ouvidoria de São Paulo, contudo, informa que seu quadro de recursos humanos está vinculado diretamente ao Gabinete do Secretário da Segurança.

As Ouvidorias do Ceará e do Rio Grande do Sul são as que possuem o menor quadro de pessoal, com, respectivamente, 13 e 08 funcionários. No Espírito Santo, a Ouvidoria recém constituída possuía, até o momento de aplicação do questionário, apenas o cargo do Ouvidor. Não obstante, segundo art. 8º do Regimento Interno da Ouvidoria do Espírito Santo, o seu corpo técnico-administrativo deve ser composto por servidores da Secretaria de Estado da Segurança Pública. A coordenação pode ficar a cargo de pessoa indicada pelo Ouvidor e aprovada pelo Secretário de Estado da Segurança Pública e Defesa social.

Nº de funcionários das Ouvidorias

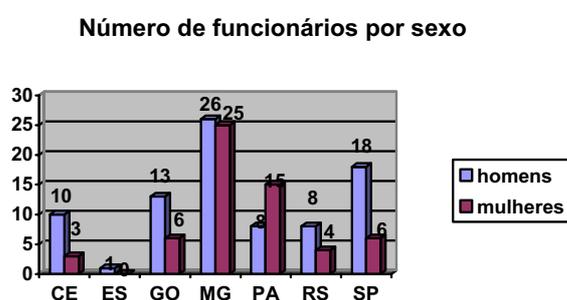


Quanto ao tempo de permanência dos funcionários no órgão, a Ouvidoria do Ceará informa que a maior parte deles permanece por mais de cinco anos na função. Em Goiás e Minas Gerais, o tempo médio de permanência na área de recebimento de alegações é de seis meses a um ano, e na área de prevenção de um a três anos. Em São Paulo, os funcionários das áreas responsáveis pelo recebimento de alegações e pela apuração de transgressões disciplinares também costumam permanecer de um a três anos na função.

No Rio Grande do Sul, a Ouvidoria informou que parte dos funcionários permanece de seis meses a um ano e outra parte de três a cinco anos, mas não especificou as funções que cada grupo desempenha. Por último, o tempo médio de permanência informado pelo Pará foi de três a doze anos, opção que não constava no questionário. O órgão indicou ainda cargos em que a permanência é mais breve como, por exemplo: técnico (um ano) e motorista (menos de um ano).

Quanto ao perfil dos funcionários, as Ouvidorias de Goiás, Minas Gerais e Pará demonstraram possuir em seu cadastro de recursos humanos informações referentes ao sexo, raça e idade.

Na Ouvidoria do Ceará, apenas três mulheres compõem o quadro de funcionários. Em contrapartida, em Minas Gerais, de 51 funcionários, 25 são mulheres. Essa proporção é similar no Rio Grande do Sul, onde as mulheres correspondem à metade do quadro de pessoal (quatro). Na Ouvidoria do Pará, a maioria dos funcionários são mulheres (15 mulheres para um total de 23 funcionários). São Paulo é o estado em que a Ouvidoria apresenta a menor proporção de mulheres (seis mulheres entre 24 funcionários).



É interessante observar que em todos os estados a maior parte das mulheres trabalha na área de recepção de alegações.

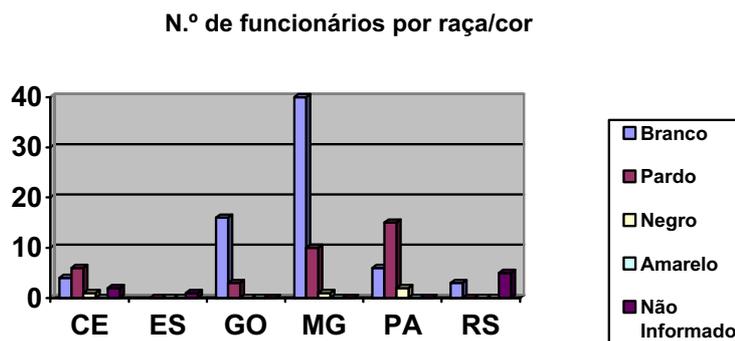
Em relação à raça dos funcionários, as Ouvidoria do Ceará, Goiás e Minas Gerais possuem dados discriminados inclusive por áreas.

No Ceará, o órgão disponibilizou as seguintes informações: quatro funcionários brancos, sendo um no setor de recebimento de alegações e três na área de prevenção; seis pardos, sendo dois no recebimento de alegações e quatro na prevenção. Constatou-se apenas um funcionário negro na instituição, que realiza atividades preventivas.

A Ouvidoria de Goiás relata possuir em seu quadro apenas funcionários brancos (dezesseis) e pardos (três). Na área de recebimento, são quatorze brancos e dois pardos. Na área de prevenção, dois funcionários brancos e um pardo. Nada foi informado sobre a área de apuração preliminar, ainda que o órgão tenha afirmado possuir essa área específica.

Em Minas Gerais, dos 51 funcionários da Ouvidoria da Polícia, 40 são brancos (29 na área de recebimento e onze na área de prevenção) e dez são pardos (sete na área de recebimento e três na área de prevenção). Há apenas um funcionário identificado como negro, que atua no recebimento de alegações de transgressões disciplinares.

No Pará, de 23 funcionários, quinze são pardos, dois são negros e seis são brancos. A Ouvidoria do Rio Grande do Sul disponibilizou apenas a informação de que três funcionários são brancos e atuam na área de recebimento de alegações. Em São Paulo, a Ouvidoria desconsiderou essa pergunta, argumentando que alguns funcionários se sentiriam constrangidos pela definição de raça/cor.



Observa-se, portanto, que o quadro de recursos humanos das Ouvidorias é formado fundamentalmente por brancos e pardos. O número de negros é muito baixo e a presença de pessoas identificadas como indígenas e amarelos (descendência asiática) é nula.

Quanto à faixa etária dos servidores, não foi constatado nenhum padrão. No Ceará, predominam funcionários com idade entre 41 e 50 anos no setor de recebimento de alegações. Já na área de prevenção, o quadro é muito heterogêneo, oscilando de 21 a mais de 50 anos. Em Goiás, na área de recebimento de alegações destaca-se o grupo com idade entre 31 e 40 anos. Na área de prevenção, a situação é parecida com o Ceará, incluindo funcionários que tem de 20 a mais de 50 anos.

Em Minas Gerais, destacam-se funcionários de 21 a 30 anos na área de recebimento de alegações, e de 31 a 40 anos na área de prevenção. No Pará, a faixa etária predominante no órgão vai de 31 a 50 anos. Em São Paulo, prevalece um grupo um pouco mais jovem, com idades entre 31 e 40 anos. Finalmente, na Ouvidoria do Rio Grande do Sul, destacam-se duas faixas etárias: uma de 21 a 30 anos e outra com mais de 50 anos, na área de recebimento de alegações.

Quanto à qualificação dos funcionários, no Ceará e em Goiás prevalece o nível superior, seguido pelo nível médio. Na Ouvidoria da Polícia de Minas Gerais, a formação dos funcionários varia do nível fundamental à pós-graduação. Apenas a área de recebimento de alegações possui funcionários com nível fundamental. Na área de prevenção, a qualificação

mínima exigida é nível médio. Em ambas as áreas, há funcionários com nível superior e pós-graduação. No Pará, o quadro também é diverso: nove funcionários de nível médio, oito de nível superior, seis com pós-graduação e um de nível fundamental.

Em contrapartida, no Rio Grande do Sul, todos os funcionários da Ouvidoria possuem nível superior. Da mesma forma, na Ouvidoria de São Paulo, todos os cargos exigem, de acordo com a Lei Complementar n.º 826/97, nível superior ou equivalente.

Quanto à formação em direitos humanos, na maioria das Ouvidorias - Ceará, Goiás, Rio Grande do Sul e São Paulo - se restringe a seminários e palestras. No Ceará, apenas um funcionário possui especialização nessa área. No Pará, o órgão afirma que a formação em direitos humanos dos seus funcionários é apenas informal (seminários, palestras, cartilhas ou documentos).

Em Minas Gerais parece haver uma maior ênfase nesse campo. Neste estado, a formação em direitos humanos, em todas as áreas da Ouvidoria, ocorre por meio de seminários, palestras, cursos e especialização. A Ouvidoria de Minas Gerais realiza atividades de formação nas áreas administrativa, de direitos humanos e de segurança pública. A primeira é realizada trimestralmente, por meio de avaliação institucional e planejamento, encontros técnicos e planejamento estratégico. Na área de direitos humanos as atividades são promovidas mensalmente, por meio de seminários, tais como: “A Arte de Ouvir-dor”; I Seminário Internacional da Ouvidoria de Polícia de Minas Gerais; I Ciclo de Estudos da Ouvidoria de Polícia. Já em relação à área de Segurança pública, as atividades são realizadas semestralmente.

As Ouvidorias do Ceará e Pará também indicam promover atividades de formação nas áreas administrativa, de direitos humanos e segurança pública. Perguntada sobre a frequência dessas atividades, a Ouvidoria do Pará respondeu que as atividades internas são constantes, ao passo que as externas ocorrem de acordo com a oferta. O Ceará fornece alguns exemplos das atividades desenvolvidas: curso de fortalecimento de lideranças comunitárias e curso de capacitação de líderes.

Por sua vez, a Ouvidoria de Goiás afirma realizar ou financiar atividades de capacitação ou formação apenas na área administrativa (Escola de Governo, Cursos de Secretariado, Internet e Eventos). Este órgão argumenta que não promove atividades de formação nas áreas de direitos humanos e segurança pública, pois tal qualificação ocorre mediante convênios com a SEDH/PR e a União Européia.

As Ouvidorias do Espírito Santo, Rio Grande do Sul e de São Paulo incluem entre suas atribuições propor a realização de cursos e pesquisas, mas não fornecem detalhes a esse

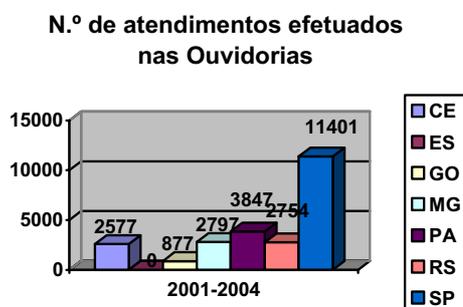
respeito. A Ouvidoria do Rio Grande do Sul argumenta que não realiza atividades de formação de seus funcionários por falta de autonomia orçamentária. Da mesma forma, ainda que a Ouvidoria de São Paulo tenha como uma das suas atribuições propor a realização de cursos e pesquisas (Art. 2º, III, “b” da LC n.º 826/97), este órgão afirma não promover ou financiar atividades de formação ou capacitação de seus funcionários nas áreas administrativa, de direitos humanos e de segurança pública por ausência de condições materiais.

1.5.2. INDICADORES DE EFICIÊNCIA

Alegações recebidas

Em geral, as Ouvidorias possuem vários meios de recebimento de alegações: e-mail, telefone, correio, fax, contato direto e serviço 0800 (somente o Ceará não possui esse serviço). Minas Gerais e Pará indicam ainda outras formas de recebimento. Na Ouvidoria de São Paulo, quem recebe as alegações é o Protocolo Geral. Nas demais, existem outros setores específicos.

Entre 2001 e 2004, as Ouvidorias efetuaram mais de 20 mil atendimentos, com uma média anual de 2.500 nos estados do Ceará, Minas Gerais e Rio Grande do Sul. Cabe destacar que São Paulo recebeu cerca de 11.401 alegações no mesmo período. Também é importante frisar que o número de atendimentos realizados pela Ouvidoria do Rio Grande do Sul decaiu bastante de 2002 para 2003 e 2004. No Espírito Santo, no momento da aplicação do questionário, não constavam alegações recebidas, pois o órgão não possuía sequer horário de atendimento definido.



A maioria das alegações chega às Ouvidorias através de pessoas físicas e, geralmente, das próprias vítimas. O Ceará é o único estado que aponta os Conselhos como a principal fonte de alegações. No relatório anual de 2004⁵³, a Ouvidoria do Ceará ressalta “o valioso apoio prestado pelos Conselhos Comunitários de Defesa Social, que têm atuado como verdadeiros ‘Ouvidores extensivos’ junto aos moradores de suas respectivas comunidades, interlocutando os anseios da sociedade, acompanhando e sugerindo ações pró-ativas para essas melhorias”.

Todas as Ouvidorias estudadas afirmam comunicar ao autor da alegação o resultado do seu caso. Esse retorno se dá geralmente por carta, e-mail e telefone.

Alegações anônimas

As Ouvidorias do Espírito Santo e de São Paulo afirmam não receber alegações anônimas. O Espírito Santo por não possuir ainda estrutura e divulgação junto ao público. Por sua vez, a Ouvidoria de São Paulo se embasa no art. 2º, item VII, § 2º da Lei Complementar n.º 826/97:

“Artigo 2 – A Ouvidoria da Polícia tem as seguintes atribuições: (...)

VII – Dar conhecimento, sempre que solicitado, das denúncias, reclamações e representações recebidas pela Ouvidoria ao governador do Estado, ao secretário da Segurança Pública e aos membros do Conselho Consultivo. (...)

§ 2º - A Ouvidoria da Polícia manterá serviço telefônico gratuito, destinado a receber as denúncias e reclamações, garantindo o sigilo da fonte de informação; (...)” (grifos nossos)

Já a Ouvidoria de Goiás, que recebe alegações anônimas, informa que:

“60% dos reclamantes não se identificam. 30% se identificam somente junto à Ouvidoria, que fica responsável pelo sigilo da fonte. Os 10% restantes assinam suas petições e autorizam que seus nomes sejam divulgados. As mulheres são mais persistentes nas cobranças junto à Ouvidoria, as quais não são necessariamente as vítimas”.

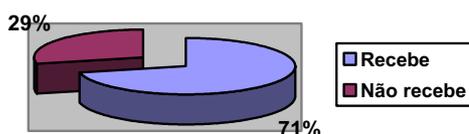
No mesmo sentido, a Ouvidoria de Minas Gerais recebe alegações anônimas e acrescenta que:

⁵³ BRASIL. Governo do Estado do Ceará. Ouvidoria da Segurança Pública e Defesa Social. (2004) **Relatório Anual das Atividades da Ouvidoria Geral da SSPDS.**

“dado o medo que muitos denunciante possuem de sofrer represálias por parte da polícia, a Ouvidoria de Polícia recebe denúncias anônimas, mas informa ao denunciante que as chances de que sua denúncia seja esclarecida ficam maiores quando ele se identifica, podendo fornecer informações posteriores. Ele também tem a opção de se identificar apenas para a Ouvidoria, não sendo os dados do denunciante encaminhados à Corregedoria”.

A Ouvidoria do Rio Grande do Sul, que também recebe alegações anônimas, acrescenta que é garantido o sigilo da fonte de informação, conforme o art. 2º, §2º do DL n. 39.668/99. No entanto, esse órgão não averigua preliminarmente as alegações anônimas. Afirma que *“por cautela procura-se sempre que possível avaliar a procedência da reclamação, pois não raro há motivações estranhas para o objetivo da ouvidoria”.*

Recebimento de alegações anônimas



Por sua vez, as Ouvidorias de Goiás, Minas Gerais e Pará afirmam realizar averiguações preliminares de alegações anônimas, com vistas a possibilitar um melhor encaminhamento do caso.

A Ouvidoria de Goiás também informa que existem denúncias realizadas por mais de uma fonte sobre o mesmo caso, sendo responsabilidade da Ouvidoria reuni-las. Haveria ainda denúncias com dados muito escassos, que necessitam de complementação antes do repasse ao sistema, sob pena de não serem investigadas.

No Espírito Santo não foi possível obter informações relativas ao recebimento de alegações e aos procedimentos realizados. Porém, cabe destacar que a nova lei que regula a Ouvidoria desse estado determina que ela encaminhe, de imediato, expediente solicitando as medidas necessárias à apuração das reclamações, representações, sugestões ou denúncias recebidas (art. 2º, Inciso II).

Tipos de alegações recebidas

No momento da coleta de dados, apenas as Ouvidorias de Minas Gerais, Pará, Rio Grande do Sul e São Paulo possuíam informações sistematizadas sobre os tipos de alegações recebidas.

Quadro de alegações recebidas pelas Ouvidorias (2001-2004)

TIPO/UF	CE ⁵⁴	ES ⁵⁵	GO ⁵⁶	MG	PA ⁵⁷	RS	SP
Abuso de autoridade	--	--	--	2635	893	884	1337
Ameaça	--	--	--	902	335	256	374
Concussão/Extorsão	--	--	--	85	237	68	188
Constrangimento	--	--	--	289	6	30	92
ilegal							
Corrupção passiva	--	--	--	78	14	59	130
Discriminação	--	--	--	15	4 (injúria)	20	15
Enriquecimento	--	--	--	35	0	0	37
ilícito							
Estelionato	--	--	--	9	0	11	7
Falta de policiamento	--	--	--	19	0	0	472
Homicídio	--	--	--	109	232	46	1965
Infração disciplinar	--	--	--	899	0	86	1439
Lesão corporal	--	--	--	521	286	337	343
Má qualidade do atendimento	--	--	--	331	0	136	1212
Negligência	--	--	--	219	1	0	152
Peculato	--	--	--	35	15	21	97
Prevaricação	--	--	--	149	81	3	283
Tentativa de homicídio	--	--	--	55	9	0	126
Tortura	--	--	--	328	502	4	250
Tráfico de drogas	--	--	--	28	2	72	242
Outros. Quais?	--	--	--	1023	1234	887	2656
Total	188 ⁵⁸	--	877 ⁵⁹	7764	3847	2920	11401

Entre os tipos especificados pelo questionário, chama atenção a incidência de abuso de autoridade, ameaça, infração disciplinar, lesões corporais e tortura. O número de alegações de tortura é particularmente alto no estado do Pará, sendo significativo também em Minas Gerais

⁵⁴ A Ouvidoria do Ceará informou que suas estatísticas são mais abrangentes, não sendo possível fornecer os dados solicitados.

⁵⁵ A Ouvidoria do Espírito Santo, em função de sua recente implementação, não pôde fornecer esses dados.

⁵⁶ A Ouvidoria de Goiás não informou esses dados.

⁵⁷ A Ouvidoria do Pará disponibilizou apenas dados de 2001 a 2003.

⁵⁸ Número de denúncias contra policiais/bombeiros recebidas em 2004 (ano em que foi dado início à sistematização de dados).

⁵⁹ Alegações recebidas pela Ouvidoria de Goiás em 2003 (53) e 2004 (824).

e São Paulo. No estado de São Paulo o número de homicídios é alarmante, bem como de queixas sobre a má qualidade do atendimento policial. Também se destacam em Minas Gerais e São Paulo os casos de prevaricação.

Procedimentos

Apesar da maioria das Ouvidorias de Polícia analisadas possuir a atribuição de propor instauração de procedimentos para a apuração de alegações aos órgãos competentes, apenas as Ouvidorias do Ceará, Goiás e São Paulo afirmam cumprir essa atribuição.

Verificou-se que todas as alegações recebidas pela Ouvidoria de São Paulo no período estudado foram encaminhadas ao Ministério Público. Em contrapartida, as Ouvidorias do Ceará e de Goiás afirmam não encaminhar casos ao Ministério Público, argumentando que quem o faz é a Corregedoria de Polícia. Ressalte-se, porém, que a Ouvidoria de Goiás possui a atribuição legal de “formular e encaminhar as denúncias e queixas à Procuradoria-Geral do Estado, ao Ministério Público e, em especial, à Corregedoria-Geral de Polícia, após apreciação pelo Secretário” (art. 23, III do Decreto n.º 6.161/2005).

As Ouvidorias do Ceará, Goiás, Rio Grande do Sul e São Paulo não encaminham casos diretamente à Justiça Militar. O Rio Grande do Sul esclarece que essa competência é da Corregedoria Geral da Brigada Militar.

Quadro - encaminhamentos feitos pelas Ouvidorias

UF	Encaminhamentos		
	Corregedorias	Ministério Público	Outros órgãos
CE	X	NC*	--
ES	X	NC*	--
GO	X	--	--
MG	X	X	--
PA	X	X	--
RS	X	X	Comissão de Direitos Humanos da Assembléia Legislativa, Ministério Público, Corregedoria de Polícia Civil, Superintendência de Serviços Penitenciários (SUSEPE), Instituto Geral de Perícias (IGP) e Departamento de Trânsito (DETRAN), Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), SMDHPOA.
SP	X	X	Departamento de Polícia Judiciária da Capital

			(DECAP); da Macro São Paulo (DEMACRO); do Interior (DEINTERs); Corregedoria da Polícia Civil, Corregedoria da Polícia Militar; Departamento de Inquéritos Policiais e da Polícia Judiciária (DIPO)
--	--	--	--

* NC – Não possui competência

Alegações de tortura

Diante de alegações de tortura, as Ouvidorias afirmaram encaminhar os casos às Corregedorias competentes. Minas Gerais, Pará e Rio Grande do Sul também realizam encaminhamentos para o Ministério Público. Isto se dá porque, como vimos anteriormente, essas Ouvidorias possuem entre suas competências a possibilidade de propor procedimentos e representações ao Ministério Público. Por outro lado, ainda que as Ouvidorias de Goiás e São Paulo também possuam essa atribuição, afirmam que são as Corregedorias ou outros órgãos da Segurança Pública do estado que fazem o encaminhamento para o MP. Por sua vez, as Ouvidorias do Ceará e do Espírito Santo possuem competência apenas para encaminhar os casos aos órgãos da Segurança Pública.

Quanto aos resultados desses casos, as Ouvidorias informam que a maioria das alegações de tortura é considerada improcedente sendo arquivada. Ou então, quando chega ao Judiciário, há a desclassificação para outros crimes correlatos, com poucas condenações até hoje pelo crime de tortura. Como motivos para esses resultados, os órgãos apontam a falta de elementos que possam configurar a autoria e a materialidade do crime, o corporativismo, o medo de represálias e a morosidade do Poder Judiciário.

Quadro comparativo de atividades das Ouvidorias (2001-2004)

Atividade/UF	CE	ES⁶⁰	GO	MG	PA	RS	SP
Data de criação do órgão	2001	1998/04	2002	1997/04	1996	1999	1995
Alegações recebidas	2577	--	877	2797	3847	2754	11401
Casos encaminhados ao MP alegando crimes envolvendo atuação policial	NC	NC	NI	310	NI	NI	11401
Casos encaminhados ao MP alegando crime de tortura praticado por policiais	NC	NC	NI	328	NI	NI	250
Cursos, palestras e seminários	20	--	NI	13 ⁶¹	-- ⁶²	NI	0

⁶⁰ A Ouvidoria do Espírito Santo não pôde fornecer os dados solicitados.

⁶¹ Dados dos cursos, pesquisas e relatórios sistematizados a partir de 2003.

(Segurança Pública)							
Cursos, palestras e seminários (Direitos Humanos)	10	--	NI	17	--	NI	0
Elaboração de relatório	01 ⁶³	--	NI ⁶⁴	10	04	03	16
Relatórios divulgados	0	--	NI	10	04	03	16

NC – Não possui competência; NI – Não Informado pelo órgão

1.5.3. CONCLUSÕES

A presente pesquisa encontrou grande heterogeneidade nas instituições pesquisadas, o que dificultou uma análise comparativa. Apesar disso, os dados obtidos apontam para limitações do modelo de controle externo da atividade policial adotado no Brasil, como: a fragilidade de alguns instrumentos normativos, a escassa capacitação do corpo técnico, a falta de clareza a respeito das missões institucionais, o escasso investimento em tecnologia, a baixa qualidade dos dados produzidos (informações fragmentadas), bem como a falta de independência e autonomia de grande parte das Ouvidorias de Polícia instituídas no país.

A questão da fragilidade dos instrumentos normativos passa pela formação, criação e regulamentação das Ouvidorias. Em geral, sua missão institucional é definida por Lei (ordinária ou complementar), mas ainda permanecem Ouvidorias como a do Rio Grande do Sul instituídas por Decreto. Essa realidade faz com que a criação dessas instituições se dê como determinação apenas do chefe do Poder Executivo local, sem que haja o debate e a votação pelo Poder Legislativo. Como cada estado possui competência para regular sobre questões de segurança pública local, parece difícil estabelecer um padrão obrigatório. No entanto, é importante que haja conscientização sobre que tipo de instrumento legislativo criará e regulamentará uma instituição que precisa ter autonomia política, eis que sua principal função é fiscalizar a atividade policial. Além disso, são esses instrumentos que apresentarão as funções institucionais e as competências dos órgãos, questões que exigem o debate intrínseco ao Poder Legislativo e devem envolver uma maior participação popular.

Outra questão observada nas Ouvidorias é a heterogeneidade na escolha do Ouvidor. Apesar de, em geral, o dirigente não poder ter vinculação com os órgãos de segurança pública e possuir mandato, sua nomeação e substituição varia desde simples escolha pelo superior

⁶² A Ouvidoria do Pará informou diversos cursos, palestras e oficinas realizadas nas cidades de Santarém, Altamira, Abaeté, Marabá, além da realização de pesquisas, livros e cartilhas na área de segurança pública e direitos humanos.

⁶³ A Ouvidoria do Ceará começou essa atividade em 2004.

⁶⁴ A Ouvidoria de Goiás não informou a quantidades de relatórios elaborados no período, mas informou sua elaboração semestral bem como divulgação por meio do Diário Oficial do estado, palestras e eventos.

(Ceará) até escolha a partir de lista tríplice elaborada por Conselho de Defesa da Pessoa Humana, como em São Paulo. Ainda assim, devem ser garantidas, por lei, a independência e a autonomia a todos os Ouvidores para que possam exercer suas funções sem represálias dos órgãos que deverão fiscalizar. Nesse sentido, vale lembrar que a criação de Ouvidorias de Polícia autônomas e independentes é considerada pelo Plano Nacional de Segurança Pública como um importante instrumento de reforma para a fiscalização externa da atividade policial⁶⁵.

A questão da independência e autonomia passa pela dotação orçamentária. Nenhuma Ouvidoria possui dotação orçamentária própria, já que todas são subordinadas a outros órgãos, o que dificulta à instituição alocar os recursos de acordo com suas necessidades.

De maneira geral, as atribuições das Ouvidorias mostraram-se bastante limitadas. Mesmo no caso em que os instrumentos normativos dão abertura para a realização de certas atividades, muitas não são desenvolvidas pelos órgãos devido às condições institucionais. Assim, as atribuições das Ouvidorias seriam de receber alegações contra funcionários dos órgãos de segurança pública, verificar a pertinência dessas alegações, encaminhar para os órgãos competentes, sugerindo procedimentos a serem tomados, acompanhar o desenrolar da situação até o seu final, cobrando do órgão responsável pela investigação uma atuação eficaz, devolver a resposta ao autor da alegação e, paralelamente a isso, realizar ações preventivas de forma a promover uma política de segurança pública pautada nos direitos humanos.

No entanto, as atribuições de cada Ouvidoria variam nos estados pesquisados e, mesmo quando se aproximam muito, são exercidas de forma díspar em razão das realidades locais. Por exemplo, nem todas possuem a atribuição de realizar averiguações preliminares, e quando a possuem, não detêm os meios para tanto; nem todas possuem atribuição de sugerir procedimentos, ou ainda suas sugestões não são obrigatórias. Também não é regra a obrigatoriedade de produção de relatórios periódicos sobre sua atuação ou o encaminhamento ao Ministério Público.

Assim, um dos maiores problemas do modelo de controle externo da atividade policial em vigor no Brasil é a sua dependência dos mecanismos de controle interno das próprias polícias: as Ouvidorias têm a função precípua de receber e encaminhar as alegações recebidas, mas cabe às próprias polícias realizar as investigações, as punições ou os demais encaminhamentos, sem vinculação às sugestões dadas pelas Ouvidorias. Não se pretende aqui

⁶⁵ Plano Nacional de Segurança Pública, p. 36.

que as Ouvidorias assumam a atribuição investigativa que compete às Corregedorias⁶⁶. No entanto, a existência de averiguações preliminares, que pudessem constatar a veracidade dos fatos narrados, não apenas daria mais força à atuação desses órgãos, como auxiliaria as próprias Corregedorias. Sob esse aspecto, as Ouvidorias serviriam como um filtro, que enviaria às Corregedorias apenas a questões que realmente demandassem atenção. No entanto, tais averiguações, que poderiam agilizar o trabalho das próprias Corregedorias, não são regra e, em casos como o do Espírito Santo, chegam a ser vedadas.

Cabe destacar ainda o desconhecimento da população sobre as atribuições de uma Ouvidoria e a resistência historicamente consolidada das polícias a qualquer tipo de controle externo. Esses fatores se refletem na falta de integração das Ouvidorias com os demais órgãos do sistema de justiça e segurança pública e no escasso contato entre a sociedade civil e as Ouvidorias. Essas constatações reforçam os achados de outras pesquisas recentes sobre Ouvidorias de Polícia brasileiras⁶⁷.

A estrutura físico material também é heterogênea, havendo desde Ouvidorias bem equipadas (SP) até instituições que nem sequer estão montadas (ES). Assim, materiais, viaturas, equipamentos, são itens variáveis em cada estado.

A sistematização, por outro lado, existe, mas também apresenta especificidades em cada local. Com isso, há estados com um bom nível de sistematização do trabalho, com informações sobre suas várias atividades e memória de atuação, como Minas Gerais, São Paulo e Rio Grande do Sul, estados em que o processo de informatização está em andamento (Goiás ou Pará) e aqueles em este processo sequer começou (Espírito Santo).

Apesar disso, a informatização é crescente, sendo comum o uso da internet, inclusive para recebimento de alegações. Apesar de ainda existirem Ouvidorias que não possuem condições para tanto, a produção de relatórios é relativamente disseminada, o que permite a divulgação do trabalho.

A qualidade de recursos humanos desses órgãos também é variável. Verificamos a existência em alguns órgãos de dados quanto ao sexo, raça/etnia, idade e nível educacional de seus funcionários. Com base nessas informações, observa-se que as Ouvidorias são formadas predominantemente por funcionários do sexo masculino, brancos ou pardos, de todas as faixas etárias (21 a mais de 50 anos) e níveis educacionais (nível fundamental a pós-graduação) e com formação em direitos humanos predominantemente advinda de seminários e palestras.

⁶⁶ Sobre este tema, ver Lemgruber, J. Musumeci, L; Cano, I (2003). **Quem vigia os vigias? Um estudo sobre o controle externo da polícia no Brasil**. Rio de Janeiro: Record. P. 262.

⁶⁷ Ibid; Governo do Estado de Minas Gerais. Ouvidoria da Polícia de MG (2004) **A Ouvidoria agora vai falar. Seleção de textos e relatório 2003 da Ouvidoria da Polícia de Minas Gerais**. BH: Ed. Del Rey.

Quanto à qualificação dos funcionários, prevalece o nível superior, seguido pelo nível médio. Em relação à participação das mulheres, além de não ser igualitária, é concentrada na área de recebimento de alegações.

Tratando-se das alegações, os autores são diversos em todos os estados, mas predominam as vítimas e demais pessoas físicas. Essas alegações, de acordo com a legislação de praticamente todos os estados, podem ser anônimas, para proteção dos autores. Apesar disso, ainda há estados, como São Paulo e Espírito Santo, que se recusam a receber tais alegações, o que dificulta o acesso àqueles que temem represálias por denunciar, principalmente se considerado o tipo de alegações que mais chegam às Ouvidorias.

De acordo com a pesquisa, as alegações mais comuns são de abuso de autoridade, ameaça, infrações disciplinares, lesões corporais e tortura, que, em geral são encaminhadas às Corregedorias e, com frequência, também ao Ministério Público. Saliente-se aqui que as Corregedorias do Ceará e Espírito Santo não encaminham ao Ministério Público, mas apenas aos órgãos de segurança pública, em razão de vedação legislativa.

Dentre essas alegações, as alegações de tortura receberam especial atenção nesta pesquisa. Considerando todo o exposto e ainda o fato das Ouvidoras encaminharem as alegações para as Corregedorias, observou-se que os resultados das atuações dos órgãos estudados diante de alegações de tortura são, em geral, improcedentes, com a frequente desclassificação do crime. Os motivos apontados pelas Ouvidorias para tanto são a falta de elementos que possam confirmar a autoria e materialidade da alegação, o corporativismo, o medo de represálias por parte de vítimas e autores de alegações e a morosidade do Poder Judiciário.

É preciso ressaltar que a pesquisa se deu em contextos nos quais a qualidade dos trabalhos, a disponibilidade de recursos humanos e a eficácia das Ouvidorias são variáveis. Além disso, o peso político e a credibilidade dessas instituições também são diferentes de um estado para outro. Alguns desses órgãos, especialmente os mais antigos, já acumularam experiência e produziram dados que permitem avaliações e comparações. Em outros casos, muitos dados ainda não foram produzidos ou sistematizados. Mas, em todos os casos, a questão da confirmação das alegações, notadamente de tortura, parece ser dificultada por fatores externos à instituição.

A partir dos resultados obtidos é possível indicar a necessidade de fortalecer as Ouvidorias por meio das seguintes intervenções: propor um modelo de controle externo das polícias capaz de produzir impactos significativos na redução de práticas policiais irregulares e ilegais e de contribuir efetivamente para a democratização da segurança pública; consolidar

a capacitação dos Ouvidores e do corpo técnico dos órgãos; aumentar a visibilidade e a credibilidade das Ouvidorias; criar um sistema informático nacional para as Ouvidorias e a exigência de publicação de relatórios de atividades com base em diretrizes nacionais (considerando a dificuldade que hoje existe para se avaliar objetiva e comparativamente o desempenho desses órgãos no Brasil); reforçar o estatuto jurídico destas instituições e estimular a integração entre as diversas Ouvidorias; exigir o recebimento de alegações anônimas e dar competências de investigação preliminar as instituições, favorecendo ainda a atuação conjunta com o Ministério.

2. ANÁLISE DE CASOS EMBLEMÁTICOS

2.1. CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS

A seleção de alguns casos emblemáticos para estudo qualitativo teve como objetivo analisar os fundamentos das decisões relacionadas ao recebimento, apuração e investigação de alegações de tortura e crimes correlatos pelos órgãos envolvidos na pesquisa.

A idéia inicial era realizar este estudo por meio de uma amostra de alegações de tortura e crimes correlatos retirada do banco de dados do SOS Tortura. Esse recorte se justificava por já existir um arquivo de documentos sobre os casos enviados pelo MNDH aos órgãos de segurança pública durante a Campanha Nacional de Combate à Tortura entre 2001 e 2004.

No relatório final da Campanha Nacional de Combate à Tortura e à Impunidade de 2004 havíamos identificado, a partir de uma análise nacional, alguns tipos de caso que predominavam nos encaminhamentos realizados para as Corregedorias de Polícia. Naquela ocasião, também foi possível verificar algumas respostas padrão dos órgãos de controle interno das polícias diante de alegações de tortura.

Agora, a partir de casos registrados no banco de dados do SOS Tortura, pretendíamos avaliar os argumentos que sustentam as respostas que foram mais recorrentes ao longo de três anos de Campanha (de 2001 a 2004).

Por isso, na primeira triagem do banco de dados do sistema SOS Tortura voltada para a presente pesquisa demos prioridade a casos com as seguintes características:

- a) relatos com informações que possibilitariam investigação, porém que foram devolvidos argumentando “dados insuficientes”;
- b) casos arquivados por falta de elemento probatório (“nada comprovado”), desclassificados para outro tipo de crime ou concluídos como “estrito cumprimento do dever legal” ou “resistência seguida de morte”;
- c) casos comprovados com punição no âmbito da Corregedoria;
- d) casos encaminhados ao Ministério Público pela própria Corregedoria ou Ouvidoria;
- e) caso sem resultado no âmbito administrativo, mas com andamento no Ministério Público;

f) casos colhidos pelo Relator Especial da ONU sobre Tortura, Sir Nigel Rodley, durante sua visita ao Brasil no ano 2000 e publicados em relatório da ONU que gerou resposta do governo brasileiro.

Com base em tais critérios, foi realizada uma seleção de alegações no banco de dados do SOS Tortura, que resultou na escolha de seis casos para cada estado envolvido na pesquisa. A seguir, a Central Nacional encaminhou a listagem com a identificação desses casos para que os oito pesquisadores estaduais solicitassem informações atualizadas sobre seus andamentos nos órgãos do sistema de justiça e segurança pública locais.

A partir desse momento, iniciou-se uma segunda triagem. A princípio, pretendíamos priorizar os casos já concluídos, o que possibilitaria o estudo de todo o percurso da alegação. Porém, a dificuldade de obter acesso à documentação processual completa dos casos selecionados na primeira triagem acabou restringindo o número de casos de seis para quatro por estado.

Além disso, em algumas ocasiões, devido à impossibilidade de obter informações conclusivas sobre os casos selecionados no banco de dados do SOS Tortura, solicitamos outras indicações aos órgãos pesquisados. No entanto, a Corregedoria Geral do estado do Ceará foi a única que encaminhou alguns casos considerados emblemáticos pelo órgão, possibilitando uma análise paralela à dos casos selecionados no sistema SOS.

A resposta dos estados à solicitação de acesso à documentação processual relativa aos casos classificados como emblemáticos foi bastante heterogênea. No Rio Grande do Sul, por exemplo, tivemos que excluir os casos selecionados desse relatório porque até a data de conclusão da pesquisa não havíamos recebido o material solicitado. No Espírito Santo, apesar da receptividade dos órgãos, só conseguimos acesso a um caso com documentação completa e em São Paulo obtivemos dois casos.

Salvo esses três estados, nas demais unidades da federação envolvidas na pesquisa foi possível obter quatro casos classificados como emblemáticos por estado. O material qualitativo proveniente da documentação processual sobre esses casos de tortura e crimes correlatos foi submetido a uma análise de discurso baseada na perspectiva construcionista (Spink, 1999). Os textos referentes ao andamento das alegações foram estudados do ponto de vista semântico, contextual e pragmático, buscando identificar os “repertórios interpretativos” (Potter & Wetherll, 1998; Billig, 1987) privilegiados na argumentação que fundamenta as decisões processuais.

Por outro lado, a análise dos argumentos constantes na documentação relativa ao andamento dos casos selecionados levou em consideração, em todo momento, a legislação vigente, incluindo a específica de cada estado e órgão.

Após a conclusão dessa análise qualitativa, optamos por selecionar dois casos por estado para o relatório final da pesquisa, já que, apesar da diversidade do material obtido, alguns argumentos se repetiam na amostra de quatro. Portanto, este capítulo está constituído pela análise dos casos que permaneceram após a última triagem do material⁶⁸.

2.2. CASOS DO CEARÁ

Como o Ceará foi o único estado em que a Corregedoria também indicou casos que o órgão considerava emblemáticos, optamos por trabalhar com um caso indicado pelo órgão e um caso de banco de dados do SOS tortura.

O primeiro caso a ser analisado foi indicado pela Corregedoria Geral do Ceará. O caso trata de suposta prática de tortura ocorrida no interior de uma delegacia, além de extorsão, por parte de policiais civis. Foi instaurado procedimento pela Corregedoria Geral, bem como solicitada instauração de inquérito.

O segundo caso foi escolhido dentre as alegações recebidas pelo SOS Tortura (caso n° 361 do banco de dados) e trata de suposta tortura para fins de investigação. A Corregedoria ouviu os policiais acusados e, alegando falta de elementos que justificassem a instauração de procedimento, arquivou o caso.

2.2.1. Caso n.º 01

A) Relato. C.B.L. teria sido abordado na Praia de Iracema, em Fortaleza, e, sob a alegação de que estaria traficando drogas, três policiais civis o prenderam e o levaram a uma delegacia. C.B.L. foi torturado, agredido com socos no estômago e sufocado com um saco plástico na cabeça, enquanto os policiais exigiam R\$ 10.000,00 (dez mil reais) em troca de sua liberação. Após várias horas de sofrimento, foi conduzido a um caixa rápido de banco, onde conseguiu sacar a quantia de R\$ 100,00 (cem reais). A quantia foi dada aos policiais, que também subtraíram o aparelho celular da vítima.

⁶⁸ Visando à transparência dos procedimentos metodológicos adotados, esclarecemos que toda a documentação processual analisada apareceu referenciada no relatório final da pesquisa entregue à SENASP. No entanto, para efeitos de publicação, todos os dados que poderiam gerar identificação das partes foram retirados visando preservar os envolvidos nos processos, os autores das alegações e os órgãos que disponibilizaram os documentos estudados.

B) Providências

A partir de denúncia anônima, o caso chegou à Corregedoria Geral, que instaurou sindicância para apurar os fatos.

C) Do procedimento na Corregedoria Geral

A Corregedoria Geral, a partir de apuração preliminar, conseguiu localizar a vítima, testemunhas e os supostos autores do crime. Também identificou o Distrito Policial em que teria ocorrido o crime.

Consta no relatório do procedimento que a vítima foi ouvida, tendo relatado os fatos e descrito minuciosamente os policiais envolvidos. Também foram ouvidos os delegados de polícia que trabalharam no Distrito Policial envolvido no período decorrido entre o momento em que se deu a denúncia até a sua apuração. Foi então que os policiais civis B. e E. emergiram como prováveis autores dos fatos delituosos.

Os policiais civis acusados foram chamados para prestar informações e reconhecer a vítima. Porém, se recusaram, alegando que, por força de lei, não seriam obrigados a produzir provas contra si mesmos.

Foram encontrados registros de punições e processos administrativos contra os referidos policiais. Também foi fornecida uma extensa relação de processos que tramitariam em desfavor de ambos.

A Corregedoria Geral identificou que, apesar da gravidade dos fatos, inclusive com registro de boletim de ocorrência, as autoridades policiais que tomaram conhecimento do ocorrido, “ou por indolência ou por cavilação” não instauraram inquérito para apurar o crime. Dessa forma, a Corregedoria Geral sugeriu a sua instauração.

No inquérito policial instaurado, os policiais foram indiciados pelos crimes de extorsão e abuso de autoridade.

Na Sindicância, a Corregedoria Geral conclui que:

“Não há dúvida que a situação que gerou a presente sindicância indica que no organismo policial fermenta bactérias que podem corromper a sanidade de todo o corpo, caso não sejam devidamente excluídas. Os policiais civis B. e E. são freqüentadores costumazes desta Corregedoria. O medo que tiveram em relação ao reconhecimento é indicativo forte de que participaram do crime. O indiciamento em inquérito policial supre lacuna que deveria ter sido preenchida a partir do Boletim de Ocorrência, ocasião em que a tortura e a extorsão foram denunciadas e registradas, e nenhuma providência legal foi tomada para apurar o crime de ação pública incondicionada” (fls. 241-242).

A Corregedoria Geral enquadrou os policiais no art. 103, letra “d”, inciso III e IV do Estatuto da Polícia Civil de Carreira, sugerindo a demissão de ambos e, para isso, a instauração de processo administrativo disciplinar.

Art. 103 - São transgressões disciplinares: (...)

d) do quarto grau: (...)

III - praticar tortura ou crimes definidos como hediondos;

IV - exigir solicitar ou receber vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem, diretamente ou por intermédio de outrem, para si ou para terceiro, em razão das funções, ainda que fora desta.

Art. 108 - Aplicar-se-á pena de demissão a bem do serviço público no caso de transgressão disciplinar do quarto grau e nos casos de transgressão disciplinar de terceiro grau quando a gravidade do caso justifique tal medida, a critério da autoridade julgadora.

Até que fosse dada a decisão final, a Corregedoria Geral sugeriu o afastamento dos policiais de suas funções. Esse afastamento é importante, uma vez que os fatos denunciados são graves e incompatíveis com o exercício da função policial. E, constatada a veracidade dos fatos, essa medida visa resguardar a sociedade de novas arbitrariedades.

É importante destacar que a Corregedoria efetuou diligências com o intuito de localizar a vítima, testemunhas e os supostos autores do crime, bem como de identificar o local do crime. E, diante da negação dos policiais em prestarem declarações sobre o caso, foi dado prosseguimento às investigações a partir das declarações da vítima.

Desse modo, verifica-se que, nesse caso, as providências cabíveis foram tomadas: no âmbito administrativo, a instauração de processo administrativo disciplinar e no âmbito penal, a instauração de inquérito policial. A apuração dos fatos, nesse sentido, não deve ficar adstrita à apuração de meras transgressões disciplinares, dada a gravidade da ocorrência e o fato de constituir crime. Ademais, como o próprio órgão ressalta, os fatos configuram *crime de ação pública incondicionada*, ou seja, não cabe ao órgão decidir se

dá encaminhamento ou não para a instauração da ação penal. A ação penal não é condicionada à representação do órgão ou da vítima, mas uma ação de interesse do Estado, portanto, obrigatória. Nesse sentido, observa-se o correto entendimento do órgão e a tomada das medidas cabíveis, nos termos da legislação aplicável.

2.2.2. Caso n.º 361

A) Relato. Consta da alegação que o delegado A. M. A. torturou um indivíduo que estava preso para investigação. Conforme o comunicante, o delegado, juntamente com o Major B., torturaram A. F. S., para que este confessasse um crime de roubo do carro pagador da prefeitura, pois a vítima não foi pega em flagrante. Relata o comunicante que a vítima teve hemorragias, ficou vomitando sangue várias vezes, teve hematomas e problemas nos testículos. Finaliza argumentando que os policiais da delegacia, M. H., A.C.S., M. C. e R. F. são testemunhas da tortura.

B) Providências

O caso foi recebido pela Central Nacional do SOS Tortura em 19.11.2001 e encaminhado à Corregedoria Geral pelo Comitê Político da Campanha no estado.

C) Do procedimento

Ao receber o caso através do Comitê Político da Campanha Nacional contra a Tortura, o Corregedor Geral solicitou ao cartório da Corregedoria que verificasse a existência de procedimento de apuração do caso. Não localizando a existência de nenhum procedimento a respeito, solicitou a realização de apuração preliminar.

Com esse intuito, o Corregedor Adjunto solicitou a apresentação do delegado A.M.A. e do Major B. para oitiva, facultando-lhes a presença de um advogado. Em seu depoimento, o delegado afirmou lembrar da prisão da suposta vítima, contudo, negou a prática de tortura. O Major da PM realizou seu depoimento nesse mesmo sentido e acrescentou documentos que comprovariam sua idoneidade e profissionalismo, dentre eles: denúncia do Ministério Público sobre o roubo; declaração do juiz que julgou o caso de roubo, afirmando a realização de exame de corpo de delito que não teria comprovado tortura; mandado de prisão; cópia do pedido de *habeas corpus* e sua denegação pelo tribunal.

Concluiu o Corregedor Geral Adjunto pela improcedência da denúncia “*por falta de provas da autoria e materialidade da transgressão disciplinar pelos investigados*”, sugerindo o arquivamento do caso. **Note-se que o caso foi tratado como transgressão disciplinar e não como crime.**

Foi anexada ao procedimento, logo após o despacho do Corregedor Geral Adjunto, carta da mãe da suposta vítima, que apela novamente ao órgão quanto à tortura de seu filho, denunciando ainda que em virtude do procedimento, um laudo médico que atestaria as agressões teria desaparecido.

No entanto, essa carta não foi levada em consideração. Apenas o delegado e o major da PM foram ouvidos. O caso, assim, foi encerrado com um despacho padronizado do Corregedor Geral que sequer lembrou que a investigação preliminar também era sobre um policial militar.

A conclusão afirma que:

“(...) a denúncia não traz elementos suficientes para a instauração de procedimento administrativo. Para a instauração de qualquer procedimento administrativo se há de ter a prova da materialidade e, pelo menos, indícios da autoria. Faltando qualquer um destes requisitos, não há condição para instauração de qualquer procedimento administrativo. No caso, os mesmos não restaram provados”.

É interessante notar que, ao contrário do caso analisado anteriormente, diante de fatos graves, ao invés de efetuar as diversas diligências no sentido de apurar os fatos denunciados, o órgão simplesmente ouviu os policiais envolvidos e, diante da negativa desses, arquivou o caso.

É preciso ressaltar que ninguém é obrigado a produzir prova contra si mesmo, como foi alegado no caso anterior, cabendo, portanto, outras diligências com vistas a trazer mais elementos para compor a apuração. Tal fato denota a ausência de uniformidade de procedimentos no órgão, que, neste caso, desconsiderou a existência da vítima, dos apelos de sua mãe, bem como de suposta irregularidade envolvendo o desaparecimento de uma prova importante, que é o laudo pericial.

2.3. CASOS DO DISTRITO FEDERAL

No Distrito Federal foram selecionados dois casos acompanhados pela Central DF do SOS Tortura e com procedimentos concluídos nos órgãos.

O caso n.º 1698 trata de interno de Unidade Prisional que teria sido espancado por policiais civis no interior da penitenciária. A Corregedoria arquivou a apuração preliminar iniciada diante da inexistência de "justa causa" e da "falta de interesse da vítima".

Já o caso n.º 1868 trata de suposta tortura sofrida por um homem negro, de 18 anos, numa Delegacia de Polícia de uma cidade da periferia do DF, após ter sido preso em flagrante por roubo. O caso foi encaminhado para a Corregedoria de Polícia que determinou seu arquivamento por falta de elementos que pudessem materializar as alegações e pelo fato de que a vítima teria sido condenada pelo crime que resultou em sua prisão.

2.3.1. Caso n.º 1698

- A) Relato.** A autora afirma que seu filho é interno na unidade prisional X do DF e no dia 27/10/02, quando houve uma revista para verificar se os presos estavam portando celular, após os policiais pedirem para ele abaixar três vezes, começaram a fazer gracinhas e pedir que abaixasse mais vezes para ser revistado. Neste momento, o preso/vítima reclamou de abuso de autoridade. Então, os policiais teriam retirado os demais presos do local permanecendo somente com a vítima, que, supostamente, foi espancada devido à reclamação que realizou anteriormente. A mãe da vítima afirma que bateram a cabeça de seu filho diversas vezes nas grades enquanto ele fazia o maior esforço para não sofrer mais. Afirma ainda que os policiais teriam batido com cacetetes de forma a não deixar marcas no corpo do interno. No domingo passado, 03/11/02 quando a esposa da vítima foi visitá-la, teve notícias de que ele estava no castigo, razão pela qual não pôde vê-lo. Ontem, 10/11/02, a esposa da vítima conseguiu vê-lo e tomou ciência dos fatos. Afirma que a vítima chora muito e está com medo de ser morto pelos policiais, os quais não pode identificar, uma vez que os agentes não possuem nome nos uniformes. Declara que a vítima está presa há sete anos, tem comportamento exemplar, trabalha na lanternagem e já recebeu diversos elogios, mas agora os policiais ameaçam tirar os benefícios dele. Informa que a vítima estava no Pavilhão Y e foi transferida para o Pavilhão Z, que é o local onde ficam os presos perigosos. Declara que um policial da unidade perguntou à vítima se ela queria abrir um processo contra os policiais lá dentro, mas não sabe dizer o que foi feito, pois a vítima só chorava, dizendo que haviam batido muito nele e que está com medo de voltar ao trabalho, por temer represálias. Em 23/05/2003 a autora da alegação fez novo contato informando que a vítima foi transferida para outro Presídio e, em função disso, está impedida de trabalhar.

B) Providências

O caso foi recebido pelo sistema 0800 do SOS Tortura no dia 11.11.2002, registrado como alegação de tortura sob o n.º 1698 no banco de dados do sistema SOS e encaminhado à Central DF para providências.

Por sua vez, a Central DF do SOS Tortura encaminhou a alegação à Corregedoria Geral de Polícia Civil, onde, segundo ofício, foi instaurado o procedimento de apuração preliminar. A cópia deste ofício foi encaminhada ao Sr. Subsecretário do Sistema Penitenciário/SESIPE para que ele tomasse conhecimento do caso e prestasse informações visando a instrução do referido procedimento.

Em 24.03.2003, a Central DF do SOS Tortura solicitou informações sobre o andamento das apurações. Em resposta, em 28.03.2003, a Corregedoria informou que o procedimento havia sido arquivado.

C) Da apuração preliminar instaurada

Do encaminhamento feito pela Central Estadual do SOS Tortura à Corregedoria Geral de Polícia originou-se um Apuratório Preliminar, visando apurar suposta tortura praticada por policiais da Unidade Prisional contra o interno M.P.S.

A SESIPE, no dia 04.02.2003, inquiriu a vítima sobre a alegação de tortura e ela confirmou a ocorrência. Contudo, manifestou na ocasião que *“não deseja mover qualquer ação judicial ou administrativa com a parte envolvida, alegando ainda que a denúncia foi originada por seus familiares”* (fragmento de documentação processual).

No dia 18.02.2003, foi inquirido o policial que teria comandado a revista que resultou na suposta tortura. Em seu depoimento, o policial afirma que *“permaneceu em posição de vigilância e observação no portão de acesso ao Pátio IV, não mantendo contato direto nos procedimentos de revista, já que comandava a equipe. Declara que ao observar o tumulto gerado por M., o declarante, como de praxe, interveio no sentido de retirar o interno da linha de revista, encaminhando-o à grade do controle carcerário, restabelecendo, assim, a normalidade carcerária e agilizando o bom andamento do serviço. Ademais, esclarece que em momento algum foram utilizadas atitudes agressivas contra a pessoa do sentenciado M.P.S., até porque mesmo que fosse necessária a utilização de atitude mais enérgica, o declarante na posição de chefe de equipe, colocaria em risco aquele grupo pelo fato de estarem cercados por toda massa carcerária daquele Pavilhão (...) frisando, ainda, que caso*

o fato ocorresse, certamente haveria testemunhas por parte da massa carcerária, a qual não permaneceria silenciosa diante de tal atitude” (fragmento de documentação processual).

Foi realizado novo termo de declarações da vítima. Essa, de forma contraditória, teria insistido em “dar um ponto final à denúncia”. **O procedimento apuratório preliminar concluiu pela inexistência de provas testemunhais e materiais sobre os fatos e pela falta de interesse do interno em colaborar para a apuração dos fatos. Assim, pela inexistência de justa causa para a instauração de sindicância, foi determinado seu arquivamento.**

Dessa forma, **a Corregedoria de Polícia acolheu as informações da SESIPE e arquivou o procedimento instaurado** *“tendo em vista o que restou apurado no procedimento administrativo preliminar instaurado pela Subsecretaria do Sistema penitenciário – SESIPE, e por não haver justa causa para instauração de procedimento na esfera penal”*.

O relato analisado sugere a prática da tortura, segundo o art. 1.º, II e § 1º, §4º, I da Lei nº 9455/97, uma vez que a prática foi supostamente cometida por agente público, com a finalidade de castigo. Além disso, trata-se de preso que foi submetido a medida não constante na lei de execuções penais, medida essa que lhe causou sofrimento físico, a partir dos espancamentos, e mental, a partir das ameaças que ainda sofreu e que lhe impediram de sair para trabalhar na penitenciária. Apesar dos indícios que possibilitariam uma apuração com base em tal enquadramento, a Corregedoria conclui pela inexistência de justa causa para a instauração de sindicância, determinando o arquivamento do caso.

É interessante notar que o procedimento consistiu apenas em contrapor a declaração da suposta vítima com a dos supostos agressores, policiais. Ainda que a vítima tenha confirmado os fatos, prevaleceu a afirmação dos policiais que o negaram.

Não consta nenhum tipo de perícia médica no procedimento ou arguição de outros internos que pudessem contribuir com informações. Neste caso, fica patente a fragilidade do processo e a falta de garantia à integridade física e à vida do interno para que possa manter a alegação trazida pelos seus familiares, uma vez que continua sob a guarda e poder dos agentes que acusou.

A análise deste caso evidencia que aquilo que é definido como “falta de interesse do interno em colaborar para a investigação dos fatos” se traduz, na realidade, em uma reação às represálias sofridas. Este caso nos parece emblemático precisamente por revelar algumas das principais dificuldades envolvidas nas alegações de tortura provenientes de vítimas que estão sob a custódia de seus agressores no sistema penitenciário.

2.3.2. Caso n.º 1868

A) Relato. Consta do relato que T. P. S. foi preso dia 27/01/2003, por volta de 9:30 da manhã, por ser pego em flagrante assaltando um ônibus. Foi levado para a DP, e lá foi espancado, levou chutes inclusive em sua barriga, onde ele fez uma cirurgia recentemente. Consta ainda que a vítima está sem comida e sem água. A autora da alegação não soube identificar os agressores.

B) Providências

O caso foi recebido pela Central Nacional do SOS Tortura, a partir de ligação telefônica pelo sistema 0800, em 28.01.2003, dia seguinte aos fatos. Encaminhado à Central DF do SOS Tortura, essa solicitou providências à Corregedoria Geral de Polícia Civil.

Em 29.05.2003, a Central DF solicitou informações sobre o andamento da alegação encaminhada. Essa solicitação foi respondida pela Ouvidoria, que integra a Corregedoria Geral de Polícia Civil do DF, em 09.06.03, informando que a alegação protocolada estava sendo apurada. Em 04.11.2003, a Ouvidoria da Corregedoria da Polícia Civil encaminhou o resultado da apuração, que concluiu pela inexistência de provas e arquivou o feito.

C) Do procedimento apuratório

A partir da alegação encaminhada pela Central DF foi instaurado procedimento apuratório pela Corregedoria Geral de Polícia Civil do Distrito Federal.

Inicialmente buscou-se a inquirição da suposta vítima com o fim de melhor esclarecer os fatos. Foram juntadas ao procedimento a ocorrência noticiadora dos fatos, a cópia do Auto de Prisão em Flagrante, a cópia do relatório final dos autos e do laudo de exame de corpo de delito.

T.P.S., suposta vítima, foi inquirido em 03.04.2003, no Centro de Detenção onde estava na época, vindo a confirmar os fatos narrados na alegação. Afirmou que não foi submetido a exames no IML após sua prisão, mas tão somente em 31.01.03. Nessa ocasião, o IML constatou escoriações em sua perna direita.

Os policiais foram inquiridos e negaram as agressões. A mãe de T.P.S. foi inquirida e relatou como tomou conhecimento das agressões.

O Delegado responsável pela apuração esclareceu que **“quanto ao não encaminhamento de autores de delitos para exames *ad cautelam*, principalmente quando no caso de prisão, tem sido prática adotada pelas autoridades policiais nos casos que não houver indícios de lesão corporal ou alegação de agressões, cumprindo determinação da Administração da Instituição, objetivando economia de modo geral”**.

O encarregado do procedimento apuratório concluiu que “diante de todo apurado e face à completa ausência de elementos que possam materializar as alegações feitas, e, ainda pelo fato de ter sido T.P.S. condenado pelo crime que resultou na sua prisão” o caso deveria ser arquivado.

Este caso foi selecionado porque ilustra dois argumentos recorrentes no arquivamento de alegações de tortura por parte das Corregedorias de Polícia durante toda a Campanha Nacional contra a Tortura⁶⁹: 1- a falta de elementos probatórios e; 2- o fato da vítima ter sido condenada pelo crime que resultou em sua prisão.

A falta de elementos capazes de materializar as alegações é um argumento razoável, ainda que, eventualmente, discutível. Porém, o fato da vítima ter sido condenada por um crime é inaceitável como justificativa para o arquivamento de uma alegação de tortura. Nesse sentido, cabe destacar que o caso em questão envolve uma pessoa que tem o perfil que predomina entre as vítimas da tortura na atualidade⁷⁰: homem, jovem, negro e proveniente da periferia.

2.4. CASOS DO ESPÍRITO SANTO

Do estado do Espírito Santo foram selecionados quatro casos emblemáticos que atendiam aos critérios definidos na metodologia de pesquisa. Contudo, apesar de reiteradas solicitações e da receptividade dos órgãos do sistema de justiça e segurança, não foi possível obter a cópia de autos processuais completos. Diante da dificuldade de acesso à documentação processual, três dos quatro casos selecionados na primeira fase da pesquisa tiveram que ser descartados. Com isso, só foi possível a análise de um caso emblemático deste estado, apresentado a seguir.

⁶⁹ Ver Relatório Final da Campanha Nacional Permanente de Combate à Tortura e à Impunidade. Brasília: MNDH/ SEDH, 2004.

⁷⁰ Ibid.

Trata-se do Caso n.º 345, recebido e acompanhado pelo SOS Tortura. O caso foi encaminhado para a Corregedoria de Polícia Militar e nada restou comprovado no procedimento administrativo. Todavia, notando irregularidades, o Ministério Público solicitou a reabertura do procedimento.

2.4.1. Caso n.º 345

A) Relato. Consta do relato, que na cadeia X estão torturando prisioneiros. Que provavelmente esta tortura tenha sido efetuada para obter confissão e que os vizinhos podem ouvir os gritos dos prisioneiros. Além disso, consta do relato que três jovens, M. B, G. B. e um terceiro foram torturados para que denunciassem um homicídio que supostamente teriam presenciado. Por fim, alega-se que o soldado P. teria matado duas pessoas sob tortura, por motivos de desavença pessoal.

B) Providências

O caso foi recebido pela Central Nacional do SOS Tortura em 19.11.2001 e registrado sob o n.º 345. A Central Estadual do SOS Tortura encaminhou o caso à Corregedoria de Polícia Militar e ao Ministério Público, juntamente com dados das supostas vítimas e agentes, acompanhados por detalhamentos dos fatos.

A pedido do Ministério Público (de 06.12.01), a Corregedoria deu início à apuração dos fatos. Para isso, comunicou ao Comando do Batalhão da PM e instaurou Sindicância, com vistas a apurar suposta prática de tortura promovida pelos policiais militares P. e S e homicídios supostamente praticados pelo policial militar P.

C) Da sindicância instaurada

Em 23.01.2002, uma Portaria da Divisão de Processo Administrativo e Disciplinar, da Corregedoria da Polícia Militar do Espírito Santo, determinou a instauração de Sindicância Regular, com vistas a “apurar denúncia em desfavor de um militar estadual identificado como P. acusando-o de ter praticado tortura e dois homicídios no Município de X., possivelmente no ano 2000, além de apurar denúncia de tortura praticada pelo Militar Estadual identificado por S.”, com o prazo de quinze dias para conclusão.

No dia 05.02.2002, o Batalhão de Polícia Militar acionado autuou a portaria e os demais documentos que a acompanhavam. Foi lavrado também, na mesma data, o termo de abertura, dando início à sindicância.

A sindicância teve como encarregado um Tenente, oficial do BPM, que, em 06.02.2002 solicitou informações à Delegacia de Polícia do município sobre a existência de registro de prisão de M.B e G.B, bem como se algum policial os conhecia, uma vez que necessitava localizá-los. Os policiais supostamente envolvidos prestaram declarações, nos dias 15 e 19.02.2002, negando os fatos e o conhecimento das supostas vítimas. A Delegacia do município informou através de ofício, em 14.02.2002, não constar qualquer registro de prisão das supostas vítimas.

No dia 20.02.2002 também prestou declaração uma pessoa residente em local próximo à delegacia envolvida na alegação. Tal pessoa afirmou não ter conhecimento das supostas vítimas nem de qualquer prática de tortura ocorrida no local. Afirmou ainda conhecer os policiais e nunca ter ouvido falar em algo que desabonasse a conduta deles.

Em 20.02.2002, o relatório da sindicância, além de narrar os fatos acima, informou que, em função da precariedade de informações, não foi possível identificar as supostas vítimas. Desse modo, concluiu *“através das peças que compõem a presente Sindicância e, face à impertinência da denúncia que originou este procedimento administrativo, verifica-se que os fatos narrados não se cercam de indícios de transgressão da disciplina ou prática de crime, militar ou comum”* por parte dos policiais militares (fragmento de documentação processual).

Lavrado o termo de encerramento em 20.02.2002, os autos foram remetidos à Corregedoria da PM, que solicitou diligências complementares.

Foi checada, junto ao Poder Judiciário e ao Cartório de Registro Civil, a existência de informações sobre as supostas vítimas. Contudo, os órgãos informaram que nada constava em seus arquivos sobre as vítimas. Então, buscou-se a existência de registro de ocorrência policial envolvendo as supostas vítimas e agentes, também sem êxito.

Dessa forma, **em 30.03.2002, a sindicância concluiu novamente, a partir das diligências complementares, pela inexistência de indícios de crime ou transgressão disciplinar, sendo encerrada e encaminhada à Corregedoria.**

Em 29.08.2002, o Corregedor da PM notou que a solicitação feita à Polícia Técnica havia sido endereçada de forma errônea, devendo ser corrigida para que fosse possível a obtenção de informações. Com isso, foi recebido Ofício do departamento de Identificação da Polícia Civil, afirmando a inexistência de registro criminal com relação às supostas vítimas.

Assim, em 29.08.2002, a Corregedoria acolheu as conclusões da sindicância e arquivou o feito.

Até então o caso aparentava ser simples: uma alegação a partir da qual não foi possível obter qualquer prova dos acontecimentos, inclusive quanto à própria existência das supostas vítimas, impossibilitando qualquer providência quanto aos autores do suposto delito.

Não obstante, tendo recebido a conclusão do feito, o Ministério Público constatou que:

- *“Realizado trabalho investigatório, nada se apurou de concreto quanto à hipótese de cometimento de delitos que possam ser imputados aos referidos policiais. Sequer se constatou a existência de vítimas, menos ainda a existência de Inquérito Policial para apurar tais fatos”;*
- *“os recursos investigatórios que foram dispendidos pela Corregedoria da Polícia Militar foram os mais simples possíveis, até porque a autoridade sindicante limitou-se a ouvir os policiais militares e uma única testemunha, que disse conhecer os primeiros”;*
- *“A delegacia X encontra-se em zona urbana bastante habitada, está constantemente com problemas de superlotação de presos, e nenhum dos que à época dos fatos alegados fora ouvido”;*
- Remetida a documentação pelo Ministério Público da Capital à Comarca em questão, verificou-se a existência de inquérito policial anterior à sindicância, em desfavor das supostas vítimas, bem como mandado de prisão, depoimentos dos mesmos e comunicação da delegacia de polícia do município sobre a prisão deles;
- *“com a juntada das peças informativas constantes de folhas... e seguintes, constata-se que o ofício de folhas ... da lavra do Delegado de Polícia de X., não corresponde à verdade, eis que M.B. esteve sim preso naquela Delegacia de Polícia, inclusive fora pela referida autoridade policial ouvido, juntamente com seu irmão A.F.B., conforme se vê de folhas ... a ... ”;*
- *“estranhamente, também vem para os autos a informação de folhas..., onde se informa não haver sido encontrado nenhum registro de prisão das pessoas de M.B e J.B, lançada pelo Investigador de Polícia – assinatura ilegível e carimbo parcialmente legível;*

- *“se não bastasse isso, a Sr.^a Escrivã Judiciária também certifica que nada consta contra M.B. e J.B., conforme se vê de folhas..., o que nos parece sem adentrar a todos os arquivos do cartório, pois o Mandado de Prisão acima citado foi expedido pelo Cartório no qual ela exerce suas funções”;*
- *“a existência de Mandado de Prisão em desfavor de quem quer que seja é situação por demais relevante para ser esquecida e/ou não trabalhada de forma conveniente”;*
- *“de todo teor constata-se, à evidência que, as pessoas citadas como sendo prisioneiros e que estavam sendo torturadas, efetivamente estiveram presas na cadeia de X-ES”;*
- *“a autoridade policial que ali exerce suas funções omitiu essa importante informação à Autoridade Sindicante”;*
- *“a escrivã judiciária presta informações incompletas, levando a uma falsa impressão de que nada tramitou em face dos cidadãos acima citados perante aquele juízo”.*

Com base nesses argumentos, o Ministério Público determinou nova remessa dos autos à Corregedoria para prosseguimento das investigações e adoção das medidas cabíveis.

Embora não tenhamos acesso ao resultado final do caso, o interesse dele reside no fato do Ministério Público ter questionado o procedimento da Corregedoria, sinalizando omissão. Quando o Ministério Público recebeu o feito, verificou que a Corregedoria não havia apurado nada de concreto, sequer a existência das supostas vítimas. O trabalho investigatório se resumiu à inquirição dos policiais militares e a uma única testemunha que afirmou conhecer tais policiais. Observou-se ainda que a autoridade policial e a escrivã judiciária omitiram informações relevantes à autoridade sindicante.

Este caso é emblemático por ilustrar a resistência de policiais em acusar e punir colegas de corporação, bem como o breve percurso de uma alegação quando não há disposição para realizar uma apuração rigorosa. Por outro lado, demonstra a importância do controle externo e da comunicação entre os diversos componentes do sistema de justiça e segurança pública para impedir arquivamentos baseados na má vontade, na inércia das partes ou no corporativismo da polícia.

2.5. CASOS DO MARANHÃO

No Maranhão foram selecionados dois casos acompanhados pela Central Estadual do SOS Tortura e com procedimentos concluídos nos órgãos.

O caso n.º 10 trata de alegação de tortura, supostamente perpetrada por policiais civis e militares, seguida de morte da vítima. Os procedimentos adotados pela Corregedoria resultaram na absolvição de um agente e na penalidade de suspensão convertida em multa para dois dos policiais indiciados. Os agentes também foram responsabilizados por “improbidade administrativa”.

O caso n.º 2329 trata de uma alegação de tortura, supostamente perpetrada por policiais militares visando obter informações sobre a localização de armas. Essa alegação foi encaminhada para a Corregedoria de Polícia e gerou a instauração de uma Sindicância e, posteriormente, a abertura de um Inquérito Policial Militar.

2.5.1. Caso n.º 10

A) Relato. Segundo o autor da alegação, S.D.S. foi capturado em casa por policiais civis e militares, acusado de ter cometido estupro contra uma menor. O autor da alegação afirma que o Cap PM J.S.B. e o delegado J.C mandaram o PM A., o PM F. e o policial civil K. buscarem a vítima em casa. Ela teria sido colocada dentro da viatura e levada para a DP da cidade de C.. O autor da alegação acrescenta que a vítima tentou suicídio, por enforcamento, no terceiro dia em que estava presa e foi socorrida pelos demais presos. Neste momento, os presos chamaram o Cap J., que teria determinado ao PM A e ao PM F. darem "um sumiço na vítima"(sic). O Cap J. teria argumentado que a sociedade não se importaria com um estupro negro. Os demais funcionários da delegacia desconheciam as intenções destes policiais, que disseram estar levando a vítima ao hospital municipal. Assim, os dois PMs, A. e F. teriam levado S.D.S em um carro verde, colocando-o algemado no porta-malas ainda com vida. O autor da alegação afirma que os presos e funcionários da delegacia viram a vítima sendo colocada no porta-malas do carro. De acordo com o relato, a vítima foi levada a um matagal, entre as cidades de C. e T., por volta das 09:10 hs. Ali, estariam presentes o delegado J.C, o agente K., e os PMs A. e F. Neste local, a vítima, algemada, teria sido torturada com chutes, pontapés, asfixia e golpes de cacetete em seus testículos. A tortura teria durado mais de quatro horas, resultando na morte da vítima. Depois de morta, a vítima foi levada para a delegacia de T., mas os torturadores afirmavam que ela estava desmaiada. Os policiais de T. não aceitaram receber a vítima, de modo que o delegado J.C. a colocou de volta no carro. A vítima teria sido levada para a casa do delegado J.C., que de lá teria telefonado pedindo ajuda ao Cap. J. Posteriormente, os agentes teriam atado fogo no corpo da vítima, que foi abandonada em uma cova rasa. Segundo o relato, o Cap. J. estaria esperando os agentes na companhia de outro preso com as mesmas características da vítima

S.D.S., no qual foi colocada a camisa da vítima, e com o qual retornaram para a delegacia de T., simulando ser o preso supostamente levado ao hospital. Em seguida, este preso foi liberado. Um dia depois do ocorrido, moradores da região encontraram um cadáver, aparentemente queimado e com características similares às da vítima. Tal fato foi comunicado via 190 e recebido pelo Cap. J., que mandou dois policiais militares ao local. Os policiais determinaram que os moradores não tocassem no corpo, pois ele deveria ser fotografado. Indicaram que voltariam para buscá-lo no dia seguinte. Todavia, no dia seguinte, quando os policiais retornaram com a aparelhagem necessária, o corpo não estava mais lá.

B) Providências

Inicialmente, a imprensa noticiou o desaparecimento da vítima. A mãe da vítima procurou o Cap. J. para obter informações sobre seu filho e foi informada de ele havia sido solto. Na ocasião foi informada ainda de que a vítima teria falado em fugir, por medo da família da menina que estuprou. Diante desses argumentos, a mãe da vítima alegou que o Cap. J. estaria mentindo porque teria matado seu filho. Com isso, ela foi imediatamente colocada para fora da sala e ofendida pelo Cap., que disse que seu filho além de estuprador era negro. Passados cinco dias, a mãe da vítima procurou o Ministério Público que, por sua vez, contatou a Secretaria de Segurança.

A delegacia de CO. efetuou investigações preliminares e, em 01.04.05, informou à Gerência de Estado de Justiça, Segurança Pública e Cidadania (GEJUSPC) que o resultado das investigações apontavam contradições entre as declarações colhidas e que S.D.S. estaria desaparecido desde 26.03.01. Em 05.04.01, a GEJUSPC encaminhou o caso à Corregedoria de Polícia para instauração de procedimento disciplinar com urgência. **Instaurado processo administrativo disciplinar pela Corregedoria, três policiais foram indiciados. Ao final do processo, um policial foi absolvido e aos outros dois foi aplicada penalidade de suspensão, posteriormente convertida em multa.**

Não obstante, o caso já estava paralelamente sendo acompanhado pelo Ministério Público, que ofereceu a ação penal pertinente. **O Ministério Público tomou conhecimento do caso em 28.03.01 e instaurou procedimento administrativo, tendo em vista os arts. 121, § 2º, III c/c art. 1º, I da Lei n.º 8.072, arts. 211 e 212, 288 e 29 do CP. Solicitou a prisão temporária dos policiais, que foi acatada pelo juízo em 17.04.01.**

Uma Portaria da GEJUSPC, de 17/04/2001, afastou os policiais indiciados de suas funções, com fulcro no art. 238 da Lei n.º 6.107/94, Estatuto dos Servidores Públicos Civis do Estado do Maranhão:

Art. 238 - Como medida cautelar e a fim de que o servidor não venha a influir na apuração de irregularidades, a autoridade instauradora do procedimento disciplinar, quando julgar necessário, poderá ordenar o seu afastamento do cargo, pelo prazo de até 60 (sessenta) dias, sem prejuízo da remuneração.

Parágrafo único - O afastamento poderá ser prorrogado por igual prazo, findo o qual cessarão os seus efeitos, ainda que não concluído o processo.

Na mesma data, o Juízo responsável pela ação penal decretou a prisão temporária dos policiais envolvidos.

C) Do procedimento

A GEJUSPC, através de Portaria, instituiu uma Comissão de Processo Administrativo Disciplinar, com vistas a apurar a responsabilidade pelo espancamento e morte de S.D.S, com fulcro nos arts. 228, VII da Lei n.º 6.107/94 – Estatuto dos Servidores Públicos Civis do Estado do Maranhão - e art. 31, III, itens 8 e 41, da Lei n.º 6.124/94 – Estatuto da Polícia Civil.

Art. 228 - São faltas administrativas puníveis com a pena de demissão:

- I - crime contra a administração pública;
- II - abandono de cargo, configurado pela ausência intencional do servidor ao serviço por mais de 30 (trinta) dias consecutivos;
- III - apresentar inassiduidade habitual, assim entendida a falta ao serviço, por 60 (sessenta) dias, interpoladamente, sem causa justificada, no período de doze meses;
- IV - improbidade administrativa;
- V - incontinência pública e conduta escandalosa na repartição;
- VI - insubordinação grave no serviço;
- VII - ofensa física, em serviço, a servidor ou a particular, salvo se em defesa própria ou de outrem;**
- VIII - aplicação irregular de dinheiros públicos;
- IX - revelação de segredo que tiver conhecimento em razão do cargo;
- X - lesão aos cofres públicos e dilapidação do patrimônio estadual;
- XI - corrupção;
- XII - acumulação ilegal de cargos, empregos ou funções públicas;
- XIII - transgressão do artigo 210, incisos IX a XVII. (grifo nosso)

Em 09.05.01 teve início a apuração, que contou com cópias do inquérito instaurado na delegacia de CO. O inquérito trazia as declarações dos policiais de plantão na cadeia pública no dia da ocorrência, de pessoas que estiveram presas e que viram a vítima sendo levada pelos policiais desacordada, algemada pelas mãos e pés; do médico plantonista do hospital que fez a

perícia no homem que a polícia fez passar pela vítima S.D.S. Também constavam as declarações do pai da vítima, do preso que dividiu a cela com a vítima, e de pessoas que encontraram o corpo da vítima, dentre outras testemunhas. A esses documentos se somaram cópia da declaração da vítima quando foi presa, sobre o estupro do qual estava sendo acusada; cópia da representação, do mandado de prisão preventiva, dentre outros elementos referentes ao processo por estupro. Por último, constava o relatório do inquérito, datado de 17.04.01, que revelava ao Juízo e ao Ministério Público indícios de espancamento e morte.

A Comissão de Processo Administrativo Disciplinar ouviu testemunhas e os policiais supostamente envolvidos, cujas declarações já constavam do inquérito; requereu informações quanto à vida funcional dos policiais, bem como informações sobre os policiais de serviço no dia dos fatos. É importante destacar que essa Comissão se deslocou às cidades de CO. e de C. para as oitivas.

Também foram juntadas ao processo reportagens de jornal, nas quais era informada a confissão em juízo dos policiais quanto à morte e ocultação do cadáver da vítima. Em 30.07.01, outra Portaria prorrogou por mais sessenta dias o processo administrativo disciplinar, contados a partir dessa data.

Em 08.11.01, a Comissão resolveu indiciar o delegado J.C.S., pelo cometimento das transgressões referidas no art. 31, III, itens 8 e 19, da Lei n.º 6.124/94 e art. 4º e 11 da Lei n.º 8.429/92; o agente de polícia K.R.T., por infringência ao art. 31, III, item 8 da Lei n.º 6.124/94 e art. 209, inciso I da Lei n.º 6.107/94; e R.W.S.A., escrivão da polícia civil, por violação ao art. 209, inciso I da Lei n.º 6.107/94.

Lei n.º 6.124/94 – Estatuto da Polícia Civil

Art. 31. As transgressões disciplinares classificam-se segundo a intensidade do dolo ou do grau de culpa em:

(...)

III – Graves: (...)

8. praticar ato que importe em escândalo ou que concorra para comprometer a função policial; (...)

19. ordenar ou executar medida privativa da liberdade individual sem as formalidades legais ou com abuso de poder; (...)

Lei n.º 8.429/92 – Improbidade Administrativa

Art. 4º Os agentes públicos de qualquer nível ou hierarquia são obrigados a velar pela estrita observância dos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade no trato dos assuntos que lhe são afetos.

(...)

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os

deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:

- I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;
- II - retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício;
- III - revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo;
- IV - negar publicidade aos atos oficiais;
- V - frustrar a licitude de concurso público;
- VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo;
- VII - revelar ou permitir que chegue ao conhecimento de terceiro, antes da respectiva divulgação oficial, teor de medida política ou econômica capaz de afetar o preço de mercadoria, bem ou serviço.

Lei n.º 6.107/94 – Estatuto dos servidores públicos do Estado do Maranhão:

Art. 209 - São deveres do servidor:

I - exercer com zelo e dedicação as atribuições legais e regulamentares inerentes ao cargo;

- II - ser leal às instituições a que servir;
 - III - observar as normas legais e regulamentares;
 - IV - cumprir as ordens superiores, exceto quando manifestamente ilegais;
 - V - atender com presteza:
 - a) ao público em geral, prestando as informações requeridas, ressalvadas as protegidas por sigilo;
 - b) à expedição de certidões requeridas para defesa de direito ou esclarecimento de situações de interesse pessoal;
 - c) às requisições para a defesa da Fazenda Pública Estadual.
 - VI - zelar pela economia do material e conservação do patrimônio público;
 - VII - guardar sigilo sobre assuntos da repartição;
 - VIII - manter conduta compatível com a moralidade administrativa;
 - IX - ser assíduo e pontual ao serviço;
 - X - tratar com urbanidade os demais servidores e o público em geral;
 - XI - representar contra ilegalidade, omissão ou abuso de poder;
 - XII - residir no local onde exercer o cargo ou, mediante autorização, em localidade vizinha, se não houver inconveniente para o serviço.
 - XIII - manter espírito de cooperação e solidariedade com os companheiros de trabalho;
 - XIV - apresentar-se convenientemente trajado em serviço ou com o uniforme que for determinado para cada caso;
 - XV - sugerir providências tendentes à melhoria dos serviços;
 - XVI - levar ao conhecimento da autoridade superior as irregularidades de que tiver ciência em razão do cargo que ocupa ou da função que exerça.
- Parágrafo único** - A representação de que trata o inciso XI será, obrigatoriamente, apreciada pela autoridade superior àquela contra a qual é formulada, assegurando-se ao representado ampla defesa com os meios e recursos a ela inerentes.

Acrescente-se quanto às penalidades administrativas o que dispõe o Estatuto dos Servidores Públicos Civis do Maranhão:

Art. 221 - São penas disciplinares:

I - advertência;

II - repreensão;

III - suspensão;

IV - demissão;

V - cassação de aposentadoria ou disponibilidade;

VI - destituição do cargo em comissão;

Art. 222 - Na aplicação das penalidades serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, bem como os danos dela decorrentes para o serviço público, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes funcionais.

Art. 223 - São faltas administrativas, puníveis com pena de advertência por escrito, os casos de violação de proibição constante do artigo 210, incisos I a VIII, e de inobservância de dever funcional previsto em lei, regulamentação ou norma que não justifique imposição de penalidade mais grave.

Art. 224 - A pena de repreensão será aplicada nos casos de falta de cumprimento dos deveres, violação das proibições ou reincidência da falta prevista no artigo anterior.

Art. 225 - São faltas administrativas, puníveis com pena de suspensão por até 90 (noventa) dias, os casos de reincidência nas faltas punidas com repreensão e violação das demais proibições que não tipifiquem infração sujeita à penalidade de demissão.

Dessa forma, a Comissão, que antes apontava para uma conduta sujeita a demissão (art. 228 da Lei n.º 6.107/94), indiciou os policiais em conduta sujeita a penalidade de repreensão. Além disso, acrescentou a responsabilidade por improbidade administrativa, haja visto que os policiais teriam atentado contra os princípios da administração pública.

Foi dado prazo de vinte dias aos acusados para apresentação de defesa escrita. Após a apreciação das defesas, apresentadas no prazo estipulado, a Comissão concluiu por: várias contradições nas quais incorreram os indiciados; pela falta de razoabilidade da defesa dos mesmos; e, por fim, pela constatação de infração às normas penais pelas quais foram indiciados os policiais, fazendo incidir, ainda, agravantes previstas em lei. Os autos, assim, foram remetidos ao Gerente de Estado de Justiça, Segurança Pública e Cidadania – GEJUSPC.

A Corregedoria de Polícia Civil emitiu Parecer, em 14.03.2002, de acordo com o relatório da comissão e o remeteu ao Gerente de Estado de Justiça, Segurança Pública e Cidadania – GEJUSPC. Esse, por sua vez, encaminhou o caso ao Conselho Superior de Polícia Civil.

O Conselho Superior de Polícia Civil destacou a existência de uma ação penal em curso na Comarca de CO. que estaria apurando o mesmo objeto do processo

administrativo disciplinar, de forma que a abordagem fático-jurídica a ser sustentada deveria se limitar única e exclusivamente à falta residual, que exorbita a esfera vinculante do juízo criminal.

Dessa forma, o Conselho Superior de Polícia Civil concluiu que:

Destarte, as condutas praticadas pelos acusados de relevância para a Administração Pública Estadual restringem-se à prisão ilegal de S.D.S., a transferência injustificada, a sua condução dentro do portamalas do veículo Santana, a inação de assistência médica ao preso irregular quando foram informados de que estava em estado de desfalecimento no pátio da Delegacia de CO., como, ainda o “abandono” ou “fuga” da vítima em um local ermo totalmente injustificado para as condições e necessidades do preso.

Enfatizou ainda a conduta dos policiais que se utilizaram de suposto informante para se passar pela vítima em exame de corpo de delito, argumentando que “*as diversas condutas praticadas pelos acusados atentam contra a dignidade da função policial e contribuem para revelar a intensidade do dolo dos mesmos*” (fragmento de documentação processual).

O Conselho ressalta também o fato dos indiciados “*fazerem parte de uma geração de policiais que tiveram o privilégio de ingressarem no serviço público no momento em que o governo implementava um programa de formação do profissional da segurança pública, com curso de formação ministrado ou realizado na Academia Nacional de Polícia, com uma grade curricular inovadora, tendo em seu contexto a disciplina Direitos Humanos, onde, certamente, tiveram a oportunidade de conhecer toda a luta da humanidade para a conquista desses direitos e as conseqüências do seu descumprimento*” (fragmento de documentação processual).

No Conselho Superior de Polícia Civil decidiu-se, por fim, absolver o escrivão da polícia civil R.W.S.A., por não restar provada sua participação nos fatos e considerando que este não deveria ser apenado por ter realizado mais que o exigível para a sua função. No entanto, o Conselho puniu administrativamente os demais envolvidos com noventa dias de suspensão, por infringirem os itens 08 e 19, inciso III, art. 31 da Lei n.º 6.124/94; inciso I, art. 209 da Lei n.º 6.107/94. Os autos foram encaminhados para ciência dos indiciados e para arquivamento na Corregedoria.

Foram emitidas duas Portarias com a decisão do Conselho, aplicando a penalidade de suspensão e a convertendo em “*multa, na base de 50 % (cinquenta por cento) por dia de vencimento, ficando o servidor obrigado a permanecer no serviço, com*

base no artigo 225, § 2º da Lei n.º 6.107/94⁷¹, e despacho exarado pelo Gerente de Estado de Segurança Pública, datado de 24.03.2003” (fragmento de decisão processual).

O Conselho, assim, desconsiderou a lei de improbidade administrativa, ainda que as normas de referência destaquem a independência das sanções civis, penais e administrativas. Essa decisão provocou indignação do Comitê Estadual da Campanha Nacional Permanente contra a Tortura no Maranhão, de forma que foi solicitada a revisão da penalidade aplicada.

A Corregedoria recebeu o requerimento e apontou que, segundo o art. 266 da Lei n.º 6.107/94, a única possibilidade de revisão seria em virtude da inadequação da penalidade aplicada. Todavia, essa revisão não poderia ser feita de ofício por parte do Gerente de Segurança Pública e ainda, revista a penalidade, ela não poderia ser agravada (art. 272 da Lei n.º 6.107/94).

Art. 266 - O processo disciplinar poderá ser revisto, a pedido ou de ofício, quando se aduzirem fatos novos ou circunstâncias suscetíveis de justificar a inocência do punido ou a inadequação da penalidade aplicada.

§ 1º - Tratando-se de servidor falecido, ausente ou desaparecido, a revisão poderá ser requerida pelo cônjuge, companheiro(a), descendente, ascendente colateral consanguíneo até o segundo grau civil.

§ 2º - No caso de incapacidade mental do servidor, a revisão será requerida pelo respectivo curador.

Art. 267 - O requerimento de revisão do processo far-se-á em apenso ao processo original e será dirigido ao Secretário de Estado ou autoridade equivalente que, se autorizar a revisão, encaminhará o pedido ao chefe da repartição onde se originou o processo disciplinar.

Parágrafo único - Na petição inicial, o requerente pedirá dia e hora para a produção de provas e inquirição das testemunhas que arrolar.

Art. 268 - Recebida a petição, a autoridade competente constituirá comissão composta de três servidores estáveis, de preferência de categoria igual ou superior à do requerente.

Art. 269 - A comissão revisora terá 60 (sessenta) dias para a conclusão dos

⁷¹ **Art. 225** - São faltas administrativas, puníveis com pena de suspensão por até 90 (noventa) dias, os casos de reincidência nas faltas punidas com repreensão e violação das demais proibições que não tipifiquem infração sujeita à penalidade de demissão. § 1º - A pena de suspensão poderá ser cumulada, se couber, com a destituição do cargo em comissão. § 2º - **Por conveniência do serviço, a pena de suspensão poderá ser convertida em multa, na base de 50% (cinquenta por cento) por dia de vencimento ou remuneração, ficando o servidor obrigado a permanecer em serviço.** § 3º - Será punido com suspensão de até 15 (quinze) dias o servidor que, injustificadamente, recusar-se a ser submetido a inspeção médica determinada pela autoridade competente, cessando os efeitos da penalidade uma vez cumprida a determinação.

trabalhos.

Art. 270 - Aplicam-se aos trabalhos da comissão revisora, no que couber, as normas e procedimentos próprios da comissão do processo disciplinar.

Art. 271 - O julgamento caberá :

I - aos chefes dos Poderes, quando do processo revisto houver resultado pena de demissão ou cassação de aposentadoria e disponibilidade;

II - ao Secretário de Estado, quando houver resultado pena de suspensão ou de repreensão.

III - aos titulares de autarquias e fundações, quando houver resultado pena de suspensão ou de repreensão.

Parágrafo único - O prazo para julgamento será de 20 (vinte) dias, contados do recebimento do processo, no curso do qual a autoridade julgadora poderá determinar diligências.

Art. 272 - Julgada procedente a revisão, tornar-se-á sem efeito a penalidade aplicada, restabelecendo-se todos os direitos por ela atingidos, exceto em relação à destituição do cargo em comissão, que será convertida em exoneração.

Parágrafo único - Da revisão do processo não poderá resultar agravamento da penalidade.

Assim, a Corregedoria apontou como única possibilidade de revisão a avocação do processo pelo Governador para, em despacho fundamentado, anular o processo por inadequação da pena aplicada, “vez que o ato praticado importa em escândalo e compromete a função policial, nomeando, por conseguinte, outra comissão para apurar os fatos e circunstâncias do caso”.

O processo seguiu para o Conselho Superior de Polícia, que aprovou o parecer da Corregedoria.

É interessante notar que o órgão admitiu como condutas executadas pelos policiais denunciadas apenas a transferência injustificada do preso, sua condução dentro do portamalas do veículo Santana, a inação de assistência médica quando informados de que estava em estado de desfalecimento no pátio da Delegacia de CO., *“como, ainda o ‘abandono’ ou ‘fuga’ da vítima em um local ermo totalmente injustificado para as condições e necessidades do preso”*. E, com relação a essas condutas, conferiu a punição de suspensão por noventa dias. Não obstante, substituiu essa punição por uma multa na razão de 50% por dia de vencimento e manteve os policiais em seus serviços habituais.

O órgão, em sua decisão final, não levou em consideração a natureza grave dos fatos, especialmente a ofensa física à vítima, que ensejaria pena de demissão, nos termos do art. 228 da Lei n.º 6.107/94:

Art. 228 - São faltas administrativas puníveis com a pena de demissão:

- I - crime contra a administração pública;
- II - abandono de cargo, configurado pela ausência intencional do servidor ao serviço por mais de 30 (trinta) dias consecutivos;
- III - apresentar inassiduidade habitual, assim entendida a falta ao serviço, por 60 (sessenta) dias, interpoladamente, sem causa justificada, no período de doze meses;
- IV - improbidade administrativa;
- V - incontinência pública e conduta escandalosa na repartição;
- VI - insubordinação grave no serviço;
- VII - ofensa física, em serviço, a servidor ou a particular, salvo se em defesa própria ou de outrem;
- VIII - aplicação irregular de dinheiros públicos;
- IX - revelação de segredo que tiver conhecimento em razão do cargo;
- X - lesão aos cofres públicos e dilapidação do patrimônio estadual;
- XI - corrupção;
- XII - acumulação ilegal de cargos, empregos ou funções públicas;
- XIII - transgressão do artigo 210, incisos IX a XVII⁷². (grifo nosso)

E, além de não reconhecer a ofensa à integridade física da vítima, diante da série de irregularidades comprovadas, o órgão manteve os policiais no exercício de suas funções. Se não fosse pelo encaminhamento do caso pelo Ministério Público à Justiça, que reconheceu as arbitrariedades cometidas pelos policiais, admitiu o perigo desses e decretou prisão temporária, os referidos policiais estariam ainda oferecendo risco à população.

Também cabe destacar que diante da indignação do Comitê Estadual da Campanha contra a Tortura quanto à penalidade aplicada, o órgão, ainda que tenha reconhecido a inadequação da penalidade aplicada, alegou impossibilidade de rever o procedimento. Argumentou para tanto que, por mais grave que o caso seja, segundo a legislação, somente o governador pode sugerir sua revisão.

Contudo, na Justiça o caso obteve condenação e atualmente está em fase de recurso.

⁷² “IX - valer-se do cargo para lograr proveito pessoal ou de outrem, em detrimento da dignidade da função pública; X - participar de diretoria, gerência ou administração de empresa privada e de sociedade civil prestadora de serviços ao Estado; XI - exercer comércio ou participar de sociedade comercial, exceto como acionista, quotista ou comanditário; XII - atuar, como procurador ou intermediário, junto a repartições públicas, salvo quando se tratar de benefícios previdenciários ou assistenciais de parentes até o segundo grau cível, de cônjuge ou companheiro(a); XIII - receber propina, comissão, presente ou vantagem de qualquer espécie, em razão de suas atribuições; XIV - aceitar comissão, emprego ou pensão de Estado estrangeiro, salvo se estiver em licença sem remuneração; XV - praticar usura sob qualquer de suas formas; XVI - proceder de forma desidiosa; XVII - utilizar pessoal ou recursos materiais da repartição em serviços ou atividades particulares;”

2.5.2. Caso n.º 2329

A) Relato. Segundo o autor da alegação, no dia 11 de agosto do ano de 2003, às 20:45 min., em frente ao CIFEC no bairro de C., município de A., as vítimas foram surpreendidas por uma viatura da PM, de onde desceram dois PMs que, com armas apontadas, disseram às vítimas que encostassem no muro. Ao realizar a vistoria, pediram a S. que retirasse a camisa, mas nada encontraram. Os policiais perguntavam por onde estavam as armas. Os PMs pediram para os dois rapazes entrarem em uma blazer e dirigiram-se para a Vila S. F.. Em frente ao Centro Espírita, encontraram mais dois PMs, um deles estava sem farda e o outro era conhecido nesta cidade como tenente L.. O primeiro pediu para ir em casa para trajar-se, mas decidiram que iria quando chegassem à delegacia. Dirigiram-se, então, para uma construção próxima à Escola J. Q., onde diziam ir procurar os óculos de um dos policiais. Chegando ao referido local, três PMs mandaram as vítimas se ajoelharem e deram início a uma sessão de tortura com cassetetes, pontapés, chutes, socos, telefone, perguntando insistentemente pelas armas. Em seguida, levaram S. para trás da casa e lá o agrediram, causando lesões e ferimentos em sua perna esquerda, conforme atestado em exame de corpo de delito. Após a agressão, entraram novamente na viatura e dirigiram-se para o conjunto da P., onde pararam em uma guarita e perguntaram ao vigia se, há uma hora atrás, as vítimas haviam passado correndo naquele local. O vigia e as três meninas que estavam em frente ao Centro Espírita disseram que não. Dirigiram-se, então, para a Vila I., onde foram ao posto B., no qual revistaram um casal que estava atrás do posto. Posteriormente, deslocaram-se até a residência do tenente L. Lá, este tenente abriu a tampa do camburão e perguntou às vítimas se elas estavam sangrando ou machucadas. As vítimas responderam que não. Então, o tenente ordenou aos três policiais que levassem-nas para a delegacia regional de polícia. Chegando lá, os policiais registraram a ocorrência de que as vítimas eram pessoas que tinham tentado invadir a delegacia regional. Os agentes pegaram os dados delas. As vítimas disseram não saber de nada e foram obrigadas a passar a noite na delegacia para falar com o delegado na manhã do dia seguinte, 12 de agosto de 2003. Os familiares chegaram na DRP por volta de 22:30 horas, após terem sido avisados por conhecidos de que a polícia militar havia prendido seus filhos. As vítimas foram liberadas somente a pedido do Sr. E. N. O agente de plantão ligou para o tenente L., que compareceu à delegacia. Lá chegando, acompanhado por quatro policiais que estavam na delegacia, cumprimentou as vítimas e seus familiares, como se nada tivesse ocorrido. Um agente saiu e disse ter conseguido que as vítimas fossem liberadas com muita dificuldade, sob a condição de que comparecessem na delegacia regional no dia 12 de agosto de 2003, às 9:00 horas. O agente expediu intimação para as vítimas. Antes de sair, o tenente perguntou a um policial se estava tudo certo e este respondeu que sim. Logo depois, as vítimas foram liberadas e se retiraram com destino a suas residências. A agressão rendeu inúmeros prejuízos físicos e morais para as vítimas e para suas famílias.

B) Providências

O caso foi recebido por uma entidade de direitos humanos da cidade de A., diretamente das vítimas, e encaminhado à Central Estadual do SOS Tortura para providências.

A Central do Maranhão encaminhou o caso, juntamente com os dados completos das vítimas, exames de corpo de delito e demais detalhamentos, à Promotoria de Justiça de A., solicitando quaisquer informações acerca dos procedimentos que fossem adotados.

Também foi realizado encaminhamento para a Gerência de Segurança Pública, com cópia para a Corregedoria de Polícia (em 12/09/03), solicitando a abertura de Processo Administrativo contra os acusados. A Corregedoria de Polícia instaurou Sindicância em 05/11/03, conforme Portaria de Companhia da PM na qual os policiais acusados eram lotados.

C) Do procedimento

Diante da solicitação da Corregedoria Geral de abertura de procedimento apuratório, no Comando da Companhia Independente na qual os policiais eram lotados, houve algumas dificuldades iniciais, apontadas por ofício datado de 07.11.2003:

“a Sindicância referente a apuração de tortura ocasionada pelo Ten D.L.B.A., não fora ainda começada, pois não havia nenhum oficial disponível naquele momento de chegada do documento e os Oficiais que se encontravam na Unidade eram mais modernos do que o SINDICADO, e ainda o Cap. ..., atual Subcomandante da Unidade, estava de férias regulamentares referentes ao exercício 2002, por isso a Portaria n.º ... para apuração do fato foi expedida no dia 05 de novembro de 2003, com a apresentação do Cap., que no momento é o mais antigo em referência ao Oficial Sindicado” (fragmento de documentação processual).

As vítimas e os policiais envolvidos foram intimados a prestar depoimentos. Também foram solicitadas as fichas individuais dos policiais. Posteriormente, a Delegacia Regional de A. informou a retirada da queixa contra os policiais por parte das vítimas. Contudo, a organização de direitos humanos que acompanhava o caso afirmou que isso teria ocorrido em razão de represálias que as vítimas estariam sofrendo.

O encarregado da sindicância justificou a demora na conclusão do procedimento - que ultrapassou o prazo legal de vinte dias, conforme o art. 10 da Portaria n.º 2002, de 26.04.2000-EB(IG10-11) – tendo em vista a espera de documentos provenientes da Delegacia Regional de A. e do Ministério Público. O Ministério Público não encaminhou nenhum documento até a conclusão do procedimento.

O encarregado concluiu que não ficou provada a prática de tortura pelos policiais sindicados, *“conforme consta nos exames de corpo de delito em seu quesito 3º, que*

nega a prática de tortura pelos policiais. Que não consta nos exames de corpo de delito o nome das vítimas, colocando em dúvida sua autenticidade. Que no documento enviado pela entidade..., onde informa que o motivo da retirada da queixa foi o medo de represálias por parte dos policiais militares denunciados, fato este que não ficou comprovado, conforme declarações das testemunhas”.

Em análise do exame de corpo de delito, verifica-se constatação de ofensa à integridade física das vítimas (quesito 01), apontando várias lesões, dentre edemas e escoriações. O laudo informa ainda que a ofensa foi produzida por instrumento contundente (quesito 02), havendo, inclusive, possibilidade de terem sido efetuados chutes. O quesito 03, apontado pelo sindicante, questiona se a lesão foi produzida por meio de “veneno, fogo, explosivo, asfixia ou tortura, ou outro meio insidioso ou cruel”, no que o perito respondeu “Prejudicado”, no laudo da vítima S. e “Não”, no laudo da vítima A.

O quesito 03 tem sido objeto de questionamentos nos casos de tortura. O Prof. Genival Veloso França, nesse sentido, afirma que “nos casos em que não estejam evidentes tais manifestações (tortura e meio insidioso ou cruel), temos recomendado o cuidado de responder àquele quesito usando as expressões “prejudicado” ou “sem elementos de convicção” ou “sem meios para afirmar ou negar”, deixando-se para outros exames complementares”⁷³. **Desse modo, tendo o perito respondido ao quesito “prejudicado”, significa que ele não tem condições de responder a pergunta e não que as práticas em questão não tenham ocorrido como deduziu o sindicante.**

Ademais, o encarregado da sindicância afirma que o exame de corpo de delito não estava identificado, suscitando dúvidas quanto à sua autenticidade. Na verdade, apenas a segunda folha, que dava continuidade ao laudo, não continha o nome das vítimas, mas nela é informado o horário em que a vítima afirma ter sido espancada, que coincide com o relato da alegação de tortura encaminhado para apuração. Além disso, dificilmente haveria outro exame de situação idêntica sendo realizado na mesma data no IML.

Portanto, o encarregado da sindicância tenta desacreditar as provas que confirmam os fatos com base apenas na versão dos policiais. Nesse sentido, afirma que não restam indícios de crime ou transgressão disciplinar e solicita o arquivamento dos autos.

⁷³ FRANÇA, Genival V. *A perícia em casos de tortura*. Resumen de conferencia hecha durante el “Congreso Internacional de Genética, ADN Y Clonación - Aspectos éticos, científicos y jurídicos”, en Lima, patrocinado por la Universidad Inca Garcilaso de la Vega y Sociedad Peruana de Derecho Médico.

No entanto, o Comandante da Companhia Independente discorda do parecer do Sindicante, afirmando existirem sim indícios de *“crime de lesão corporal e transgressão disciplinar por parte da guarnição comandada pelo Ten D.L.B.A.”* e determina a abertura de *“IPM, em virtude de haver indícios de Crime Militar”*. Além disso, resolve punir disciplinarmente os policiais com quinze e oito dias de prisão por terem deixado de cumprir normas regulamentares na esfera de suas atribuições.

É interessante notar que, apesar de constatar que os policiais sindicados efetuaram agressões contra as vítimas, visando obter informações sobre onde estavam localizadas armas, o que configuraria crime de tortura (art. 1º, I, alínea “a” da Lei n.º 9.455/97. “Art. 1º Constitui crime de tortura: I - constranger alguém com emprego de violência ou grave ameaça, causando-lhe sofrimento físico ou mental: a) com o fim de obter informação, declaração ou confissão da vítima ou de terceira pessoa; (...) Pena: reclusão, de dois a oito anos”) e cuja apuração escaparia à competência da Polícia Militar, o Comandante enquadrou o delito como *“lesões corporais”* (art. 209 do Código Penal Militar – “Art. 209. Ofender a integridade corporal ou a saúde de outrem: Pena - detenção, de três meses a um ano”), determinando a abertura de IPM. Infelizmente, não foi possível obter acesso ao inquérito policial militar até a conclusão desta pesquisa.

Nesse ponto, é importante destacar que o caso foi encaminhado ao órgão para providências como alegação de crime de tortura. Portanto, caberia, nos termos da legislação penal militar, uma averiguação preliminar (art. 12 do CPPM) e, havendo indícios de crime militar, a instauração de inquérito policial militar (art. 9º CPPM). Caso fossem identificados indícios de crime comum – como os crimes de tortura e abuso de autoridade - o caso deveria ser encaminhado à autoridade competente (art. 10).

Não obstante, ainda que o relato tenha fornecido elementos que indicavam a prática do crime de tortura (art. 1º, I, alínea “a” da Lei n.º 9.455/97) o órgão, talvez por desconhecimento da Lei n.º 9.455/97, simplesmente desclassificou o crime para lesão corporal e deu início a sua apuração. Esse procedimento de desclassificação era muito comum antes da edição da lei que tipificou o crime de tortura, porém, é injustificável diante de indícios quatro anos depois da lei de tortura brasileira ter entrado em vigor.

2.6. CASOS DO PARÁ

Do estado do Pará foram selecionados dois casos para análise, ambos acompanhados pela Central Estadual do SOS Tortura e com procedimentos concluídos nos órgãos. É

importante destacar que esses dois casos foram recebidos pelo Relator especial da ONU, Sir Nigel Rodley, durante sua visita ao Brasil, no ano de 2000.

O caso registrado como n.º 1806 no banco de dados do sistema SOS trata de alegação de tortura na qual supostamente policiais civis, incluindo um delegado, teriam agredido um homem na ocasião de sua detenção visando obter uma confissão. O caso foi encaminhado à Corregedoria de Polícia Civil, que instaurou uma Apuração Administrativa Interna para investigar os fatos. Esse procedimento, que teve origem a partir de uma solicitação da Ouvidoria de Polícia do Pará, resultou em transação penal proposta pelo Ministério Público e em uma penalidade disciplinar de 15 dias de suspensão para o servidor acusado de abuso de autoridade e lesão corporal pela Corregedoria.

O caso n.º 1900 trata de suposta tortura que resultou na morte de um adolescente de 16 anos após sua detenção. O caso foi encaminhado para a Corregedoria de Polícia Militar que constatou indícios de crime mediante Sindicância, todavia, sem conseguir detectar com precisão a autoria. Desse modo, instaurou Inquérito Policial Militar que concluiu pela materialidade e autoria do delito. O Ministério Público ofereceu denúncia pelo crime de tortura e os policiais acusados foram condenados.

2.6.1. Caso n.º 1806

A) Relato. M. P. A. teria sido detido na cidade de M. em 08 de maio de 2000 por policiais civis, dentre eles o delegado, que o teriam levado a uma fazenda e aplicado um saco plástico em sua cabeça. Subseqüentemente, ele teria sido espancado com barras de ferro e pedaços de madeira no lado esquerdo de seu corpo, e levado eletrochoques nas axilas. Os policiais teriam atirado em sua direção para extrair uma confissão. De acordo com o relato, levado para a delegacia, ele foi espancado novamente e, em consequência, teria assinado uma confissão de homicídio já preparada.

B) Providências

Trata-se de caso recebido pelo Relator Especial da ONU Nigel Rodley em sua visita ao Brasil no ano de 2000. O caso passou a ser acompanhado pelo SOS Tortura a partir da Central Estadual do Pará, que encaminhou ofícios para os seguintes órgãos, visando obter informações sobre as providências tomadas a partir da denúncia realizada pelo referido Relator: Ministério Público Estadual, Corregedoria de Polícia Civil, Ouvidoria do Sistema de Segurança Pública, SDDH e CPT.

A Corregedoria de Polícia Civil investigou os fatos através de Apuração Administrativa interna. Ao concluir essa apuração **determinou a suspensão de 15 dias aos servidores** através de portaria.

Verifica-se que **o referido procedimento teve origem diante de solicitação da Ouvidoria de Polícia do Pará** que, em 11.08.2000, levou ao conhecimento da Corregedoria a denúncia que estava sendo efetuada contra o servidor.

C) Do procedimento

Em 19.10.2000 a **Corregedoria Geral da Polícia Civil determinou a instauração de Apuração Administrativa Interna diante da denúncia datada de 25.05.2000 da Promotoria de Justiça de J., que acusava o servidor A. G. C., delegado de polícia, de abuso de autoridade e lesão corporal contra M. P. A.**

O prazo estabelecido para a conclusão deste procedimento era de trinta dias.

Nos autos da apuração constava o inteiro teor da denúncia, com termo de declarações, termo de interrogatório, etc. No dia 10.07.2000, foi proposta transação penal pelo Ministério Público - aceita pelo réu A.G.C. - que consistiu no pagamento de dois salários mínimos, recolhidos para o Fundo Penitenciário.

Diante disso, em 22.10.2000, a Corregedoria resolveu indiciar o servidor A.G.C., tendo em vista que ele não observou o art. 74, VII, XXXIV da Lei Complementar n.º 22/94.

O art. 74 da LC n.º 22/94, dispõe sobre as transgressões disciplinares:

Art. 74 - São transgressões disciplinares:

- I - faltar ao serviço de forma contínua ou alternadamente, ou chegar atrasado a qualquer ato de serviço que deva tomar parte ou assistir;
- II - deixar de saldar dívidas legítimas;
- III - deixar de pagar com regularidade as pensões a que esteja obrigado em virtude de decisão judicial;
- IV - permutar o serviço sem expressa autorização da autoridade competente;
- V - indicar ou insinuar nomes de advogados para assistir a pessoa que se encontra envolvida em procedimento policial ou judicial;
- VI - ausentar-se do serviço ou do local de trabalho sem autorização superior;
- VII - agir no exercício da função com imperícia, imprudência, ou negligência ou de forma arbitrária;**
- VIII - afastar-se do município onde exerce suas atividades, sem expressa autorização da Diretoria de Polícia, a que estiver subordinado;
- IX - usar indevidamente os bens da Polícia Civil ou a ela confiados, sob guarda ou não do servidor;
- X - interpor ou traficar influência alheia para solicitar acesso, promoções,

transferências ou comissionamento;

XI - entregar-se à prática de jogos proibidos, vício de embriaguês ou de atos públicos reprováveis;

XII - comparecer embriagado ou ingerir bebida alcoólica em serviço;

XIII - valer-se do cargo com o fim de obter proveito de qualquer natureza para si ou para outrem;

XIV - veicular por qualquer modo, notícias sobre serviço ou procedimento policial realizado ou em realização pela Polícia Civil, sem autorização de superior hierárquico;

XV - permitir, à pessoa recolhida sob custódia, conservar quaisquer objetos capazes de constituir perigo, causar lesão ou danificar as instalações ou facilitar a fuga;

XVI - servir de intermédio entre pessoas e terceiros para fins incompatíveis com o serviço policial. Conversar ou deixar terceiros conversarem com o preso, sem que para isso esteja autorizado por sua função ou autoridade competente;

XVII - protelar ou dificultar, injustificadamente, por atos ou omissões, o andamento de papéis, deixando de concluir nos prazos legais, inquéritos, prestação de informações, apuração administrativa interna, processos administrativos, realizações de diligências ou cumprimento de determinação judicial;

XVIII - simular doença, para esquivar-se do cumprimento do dever;

XIX - investir-se da função que não exerce agindo com deslealdade;

XX - negligenciar ou omitir-se na guarda do preso, maltratá-lo ou usar de violência desnecessária no exercício da função policial, ou extraviar ou dar ensejo ao extravio de pertences do preso;

XXI - praticar usura em qualquer de suas formas;

XXII - formular de má fé, queixa ou representação;

XXIII - esquivar-se de atender ocorrências passíveis de intervenção policial, que presencie ou tome conhecimento, portando-se de modo incompatível com as funções de policial, mesmo de folga;

XXIV - emitir opiniões ou conceitos depreciativos a superiores hierárquicos, autoridades constituídas brasileiras ou de nações que mantenham ou não relações diplomáticas com o Brasil;

XXV - receber propina, comissões ou auferir vantagens e proveitos pessoais de qualquer espécie e sob qualquer pretexto, em razão de função ou cargo que exerça ou tenha exercido, aplicar irregularmente o dinheiro público;

XXVI - permitir a pessoas estranhas à instituição Policial, fora dos casos previstos em lei, o desempenho de encargos que lhe competir ou a seus subordinados, ou ainda, dar, ceder a insígnia ou Carteira Funcional;

XXVII - manter relação de amizade ou exibir-se em público habitualmente com pessoas de má reputação, freqüentando sem razão de serviço, lugares incompatíveis com o decoro e a condição policial;

XXVIII - deixar de apresentar-se, sem motivo justificado;

a) ao setor, serviço, divisão ou departamento para onde tenha sido transferido;

b) ao final das férias, licença ou dispensa do serviço;

XXIX - entregar sua arma de serviço, à pessoa não credenciada, sem autorização superior, ou deixá-la em lugar, onde terceiros possam utilizar;

XXX - disparar ou manusear por descuido ou sem necessidade, arma de que tenha a posse;

XXXI - participar de greve, sem observação das normas legais que regulamentam esse direito;

XXXII - deixar de atender, imediatamente, à convocação de Autoridade Policial superior, bem como, deixar de prestar informações solicitadas e

julgadas necessárias;

XXXIII - introduzir bebidas alcoólicas ou entorpecentes na repartição, salvo quando apreendidas no exercício da função policial;

XXXIV - cometer qualquer tipo de infração penal que por sua natureza, característica e configuração, seja considerada infamante, de modo a incompatibilizar o policial com o exercício de sua função;

XXXV - praticar ato lesivo da honra ou do patrimônio da pessoa natural ou jurídica, com abuso ou desvio de poder, ou sem competência legal;

XXXVI - lançar em livros ou em ficha ocorrência, queixas, reivindicações ou quaisquer outras matérias estranhas à finalidade deles;

XXXVII - publicar sem ordem expressa da autoridade competente documentos oficiais, embora não reservado ou ensejar a divulgação de seu conteúdo no todo ou em parte. (grifo nosso)

O indiciado foi citado para apresentar defesa. Em defesa apresentada em 05.11.2000, o delegado A.G.C. negou as acusações, afirmando a legalidade da prisão efetuada e a inexistência de lesões corporais.

Em 22.11.2000, a Delegada Corregedora concluiu pela configuração dos delitos referidos, haja visto a transação penal ocorrida, enquadrando o servidor no art. 74, incisos VII parte final, XX e XXXIV da Lei Complementar n.º 22/94 .

Essa mesma lei define as seguintes penalidades disciplinares em caso de comprovada transgressão disciplinar:

Art. 76 - São penalidades disciplinares:

I - Repreensão;

II - Suspensão;

III - Demissão;

IV - Cassação de aposentadoria ou disponibilidade;

Com base nessa legislação, o Corregedor Geral concordou com o relatório da Delegada Corregedora e, “considerando a natureza grave dos fatos”, determinou a aplicação de pena disciplinar de quinze dias de suspensão. Em 13.01.2001, aplicou, através de portaria, a penalidade nos termos do art. 76, item I da LC 22/94.

Cabe ressaltar que, ainda que confirmados os fatos, inclusive a ofensa à integridade física da vítima, o órgão não cogitou a imposição da pena de demissão, como prescreve a legislação:

Art. 81 - A demissão será aplicada nos seguintes casos:

I - Crime contra a Administração Pública;

II - Abandono de cargo;

III - Inassiduidade habitual;

IV - Improibidade administrativa;

V - Incontinência pública e conduta escandalosa, na repartição;

VI - Procedimento irregular de natureza grave;

VII - Ofensa física, em serviço, a servidor ou a particular, salvo em legítima defesa própria ou de outrem.

VIII - Aplicação irregular do dinheiro público;

IX - Revelação de segredo do qual se apropriou em razão do cargo;

X - Lesão aos cofres públicos e dissipação do patrimônio público;

XI - Corrupção;

XII - Acumulação ilegal de cargos, empregos ou função pública;

XIII - Transgressões dos incisos IX, XI, XIII, XIV, XV, XVI, XIX, XX, XXV, XXXIV, XXXV, do artigo 74;

XIV - Em reincidência quando a somatória de dias de suspensão aplicadas a mesma espécie de transgressão tenham ultrapassado a 30 (trinta) dias. (grifo nosso)

Dessa forma, a atitude dos policiais ao empregarem asfixia, espancamento e uso de eletrochoques para extrair a confissão da vítima, caso grave e cuja descrição corresponde ao crime de tortura, foi encarada pelo órgão como uma simples transgressão disciplinar. Nesse sentido, soa contraditória a afirmação da “natureza grave dos fatos” com a aplicação de uma penalidade de quinze dias de suspensão.

2.6.2. Caso n.º 1900

A) Relato. De acordo com o relato, G.C.N.R., 16 anos, foi detido por policiais militares em 7 de março de 2000 em M2, onde foi levado para a delegacia local. O adolescente teria sido severamente espancado durante sua detenção e fugido no dia seguinte. O espancamento teria resultado em perda massiva de sangue. Dez dias mais tarde, ele foi levado a um médico e transferido para um hospital, onde teria morrido no dia seguinte. A autópsia concluiu que ele morreu em decorrência de hemorragia causada por traumatismo craniano. Um inquérito foi aberto. O Relator Especial indicou que gostaria de receber informações acerca desse inquérito.

B) Providências

Trata-se de caso recebido pelo Relator Especial da ONU Nigel Rodley em sua visita ao Brasil no ano de 2000. Tal alegação passou a ser acompanhada pelo SOS Tortura a partir da Central Estadual do Pará durante a Campanha Nacional de Combate à Tortura e à Impunidade. Inicialmente, a Central do Pará encaminhou ofícios para diversos órgãos, solicitando informações sobre as providências tomadas após a denúncia de Nigel Rodley: Ministério Público Estadual, Corregedoria de Polícia Civil, Corregedoria de Polícia Militar e Ouvidoria do Sistema de Segurança Pública.

A Corregedoria de Polícia Militar instaurou Sindicância que apontou indícios de crime por parte de 06 policiais militares e 01 civil. Os autos foram remetidos à justiça estadual.

A Corregedoria de Polícia Civil investigou os fatos através da Apuração Preliminar.

O Ministério Público denunciou os policiais envolvidos. Os réus foram condenados a 14 anos de reclusão.

O caso também recebeu acompanhamento da Ouvidoria de Polícia do Pará.

C) Do procedimento instaurado na Corregedoria de Polícia Militar

Em 22.03.2000 foi autuada a Portaria que instaurou uma Sindicância Regular no CIPM para apurar os fatos noticiados na imprensa, denunciando a morte de um pescador em virtude de agressões de policiais militares.

Constam dos autos da Sindicância o registro da apresentação da vítima na unidade policial, a escala de serviço do dia da ocorrência e laudo do IML. Ao comparecer para oitiva, as testemunhas confirmaram os fatos, fornecendo detalhamentos. Contudo, nenhuma delas presenciou o espancamento, que teria ocorrido no interior das unidades policiais (PM-BOX e delegacia).

Foi solicitada a oitiva dos policiais supostamente envolvidos, que não só negaram ter perpetrado as agressões, como também afirmaram não ter visto sinais de violência no corpo do ofendido. Acrescentaram ainda que o adolescente encontrava-se bêbado e sujo.

Foi solicitado o depoimento de outros policiais que poderiam contribuir para o esclarecimento dos fatos. Aqueles que se dispuseram a depor confirmaram as versões dos demais policiais. Alguns policiais que não haviam acompanhado a vítima à delegacia não se pronunciaram a respeito.

O encarregado da Sindicância também solicitou análise do laudo do IML, que atestou a morte da vítima como conseqüência de espancamento ou traumatismo contundente. Por fim, **a Sindicância concluiu por indícios de crime de natureza militar e transgressão da disciplina policial militar por parte de uma dezena de policiais militares.**

Contudo, o Comando discordou da conclusão, afirmando que a individualização da responsabilidade ainda não era possível de ser determinada. Desse modo, o Comandante Geral da PM não considerou suficientes os elementos colhidos pela Sindicância, resolvendo instaurar inquérito policial militar.

Após iniciativa dos parentes da vítima, a partir do exame cadavérico e dos autos de sindicância, em 06.06.2000, o Ministério Público apresentou denúncia pelo crime de tortura contra 07 policiais, sendo 05 militares e 02 civis.

Em 19.05.2000, mediante portaria, foi instaurado inquérito policial militar para apurar os fatos. Tal inquérito foi concluído em 09.06.2000.

O IPM indiciou 08 policiais, dentre eles 06 policiais militares e 02 policiais civis. Foram ouvidos novamente os policiais indiciados, que negaram as agressões, e policiais que poderiam contribuir para o esclarecimento dos fatos.

O encarregado efetuou várias diligências no local onde a vítima teria sido detida, com os proprietários dos bares mencionados na ocorrência. Também efetuou deslocamento até o terreno do escrivão da polícia, onde pôde constatar que houve serviço de capinação, o que corroborou afirmações dos parentes das vítimas. Os parentes da vítima não aceitaram depor novamente sem a presença de advogado, de forma que o IPM finalizou sem sua oitiva.

O IPM concluiu por indícios de crime por parte dos 08 policiais indiciados e remeteu a conclusão ao Comando. A partir desse ponto, não foi possível obter mais informações sobre o IPM. Assim, para a análise subsequente, dispusemos apenas da ação penal que o Ministério Público propôs na justiça comum, que resultou na condenação dos réus a 14 anos de reclusão.

De qualquer forma, consideramos esse caso um exemplo de êxito em diferentes instâncias na medida em que logrou comprovação da tortura, indiciamento de diversos agentes no IPM e condenação dos torturadores no judiciário. Além disso, foi um caso que contou com a atenção de diversos órgãos do sistema de justiça e segurança pública: Corregedoria da Polícia Civil, Corregedoria da Polícia Militar, Ouvidoria de Polícia e Ministério Público.

2.7. CASOS DE SÃO PAULO

Os casos de São Paulo se referem a duas alegações recebidas pela Central Nacional do SOS tortura em 07.01.2002 e encaminhadas à Central Estadual do SOS Tortura em São Paulo para providências.

O caso nº 778 trata de alegação de tortura, supostamente perpetrada por seis policiais civis, seguida de morte da vítima. O caso foi encaminhado à Secretaria de Segurança Pública de São Paulo (SSPSP) e à Corregedoria Geral da Polícia Civil de São Paulo. A Corregedoria

arquivou a alegação argumentando “*falta de elementos que justificassem a instauração de procedimento administrativo*”.

O Caso nº 880 consiste em uma alegação de tortura em unidade prisional feminina. De acordo com a alegação, as vítimas teriam sido espancadas pelo diretor da unidade e estariam sendo mantidas sem água e nem alimentos. O caso foi encaminhado, via Comitê Paulista contra Tortura (CEDH), à Secretaria de Segurança Pública de São Paulo (SSPSP) e à Corregedoria Geral da Polícia Civil de São Paulo (CORREGEPOL).

A SSPSP encaminhou ofício informando que “*A Polícia Civil do Estado considerou as acusações improcedentes, argumentando que não havendo(sic) nada que comprometesse a conduta dos funcionários da Cadeia Pública denunciada*”. Por outro lado, foi instaurada uma sindicância para apurar a responsabilidade das presas definidas como “*incitadoras e participantes de atos tendentes a subversão da ordem e disciplina internas*”.

2.7.1. Caso n.º 778

A) Relato. Consta do relato que G. S. N. foi agredido por 6 policias civis, dois japoneses, um alemão e outros não identificados, no mês de agosto de 2001 às 20:00 hs, sob alegação de que os policiais queriam saber o paradeiro do irmão da vítima, F. S. N.. Segundo a alegação, a vítima foi capturada em sua casa por 30 policiais, equipe do delegado V. G. e da delegacia de D., que estavam utilizando quatro carros particulares e uma viatura da polícia civil. Segundo o comunicante, a vítima foi levada para a delegacia X em uma kombi bege. Chegando no local, foi agredida por 6 policias civis não identificados, que lhe deram eletrochoques na região dos pulmões, tapas no rosto, além de terem lhe estrangulado com as mãos. Indica que posteriormente a vítima foi levada para o hospital da Santa Casa, mas, neste momento, já havia falecido.

B) Providências

A alegação foi recebida pela Central Nacional do SOS tortura em 07.01.2002 e encaminhada à Central Estadual do SOS Tortura em São Paulo para providências.

O caso foi encaminhado, via Comitê Paulista contra a Tortura (CEDH) à Secretaria de Segurança Pública de São Paulo (SSPSP) e à Corregedoria Geral da Polícia Civil de São Paulo (CORREGEPOL). Em 17/07/02, a Central Estadual enviou novo ofício à CORREGEPOL, acrescentando mais dados sobre o caso.

Em 18/10/02, a Corregedoria Auxiliar responsável pelo caso informou através de ofício que o caso foi arquivado “por falta de elementos que justificassem a instauração de procedimento administrativo”.

C) Do procedimento

O caso foi recebido pela Corregedoria de Polícia Civil e encaminhado para a Diretoria responsável pela delegacia acusada.

Nas informações prestadas à Corregedoria, a Delegacia assumiu a prisão de G.S.N., todavia, negou que sua finalidade fosse a obtenção de informações sobre o paradeiro de seu irmão. Argumentou que G.S.N. foi preso porque estaria envolvido em uma série de seqüestros investigados pela delegacia. Acrescentou que o irmão de G.S.N. também estaria envolvido nesses seqüestros e que as ações da quadrilha à qual pertenciam eram de enorme brutalidade. Afirmou ainda que pessoas que se beneficiavam das ações da quadrilha de alguma forma não devem ter visto com bons olhos as ações da polícia, razão pela qual teriam tentado comprometer a reputação da delegacia e dos policiais.

Quanto à agressão e morte de G.S.N., a Delegacia afirma ter tratado o caso sempre de forma transparente. Segundo essa delegacia, não há que se falar em tortura, argumentando que *“a morte de G. constituiu lamentável episódio sobre o qual não tivemos controle. Logo após ter dado entrada na delegacia, deu mostras de não estar passando bem. A princípio imaginou-se que tratava-se de um simples desmaio, porém as tentativas de reanimá-lo não tiveram sucesso. Em vista dos fatos, imediatamente foi encaminhado ao Pronto Socorro mais próximo. A morte de G. sobreveio por razões inexplicáveis. Não houve tempo sequer de ser interrogado sobre os crimes que cometeu”*.

Em outro documento encaminhado à Corregedoria, a Delegacia reafirma as declarações prestadas. Acrescenta que um dos policiais citados na denúncia nunca trabalhou naquela delegacia e que o endereço citado na alegação não estaria correto.

Com base apenas nessas informações prestadas pela Delegacia, a Corregedoria Auxiliar arquivou o caso, argumentando que “do apurado não foram coligidos elementos que justificassem a instauração de procedimento administrativo”.

A apuração do órgão restringiu-se ao acolhimento das justificativas da delegacia onde supostamente teriam acontecido os fatos. A justificativa de simples desmaio sem causa aparente que levou ao óbito da vítima não vem sequer amparada em laudo

cadavérico. O referido laudo, para sustentar a versão da delegacia, deveria comprovar a ausência de lesões no corpo da vítima que teriam contribuído para seu falecimento. Assusta que um evento como a morte de uma pessoa não seja considerado suficiente para a instauração de procedimento.

2.6.3. Caso n.º 880

A) Relato. Consta do relato que as detentas da ala A, da Unidade Prisional X., S., F., J. e outras não identificadas, estão sendo agredidas há quatro dias pelo diretor da unidade, M., sem motivo aparente. Segundo o autor da alegação, as agressões começaram no dia 28 de janeiro de 2002. As vítimas foram espancadas pelo diretor dentro da cela com um pedaço de madeira, além de receber murros e tiros com revólver de chumbinho. Em seguida, as vítimas foram levadas para a triagem (celas sem janelas) e lá estão sendo mantidas sem água e alimentação. Afirma o autor da alegação que as agressões ocorrem constantemente em todas as alas, indicando que uma vítima não informada já teve seu rosto deformado devido a tiros com o revólver de chumbinho. De acordo com o comunicante, devido às agressões ocorridas na Unidade, as vítimas tentaram convocar o jornal televisivo, mas os repórteres foram barrados pelo diretor da unidade, impedindo as detentas de darem entrevistas.

B) Providências

A alegação foi recebida pela Central Nacional do SOS tortura em 31.01.2002, três dias após os fatos, e encaminhada à Central do SOS Tortura em São Paulo para providências.

O caso foi encaminhado, via Comitê Paulista contra a Tortura (CEDH), à Secretaria de Segurança Pública de São Paulo (SSPSP) e à Corregedoria Geral da Polícia Civil de São Paulo (CORREGEPOL).

Em 17/05/02, o Departamento de Polícia Judiciária da Capital (DECAP), órgão da Polícia Civil de São Paulo, informou ao Comitê Paulista contra a Tortura que havia Sindicância Administrativa de cunho disciplinar instaurada, e que esta se encontrava em fase final e seria remetida ao Juízo da Vara de Execuções Criminais.

Em 06/08/02, foi solicitada ao DECAP cópia do Relatório de Conclusão da Sindicância. Em 23/08/02, o DECAP respondeu informando que os autos da Sindicância encontravam-se com a Procuradoria de Assistência Judiciária (advogados do Estado), para as razões finais de defesa.

Em 14/10/02, o Diretor da Cadeia Pública mencionada na alegação, enviou ofício encaminhando cópia do Relatório de Conclusão da Sindicância, em que se conclui que uma das supostas vítimas de tortura, juntamente com outra presa “cometeram faltas

graves, tendo 30 dias de suspensão de visitas, correspondências e etc. penalidade, aliás, já executada e cumprida em caráter preventivo nos dias que se seguiram à infração em celas da triagem” (fragmento de documentação processual).

Em 02/01/03, a SSPSP encaminhou o ofício comunicando que *“a Polícia Civil do Estado informa que foram apresentados documentos, os quais comprovam que as acusações são improcedentes, não havendo nada que comprometa a conduta dos funcionários da Cadeia Pública de P.”* (fragmento de documentação processual).

C) Do procedimento

Diante da alegação encaminhada pelo Comitê Paulista contra a Tortura, foi instaurada Sindicância. Contudo, a Sindicância foi instaurada para apurar a responsabilidade das presas, que seriam *“incitadoras e participantes de atos tendentes a subversão da ordem e disciplina internas”* (sic).

O relatório da sindicância detalha o clima de tensão na referida cadeia pública e afirma que as presas teriam feito greve de fome. Afirma ainda que *“as presas da ala alfa levaram ao “disque-denúncia” (...) informações falsas acerca da real situação para fazer crer que estavam sendo injustamente prejudicadas, o que não correspondia a realidade”*.

Nota-se, com isso, a inversão de foco do procedimento do órgão que, ao invés de questionar suposta prática de tortura, trouxe o resultado de procedimento que visava apurar a disciplina interna das detentas. Nesse sentido, não foram ouvidas nem as supostas vítimas nem os supostos agressores com relação à prática de tortura e tampouco foram providenciados exames de corpo de delito que atestassem a integridade física das detentas.

2.8. CONCLUSÕES

Dos casos analisados, podemos verificar um certo padrão de procedimentos diante de alegações de crime de tortura. Quando os envolvidos são policiais militares, os órgãos costumam apurar o caso como abuso de autoridade, lesões corporais ou mesmo como mera transgressão da disciplina.

Por outro lado, em todas as Corregedorias (PM, PC e unificadas) observa-se que, com frequência, as apurações se restringem à acolhida das declarações dos policiais envolvidos, sem atentar, ou mesmo atribuir, o mesmo peso para as declarações da vítima, de seus familiares ou de outros documentos e testemunhas que possam comprovar os fatos alegados. O descaso quanto à alegação de tortura é agravado quando a vítima é posteriormente condenada pelo crime que resultou em sua prisão.

A prevalência da palavra dos policiais em detrimento da fala da vítima, de testemunhas e mesmo de laudos periciais coloca em risco aquelas pessoas que estão sob a guarda de seus algozes, uma vez que não possuem qualquer garantia quanto à sua integridade física e, muitas vezes, a sua própria vida.

É comum observar o arquivamento do caso sob a alegação de “inexistência de justa causa”, “falta de elementos suficientes para a instauração de procedimento administrativo”, ainda que um dos elementos de que se trata seja o evento morte. Por outro lado, verifica-se, através de alguns casos analisados, que mesmo com poucas informações é possível dar prosseguimento à apuração e buscar a responsabilização dos agentes.

A falta de informações não foi obstáculo à apuração empreendida em um dos casos indicados pela Corregedoria Geral do Ceará. Diante de alegação de tortura com poucas informações, o órgão empreendeu diligências, identificou agentes, vítima e local do crime e sugeriu a demissão dos policiais por ferirem a disciplina e a instauração de inquérito policial para apurar responsabilidade penal. Por outro lado, a mesma Corregedoria, em outro caso, limitou-se a ouvir os policiais denunciados, sem levar em consideração outros possíveis elementos e arquivando o procedimento.

Na maioria dos casos, quando é aberto processo administrativo, a justificativa é a ocorrência de transporte inadequado de preso, conduta incompatível com a moralidade administrativa, dentre outros, não considerando, ainda que comprovada, a ofensa à integridade física da vítima, que acarreta penalidade mais grave que é a pena demissão.

Embora a prática de tortura não configure crime militar, via de regra é aberto inquérito policial militar. No caso que envolveu a Corregedoria de Polícia Militar do Pará, a Sindicância apurou e comprovou o espancamento que levou à morte da vítima no interior da delegacia local. Todavia, ainda que os fatos se enquadrem na tipificação do crime de tortura, a Sindicância concluiu por indícios de crime de natureza militar. O órgão instaurou Inquérito Policial Militar que acabou correndo paralelamente à ação penal pelo crime de tortura. Essa ação foi oferecida pelo Ministério Público tendo em vista a mesma Sindicância. A partir da ação do Ministério Público, os policiais foram condenados a 14 anos de reclusão.

Dessa forma, verifica-se a importância do controle externo exercido pelas Ouvidorias de Polícia, Ministério Público, organizações de direitos humanos, bem como dos meios de comunicação entre os diversos componentes do sistema de justiça e segurança pública para impedir que casos de tamanha gravidade, como os casos de tortura, sejam conduzidos pela má vontade, inércia ou corporativismo, tendo como resultado o arquivamento.

3. ENCONTROS TEMÁTICOS

3.1. Considerações metodológicas sobre os “grupos de discussão”

Conforme vimos na introdução deste trabalho, a pesquisa contemplou três procedimentos metodológicos. Além da aplicação de questionários nas Corregedorias e Ouvidorias de Polícia selecionadas e da análise de casos emblemáticos, foram realizados grupos de discussão com os Comitês Estaduais de Combate à Tortura sobre quatro eixos temáticos: 1. Tortura e crimes correlatos; 2. Atuação das Corregedorias de Polícia; 3. Atuação das Ouvidorias de Polícia; 4. Sistema de Segurança Pública.

Os Comitês Políticos Estaduais de Combate à Tortura foram criados ao longo da Campanha Nacional Permanente de Combate à Tortura e à Impunidade para viabilizar o comprometimento de parcerias locais entre órgãos públicos e entidades da sociedade civil engajados na luta pela erradicação da tortura. Com esse intuito, foram constituídos por representantes dos órgãos do sistema de justiça e segurança pública e da sociedade civil organizada para discutir estratégias de prevenção e combate à tortura numa perspectiva inter-institucional. Esses Comitês também possuíam como atribuição monitorar o andamento das alegações de tortura e crimes correlatos encaminhadas pelas centrais estaduais e nacional da Campanha.

Após o encerramento do SOS tortura no início de 2004, alguns Comitês estaduais foram desarticulados. No segundo semestre desse mesmo ano iniciou-se um trabalho de re-articulação dos Comitês Políticos de Combate à Tortura através de oficinas de capacitação dos operadores do sistema de justiça e segurança pública no marco do projeto “Todos contra a Tortura”⁷⁴, que foram realizadas em onze estados.

Assim, das oito unidades da federação envolvidas na pesquisa, algumas possuíam os Comitês em plena atividade, enquanto outras se encontravam em fase de re-articulação, o que acabou gerando diferenças significativas no material coletado nos grupos de discussão.

O objetivo geral dos grupos de discussão propostos era analisar o ponto de vista de representantes de diferentes órgãos do Poder Público sobre as possibilidades e limites de articulação entre eles, bem como sobre a participação da sociedade civil organizada no monitoramento do sistema de justiça e segurança pública.

⁷⁴ Esse projeto foi realizado através de uma parceria entre a Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH), a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC) e o Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH).

Além disso, para cada eixo temático foram definidos os seguintes objetivos específicos:

Eixo 1. Tortura e crimes correlatos

- Analisar o ponto de vista de diferentes órgãos do Poder Público sobre a incidência de alegações de tortura no estado. Reconhecem esta prática? Como a justificam? Como tomam conhecimento dos casos? Quais são os principais agentes?
- Identificar o interesse de cada órgão que compõe o Comitê em propor e trabalhar com mecanismos de prevenção, apuração, punição e reparação da tortura.

Eixo 2. Atuação das Corregedorias

- Reconhecer no discurso do grupo as expectativas quanto às atribuições do órgão e compará-las com as atividades percebidas como realmente realizadas.
- Identificar as necessidades, dificuldades e potencialidades das Corregedorias frente ao recebimento, encaminhamento e investigação de casos de tortura e crimes correlatos.
- Formular proposições para superar as dificuldades identificadas.

Eixo 3. Atuação das Ouvidorias

- Reconhecer no discurso do grupo as expectativas quanto às atribuições do órgão e compará-las com as atividades percebidas como realmente realizadas.
- Identificar as dificuldades, necessidades e potencialidades das Ouvidorias frente ao recebimento, encaminhamento e apuração de casos de tortura e correlatos.
- Levantar propostas para o fortalecimento das Ouvidorias como mecanismos de controle externo da atuação policial.

Eixo 4. Sistema de Segurança Pública

- Analisar o ponto de vista de diferentes órgãos públicos sobre as possibilidades e limites de articulação entre eles, refletindo sobre a proposta de Sistema Único de Segurança Pública.
- Analisar as possibilidades de participação da sociedade civil organizada no monitoramento do sistema de justiça e segurança pública.
- Refletir sobre o papel dos Comitês Estaduais de Combate à Tortura neste processo.

De acordo com o plano de trabalho, a idéia inicial era realizar 04 encontros com cada Comitê estadual ao longo da pesquisa, visando tratar de um eixo temático por reunião. Entretanto, este foi o procedimento de execução mais difícil na pesquisa, já que os grupos dependiam da articulação e da agenda de muitos órgãos públicos e entidades da sociedade civil. Isso exigiu uma maior flexibilidade na organização das reuniões.

O único estado que realizou os grupos de discussão tal como o plano de trabalho previa foi o Espírito Santo, que concluiu os quatro encontros temáticos no prazo estabelecido. Maranhão, Goiás e Rio Grande do Sul optaram por condensar a discussão dos quatro eixos temáticos em dois encontros. No Ceará e no Distrito Federal só foi possível realizar uma única reunião para tratar da pesquisa. Em ambos casos, a reunião consistiu em uma atividade mais ampla que durou o dia inteiro, onde foi inserido um momento voltado para a pesquisa. No Pará, foram realizadas reuniões com o Comitê para discutir o projeto. Porém, em função de mudanças recentes nas coordenações de alguns órgãos do sistema de segurança, que culminaram numa certa desarticulação do Comitê estadual, não foi possível desenvolver os encontros temáticos previstos.

Em todos os locais em que foi possível realizar os encontros temáticos com os Comitês, os pesquisadores estaduais conduziram os grupos de discussão com base em roteiros semi-estruturados (em anexo) elaborados pela coordenação nacional da pesquisa. Dentro de cada eixo temático, procurou-se abordar as principais dificuldades, necessidades e potencialidades identificadas.

Os resultados das discussões foram sintetizados em relatórios elaborados pelos pesquisadores de cada estado e encaminhados para a Central Nacional. Nessa Central, tais relatórios foram submetidos à técnica de análise de conteúdo (Bardin, 1977). Os principais resultados obtidos serão apresentados a seguir.

3.2. CEARÁ

Em virtude das dificuldades encontradas para a realização dos quatro encontros previstos devido à desarticulação do Comitê Estadual de Combate à Tortura, optou-se por realizar um único encontro no Ceará, onde se discutiram todos os eixos temáticos de forma condensada.

TEMA 01 - TORTURA E CRIMES CORRELATOS

a) Reconhecimento da existência de tortura no estado

Os participantes da reunião reconheceram a existência de tortura no estado. Esse reconhecimento foi argumentado com base na apresentação de dados estaduais e de casos concretos.

b) Motivos

Entre os motivos que sustentam a prática da tortura, foram mencionados: a presença de uma cultura violenta nas polícias, o envolvimento de policiais em crimes graves e a legitimação da tortura como castigo para os criminosos por parte da sociedade.

c) Canais de Denúncia

Ao discutir as principais formas através das quais os casos chegam ao conhecimento dos órgãos públicos, a ênfase recaiu sobre o desconhecimento dos canais de denúncia por parte da maioria da população.

d) Principais agentes

Houve acordo em relação à idéia de que o maior torturador no Brasil é o Estado. Nesse sentido, houve menção à participação de agentes públicos locais e, em especial, das polícias, em crimes graves. Ao mesmo tempo, surgiu a seguinte ponderação: “não podemos mais continuar chamando todos os

policiais de torturadores e nem os defensores de direitos humanos de defensores de bandidos”.

e) Propostas

- Repensar a formação dos policiais;
- *Aprofundar a discussão sobre um novo modelo de segurança pública*

TEMA 02 - CORREGEDORIAS

a) Atribuições

Ao discutir as atribuições da Corregedoria de polícia, destacando a identificação e a punição de transgressões disciplinares de policiais, alertou-se para o fato de que um corregedor que cumpre suas atribuições com rigor tende a incomodar a corporação e, com isso, fica vulnerável a ser banido do cargo.

b) Proposta de Unificação

Para alguns participantes, a unificação das Corregedorias por enquanto só vigora no papel, ao passo que outros consideram que já está se efetivando. Foi mencionada a existência de Corregedorias regionais e de uma Corregedoria municipal que criou um único comando. No entanto, a existência de duas polícias (Civil e Militar) continua sendo considerada um desafio. Concluiu-se que este debate não pode mais ser adiado, e que a adequação ao novo modelo virá com o tempo.

c) Procedimentos diante de alegações de tortura

No Ceará, o encontro temático não contemplou uma avaliação detalhada dos procedimentos da Corregedoria diante de alegações de tortura. O foco da discussão foi a participação de policiais em diferentes tipos de crime. Por outro lado, alguns órgãos públicos presentes enfatizaram a aplicação de punição nos casos comprovados. De acordo com um dos participantes, *“há policiais com 4 laudas de punição no estado”*.

d) Propostas

- Discutir com mais frequência e profundidade a proposta de unificação;

- Divulgar a função das Corregedorias para a população em geral;
- Lembrar do papel do Ministério Público como controle das corregedorias;
- Lutar para que o corregedor seja escolhido através de concurso público.

TEMA 03: OUVIDORIAS

a) Atribuições

As principais atribuições identificadas no Ceará para a Ouvidoria de Polícia foram a recepção e o encaminhamento de alegações de transgressões policiais. Também se falou em promover a prevenção, a defesa dos Direitos Humanos e a aproximação entre a comunidade e a polícia.

b) Procedimentos diante de alegações de tortura

Este tema não foi discutido no encontro temático do Ceará. Falou-se sobretudo do grande desconhecimento de mecanismos de controle da atividade policial como a Ouvidoria. Assim, ao invés de avaliar os procedimentos adotados diante de alegações de tortura, predominaram frases como: *“a população tem que saber que existem ouvidores para denunciar os maus tratos exercidos pelos policiais”*.

c) Propostas

- Maior divulgação da Ouvidoria;
- Investir no fortalecimento dos mecanismos de controle social.

TEMA 04: SISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA

a) Percepção do Sistema Único de Segurança Pública

A discussão sobre este tema ficou centrada na esfera estadual. Por um lado, houve uma avaliação positiva do processo de unificação proposto pelo SUSP: *“A partir da criação de uma força unificada temos agora uma forma de trabalho combinado entre as forças de segurança”*.

Porém, a reflexão sobre a Política de Segurança Pública privilegiou as dificuldades enfrentadas no estado do Ceará. Entre as dificuldades consideradas relevantes no estado, destacaram-se:

- Falta de diagnósticos, pesquisas e banco de dados para fundamentar a formulação de políticas de segurança pública;
- Existência de uma cultura violenta na polícia;
- Envolvimento de policiais em crimes graves e re-estruturações do sistema de segurança local;
- Fragilidade das investigações por falta de aparelhamento da polícia investigativa;
- Desativação do Conselho de Segurança Pública;
- Ausência de espaço para a sociedade civil nos assuntos relacionados à segurança pública;
- Desconhecimento dos órgãos que compõem o sistema de segurança no interior do estado.

b) Espaços de articulação entre os órgãos do sistema no estado

No Ceará, o Comitê Estadual de Combate à Tortura estava desarticulado até o momento do encontro temático. Assim, as menções a espaços de articulação entre os órgãos de segurança estiveram centradas nas discussões sobre o processo de unificação das polícias e das Corregedorias.

c) Papel da sociedade civil no monitoramento

Ao mesmo tempo em que, em diversas ocasiões, a sociedade civil organizada foi apontada como um grande parceiro nessa nova política de segurança pública, por outro lado, falou-se da fragilidade do controle social no estado e da falta de espaço e voz da sociedade civil. Foram apresentadas algumas iniciativas inovadoras no estado envolvendo a participação da guarda municipal.

d) Propostas

- Investir em Prevenção;
- Fortalecer a Polícia Comunitária;
- Intensificar as medidas interventoras;
- Interagir com a guarda municipal;
- Investir em trabalho com as Corregedorias;

- Fortalecer os Conselhos Comunitários de Defesa Social;
- Firmar parceria com a Universidade para a realização de diagnósticos;
- Promover cursos de formação e reciclagens da polícia permanentemente;
- Viabilizar a contratação e locação de novos agentes da Polícia Civil e da Polícia Militar;
- Investir na divulgação dos órgãos que compõem o sistema para a comunidade;
- Rearticular o Comitê Estadual contra a Tortura, com a presença de diversos órgãos da sociedade civil;
- Criar parcerias para somar esforços;
- Levantar e reunir o que já foi feito em termos de audiências, relatórios e reuniões para discutir um novo modelo de segurança pública.

3.3. DISTRITO FEDERAL

No Distrito Federal, os esforços voltados para a rearticulação do Comitê de Combate à Tortura tiveram início antes da pesquisa, no final de 2004. No encerramento da oficina de capacitação de operadores do sistema de justiça e segurança pública realizada no DF no marco do “Projeto Todos contra a Tortura”, ficou acordado entre os participantes a retomada do comitê local para discutir estratégias de prevenção e combate à tortura. Naquela ocasião, a plenária sugeriu que a convocatória da primeira reunião do novo Comitê do DF fosse realizada pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT). Por isso, quando demos início à pesquisa, antes de convocar as instituições para a realização dos encontros temáticos fomos conversar com o Ministério Público, visando compatibilizar a proposta dos grupos de discussão com a re-articulação do Comitê do DF.

Nessa conversa, fomos informados de que o MPDFT estava disposto a convocar as instituições que haviam participado da oficina “Todos contra Tortura” para avaliar a possibilidade de criação de um novo grupo para discutir a situação da violência institucional no Distrito Federal. No entanto, a idéia não tinha como foco especificamente o combate à tortura, mas sim a formação de um grupo interinstitucional para tratar do sistema prisional do DF. Como esta proposta nos pareceu muito próxima dos objetivos da re-articulação do

Comitê, optamos por somar esforços ao invés de fragmentar ações que considerávamos compatíveis.

Com isso, avaliamos junto ao MPDFT a possibilidade de inserção dos procedimentos da pesquisa (especificamente dos encontros temáticos) no grupo interinstitucional que se vislumbrava constituir. Entramos em acordo sobre este ponto e ficamos aguardando a convocatória da primeira reunião. No entanto, foi necessário um processo de sensibilização muito mais amplo e demorado do que havíamos previsto, por ter envolvido diversos outros órgãos, inclusive federais.

Somente no penúltimo mês da pesquisa foi possível realizar a primeira reunião interinstitucional sobre o sistema prisional do Distrito Federal. Nessa reunião, os participantes concordaram com a construção de uma agenda comum para discussão e encaminhamento de questões relacionadas ao sistema prisional do Distrito Federal.

Foram sugeridos alguns temas considerados prioritários, entre os quais receberam destaque: atribuições do grupo interinstitucional; pessoal do sistema prisional; superlotação; assistência à saúde; assistência jurídica; trabalho; educação; Casa do albergado; Conselhos da Comunidade; patronatos; visitas de inspeção e agentes penitenciários.

Por dificuldades de compatibilizar agendas, a segunda reunião não havia sido convocada até o final da pesquisa, de modo que ficamos impossibilitados de propor os encontros temáticos previstos para o DF. Em qualquer caso, consideramos que a criação deste grupo interinstitucional criará condições, a médio prazo, para a discussão de todos os temas que são objeto desta pesquisa.

3.4. ESPÍRITO SANTO

No Espírito Santo foi possível realizar quatro encontros para discutir os eixos temáticos propostos. Assim, cada tema foi tratado em uma reunião específica, de modo que todos os pontos incluídos no roteiro dos pesquisadores estaduais puderam ser abordados. A seguir, apresentaremos uma síntese dos resultados obtidos nessas quatro reuniões.

TEMA 01: TORTURA E CRIMES CORRELATOS

a) Reconhecimento da existência de tortura no estado

De maneira geral, os membros do Comitê pela erradicação da tortura no Espírito Santo reconheceram de forma contundente a existência de tortura no estado. Ao debater este tema, destacaram os dados contidos no Relatório Final da Campanha Nacional Permanente contra a Tortura e a Impunidade (que indica 30 alegações ocorridas no estado ainda sem resultados conclusivos) e as permanentes reportagens da mídia local que relatam uma situação caótica no sistema penal do estado.

b) Motivo

Quanto aos principais motivos que possibilitam a prática de tortura na realidade local, os membros do Comitê destacaram: o caráter autoritário do aparelho de segurança do Estado cristalizado historicamente; a cultura oriunda do período ditatorial; a falta de investimento político em atividades de formação em Direitos Humanos; a falta de conhecimento da Legislação, Pactos, Tratados e Convenções dos quais o Estado Brasileiro é signatário; as dificuldades para apurar os crimes de tortura, especialmente, em relação à produção de provas e ao corporativismo dos órgãos de apuração.

c) Canais de denúncia

Quanto às principais formas através das quais os casos de tortura chegam ao conhecimento dos órgãos públicos, receberam destaque: a imprensa local, o Comitê Estadual pela Erradicação da Tortura, entidades da sociedade civil de defesa e promoção dos Direitos Humanos, o Disque Denúncia estadual e o Conselho Estadual de Direitos Humanos.

d) Principais agentes

No que se refere aos principais agentes da tortura, o Comitê aponta que, de acordo com os dados que dispõe, destaca-se a Polícia Militar, seguida pela Polícia Civil. Os membros do comitê enfatizaram que esse problema se agravou no período em que a Polícia Militar passou a fazer a guarda do sistema penal.

Quanto aos motivos e circunstâncias que levam um policial a ser agente no crime de tortura, os componentes da reunião indicaram principalmente a certeza da impunidade e a falta de

conhecimentos legais, preparação e habilidade técnica para o exercício das funções. A junção de conhecimentos defasados com a ausência de reciclagem profissional foi avaliada negativamente.

e) Propostas

Ao discutir o que poderia ser feito por cada órgão presente para reverter o quadro atual ligado à tortura e à violência policial no estado, surgiram as seguintes proposições:

- Valorização, qualificação e formação dos profissionais da área de segurança pública;
- Investimento na polícia técnica;
- Fomentar o conhecimento de todos os instrumentos legais que tratam do tema e afirmam que a tortura é crime que leva à cadeia;
- Punir exemplarmente quem pratica este crime;
- Manter o tema na pauta política do Estado;
- Criar de forma institucional uma Comissão Especial no âmbito do Governo do Estado para acompanhar, encaminhar e investigar os crimes de tortura.

TEMA 02: CORREGEDORIAS

a) Atribuições

Os participantes do Comitê do Espírito Santo consideram que a principal atribuição das Corregedorias de polícia consiste em apurar crimes e transgressões administrativas cometidas por membros das corporações policiais.

No entanto, entendem que as Corregedorias locais não têm conseguido cumprir com essas atribuições. Argumentam que, embora os órgãos tenham uma cultura corporativa, as Corregedorias locais não conseguem estabelecer uma filosofia única. De acordo com os presentes, esta falta de unidade tem gerado divergências entre as Corregedorias em determinadas apurações. O não cumprimento das atribuições da Corregedoria também foi relacionado aos seguintes aspectos: falta de investimento em algumas apurações, associada ao corporativismo e à existência de uma estrutura viciada nas polícias; presença de pessoas despreparadas para apurar e, às vezes, comprometidas com crimes.

b) Proposta de Unificação das Corregedorias

A proposta de unificação das Corregedorias trazida pelo Plano Nacional de Segurança Pública foi avaliada positivamente. Entre as principais vantagens associadas à unificação foram assinaladas: a integração das polícias e o estabelecimento de uma filosofia única; a criação de parâmetros e indicadores comuns. De acordo com o Comitê do ES, *“ter uma diretriz unificada significa compreender que os Direitos Humanos são para todos”*.

c) Procedimentos diante de alegações de tortura

Quanto aos procedimentos adotados pelas Corregedorias locais diante do recebimento de uma alegação de tortura, houve destaque para o desconhecimento da Lei nº 9.455/97 por parte daqueles que recebem as alegações, o que dificulta a apuração e desqualifica o crime de tortura. Assim, os órgãos presentes entendem que diante de uma alegação de tortura, as Corregedorias reagem com a imediata instalação de procedimentos para apurar os fatos, entretanto, por desconhecimento da lei de tortura brasileira tendem a desclassificar o crime.

Nesse sentido, as principais dificuldades apontadas para dar andamento aos casos de tortura nas Corregedorias foram: *“tentativas deliberadas de desqualificar o crime com a utilização de abordagens equivocadas e intimidações para mudança de depoimentos”*.

d) Propostas

No que se refere aos mecanismos de prevenção, combate e reparação da tortura que poderiam ser melhor trabalhados pelas Corregedorias, os participantes sugeriram a realização de debates permanentes sobre a Lei nº 9.455/97, através de Cursos e Seminários, a exemplo do que vem sendo promovido pelo Comitê do ES, e a inserção destes debates e estudos nas escolas de formação das polícias.

TEMA 03: OUVIDORIAS

a) Atribuições

Os participantes do Comitê do Espírito Santo consideram que competem às Ouvidorias de polícia as seguintes atribuições: cobrar a apuração dos crimes, desvios e transgressões disciplinares cometidos por servidores públicos que atuam no aparelho de segurança estatal;

propor a criação de leis e a formulação de propostas de políticas públicas de segurança, visando atender as necessidades do profissional e do cidadão.

O grupo considerou que a Ouvidoria local não tem conseguido cumprir com essas atribuições, uma vez que ainda se encontra em fase de implantação. O Ouvidor, que estava presente na reunião, afirmou que tem feito visitas e palestras nos presídios constantemente, assim como no quartel, onde tem falado especialmente para os novos policiais. No que se refere aos aspectos que tem impedido que a Ouvidoria de Polícia do estado cumpra com as suas atribuições, houve destaque para a falta de infra-estrutura física, material e humana, a ausência de um telefone específico para denúncias, bem como a falta de divulgação das funções e atribuições do órgão.

A legitimidade da forma de escolha do Ouvidor no estado foi questionada por alguns, com base no argumento de que ele teria sido nomeado pelo governador ignorando as indicações do Conselho Estadual de Direitos Humanos.

b) Procedimentos diante de alegações de tortura

Quantos aos procedimentos adotados diante do recebimento de uma alegação de tortura, enfatizou-se que, ao receber as denúncias, o Ouvidor encaminha os casos para as autoridades e órgãos responsáveis pelas investigações e faz o acompanhamento dos procedimentos e andamentos exigindo prazos e respostas.

As principais dificuldades identificadas para dar andamento aos casos de tortura recebidos foram a falta de infra-estrutura e, principalmente, de profissionais preparados no sistema de segurança pública para enfrentar conflitos e utilizar técnicas de interrogatório eficientes.

c) Propostas

Quanto aos mecanismos de prevenção, reparação e combate à tortura que poderiam ser trabalhados pela Ouvidoria do estado, o Comitê do ES formulou as seguintes propostas:

- Preparar profissionais para o enfrentamento de situações de conflito;
- Não permitir que policiais comprovadamente torturadores desempenhem tarefas que facilitem a reincidência;

- Fazer monitoramento sistemático do sistema de segurança pública;
- Criar um banco de dados sobre torturadores;
- Acompanhar de forma permanente os processos via Comitê Estadual contra a Tortura;
- Estabelecer parcerias com os municípios para ações de Educação em Direitos Humanos nas escolas e nos presídios;
- Desenvolver ações de recuperação efetiva de adolescentes em conflito com a Lei;
- Firmar parcerias com o Ministério Público e OAB para a promoção de Cursos de Direitos Humanos para a Polícia Civil.

No que se refere a ações voltadas para o fortalecimento da Ouvidoria no estado como mecanismo de controle externo da atuação policial, foi sugerido:

- Realizar audiências públicas na Assembléia Legislativa;
- Dar publicidade ao órgão através da TV Assembléia Legislativa;
- Exigir da Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social que dote a Ouvidoria da infraestrutura necessária, física, material e humana;
- Estimular através do reconhecimento (“prêmios”) o incentivo aos bons profissionais.

TEMA 04: SISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA

a) Percepção do Sistema Único de Segurança Pública

Foi consensual entre os integrantes do Comitê a avaliação de que a proposta do SUSP é boa, porém, ainda está na intencionalidade, pois não houve investimento do Estado. Além disso, considerou-se que o modelo de gestão é debilitado e não proporciona integração. A percepção predominante é de que as respostas tem sido simbólicas e os efeitos do novo sistema ainda não são perceptíveis. Também foi destacado que os maus profissionais do sistema não foram afastados, inclusive alguns que cometeram crimes.

Quando indagados sobre como se deu a decisão de integrar (ou não) cada órgão ao SUSP e sobre o nível de autonomia dos órgãos para tanto, a resposta foi a seguinte: *“A decisão foi de cúpula, sem consulta ao Legislativo, Judiciário, Sociedade Civil, e nem mesmo aos órgãos de segurança do próprio Estado e ao Ministério Público – decisão pessoal do Governador ou do seu Gabinete. Isso se justifica quando percebemos que mesmo os membros do Governo sabem*

muito pouco sobre o SUSP. A sociedade foi chamada apenas para referendar uma decisão já tomada”.

Sobre o nível de integração alcançado até o momento, a avaliação é que o sistema está desarticulado, os órgãos governamentais são convocados e alguns membros da sociedade civil com mais visibilidade pública são convidados eventualmente, mas não há um processo de comunicação ou articulação permanente, de modo que não se pode falar em integração.

Ao analisar a relação entre os diferentes órgãos de justiça e segurança pública locais, os membros do Comitê destacaram: a existência de competitividade entre as diferentes Corregedorias e polícias; o descompasso entre as instituições e a interferência de um órgão nas ações do outro como fonte de conflitos; a falta de integração entre as polícias; a falta de obediência às ordens dos comandos e, em última instância, a falta de integração entre os órgãos do sistema de justiça e segurança.

b) Espaços de articulação entre os órgãos

Sobre os espaços que tem possibilitado alguma articulação entre os órgãos do sistema de justiça e segurança pública do estado foram citados: Rede de Serviço de Atendimento a Vítimas de Violência, Conselho Penitenciário, Comitê Estadual pela Erradicação da Tortura⁷⁵, Conselho Estadual de Direitos Humanos, CEAV e Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos.

Como sugestões para melhorar essas relações e articulações foram propostas a realização de conferências, debates, seminários e outras atividades que proporcionem discussão na busca de mecanismos para o enfrentamento dos problemas relacionados com a Segurança Pública.

c) Avaliação do papel da sociedade civil no monitoramento

O Comitê do Espírito Santo considera que falta monitoramento sistemático da atuação dos órgãos do sistema de segurança por parte da sociedade civil organizada. O Comitê estadual contra a Tortura foi citado como exemplo de um grande avanço proporcionado pela

⁷⁵ Eventualmente referenciado como Comitê contra a tortura ou Comitê de Combate à Tortura.

articulação entre a sociedade civil e os órgãos públicos na perspectiva de monitoramento. Finalmente, considerou-se que as entidades da sociedade civil podem contribuir para uma atuação mais eficaz do sistema de justiça e segurança na medida em que elas têm visibilidade pública e credibilidade nos meios de comunicação social.

d) Propostas

O grupo avaliou que o Comitê Estadual contra a Tortura pode contribuir para este processo de monitoramento através das seguintes ações:

- Divulgar o Programa de Segurança Pública do Estado;
- Exigir ação e agilidade das Corregedorias;
- Promover conferência ou seminário estadual sobre o SUSP;
- Criar mecanismos de controle do SUSP pela sociedade civil;
- Cobrar a integração das ações de segurança pública;
- Estimular a criação dos Conselhos Municipais de Segurança Pública;
- Atuar como um mecanismo de escuta para a sociedade.

3.5. GOIÁS

Em Goiás, os quatro eixos temáticos propostos para os encontros com os Comitês foram tratados em duas reuniões. Por isso, algumas questões do roteiro comum a todos os pesquisadores estaduais tiveram que ser condensadas.

TEMA 01 - TORTURA E CRIMES CORRELATOS

a) Reconhecimento da existência de tortura no estado.

Em Goiás os membros do Comitê Estadual contra a Tortura também reconhecem a existência desta prática no estado. Tal como no Espírito Santo, indicaram que os dados coletados durante a Campanha Nacional de Combate à Tortura e à Impunidade comprovaram essa árdua realidade.

b) Motivos

Quanto aos principais motivos que possibilitam a prática da tortura na realidade local, observou-se que os mecanismos de coerção e disciplina são ineficientes e morosos, o que dificulta o controle necessário e eficaz.

c) Canais de Denúncia

De acordo com os membros do Comitê de Goiás, nesse estado os casos de tortura chegam aos órgãos por meio de ocorrências e denúncias, na maioria das vezes de forma anônima ou incentivadas pela mídia local.

d) Principais agentes

Os principais agentes da tortura identificados neste estado também foram os policiais militares e civis. Sobre as circunstâncias que levam um policial a ser agente no crime de tortura, houve destaque para a má formação das polícias.

e) Propostas

Quanto ao que poderia ser feito por cada órgão presente na reunião para reverter o quadro atual ligado à tortura e à violência policial, as principais sugestões foram:

- Criar diagnósticos que apresentem a realidade da Política de Segurança Pública brasileira;
- Criar parcerias com os poderes do Estado e sociedade;
- Formação de redes na sociedade civil com integração/articulação com os poderes municipais, estaduais e federais;
- Investir em uma melhor qualificação e estruturação dos sistemas de segurança;
- Fomentar a valorização e o fortalecimento das Corregedorias e Ouvidorias de polícia;
- Atrair a participação popular por meio da mídia, esclarecendo e divulgando esses serviços;
- Avaliar a possibilidade de reformulação de algumas leis.

TEMA 02: CORREGEDORIAS

a) Atribuições

As Corregedorias de polícia foram definidas pelo Comitê de Goiás como órgãos do poder executivo estadual que têm a função de coordenar, controlar e inspecionar as atividades de correção das diversas polícias, que configurem desvios ou crimes cometidos por policiais.

Entretanto, o Comitê avalia que a Corregedoria local não tem conseguido cumprir com essas atribuições. As justificativas para isso recaíram sobre a realidade funcional e, em especial, sobre a escassez de recursos financeiros destinados ao órgão, a falta de capacitação dos recursos humanos e de políticas internas descentralizadas que garantam a atuação.

b) Proposta de Unificação

Embora a Corregedoria de Goiás tenha sido unificada em 2002, infelizmente, este tema não foi abordado pelos participantes do grupo.

c) Procedimentos diante de alegações de tortura

Quanto aos procedimentos adotados diante de alegações de tortura, destacou-se a instauração de procedimento administrativo e inquérito policial. Se constatada a prática de tortura por policial, o funcionário pode responder a processo administrativo que, em caso de comprovação, pode resultar na penalidade de demissão.

d) Propostas

As propostas para a Corregedoria deste estado retomaram os fatores que, de acordo com o Comitê, tem obstaculizado que o órgão cumpra suas atribuições de forma mais adequada:

- Ampliação da dotação orçamentária;
- Capacitação dos recursos humanos;
- Formulação de políticas internas descentralizadas;

TEMA 03: OUVIDORIAS

a) Atribuições

Os participantes do Comitê de Goiás presentes no encontro temático definiram a Ouvidoria como um órgão criado para receber denúncias da população contra policiais militares e civis, bombeiros, além do DETRAN e agentes prisionais que tenham cometido atos ilegais. Não houve uma avaliação sobre o cumprimento das atribuições pelo órgão.

b) Procedimentos adotados diante de alegações de tortura

Este tema também não foi aprofundado na discussão. De acordo com os participantes da reunião, a Ouvidoria de Polícia de Goiás tem como foco violações dos direitos humanos, mas sua preocupação atual tem sido principalmente com casos de corrupção.

c) Propostas

Foram levantadas as seguintes proposições para o fortalecimento da Ouvidoria como mecanismo de controle externo da atuação policial no estado:

- Maior cobrança da sociedade e da Assembléia Legislativa sobre a Ouvidoria;
- Efetivação do monitoramento e do controle da polícia;
- Investimento na capacitação e formação dos agentes policiais.

TEMA 04: SISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA

a) Percepção do Sistema Único de Segurança Pública

O Sistema Único de Segurança Pública é visto pelos integrantes do Comitê contra a Tortura de Goiás como impossibilitado de atuar frente às alegações em geral, pois *“ainda carece de mecanismos para obter êxito no seu desempenho diante de uma série de problemas”*.

A discussão centrou-se na preocupação com o crescimento da violência e o sentimento de insegurança que permeia a sociedade, na impunidade, na ausência de integração entre políticas públicas direcionadas à promoção e proteção dos direitos humanos, na ausência de articulação dos órgãos e na desconfiança da sociedade em relação à polícia.

b) Espaços de articulação entre os órgãos

Não foram mencionados outros espaços de articulação entre os órgãos do sistema de justiça e segurança pública e a sociedade civil, além do próprio Comitê Estadual contra a Tortura.

c) Avaliação do papel da sociedade civil no monitoramento

O Comitê entende que a atuação de entidades da sociedade civil organizada no monitoramento dos órgãos de segurança pública ainda é incipiente.

d) Propostas

No que se refere às contribuições que as entidades da sociedade civil podem oferecer para uma atuação mais eficaz do sistema de segurança, foram propostas as seguintes ações:

- Fortalecer os Conselhos de Segurança Comunitários;
- Efetivar o monitoramento e controle da polícia;
- Mobilizar os meios de comunicação;
- Investir na capacitação e formação dos agentes policiais;
- Oferecer maior apoio para famílias e vítimas cujos casos são acompanhados pelas entidades existentes.

Quanto às possíveis contribuições do Comitê de Goiás para o monitoramento do sistema de segurança pública estadual, a sugestão foi divulgar os resultados desta pesquisa para que sirvam de apoio para a atuação das instituições que o compõem frente às demandas e iniciativas de combate à tortura, à violência institucional e à impunidade no estado.

3.6. MARANHÃO

No Maranhão, foram realizados dois encontros para a discussão dos quatro eixos temáticos. No primeiro encontro foram tratados os temas 01 e 02 e no segundo os temas 03 e 04.

TEMA 01: TORTURA E CRIMES CORRELATOS

a) Reconhecimento da existência de tortura

No Maranhão a prática de tortura no estado foi reconhecida pela maioria dos membros do encontro. Também foi ressaltada a existência de muitos jovens baleados por policiais em presídios. Alguns participantes afirmaram que a tortura institucional é ato de improbidade administrativa, passível de suspensão ou perda de cargo. Por outro lado, houve quem defendesse que a maioria dos homicídios atribuídos a policiais ocorrem em operações, não havendo complacência com o pequeno número dentro da corporação que *“suja a imagem do grupo”*. Nesta linha de argumentação, houve quem sugerisse a troca do termo homicídio por "morte em confronto com policiais". No que concerne à tortura, foi sinalizada uma mudança progressiva nas polícias, mas admitiu-se que ainda não foi possível erradicar essa prática.

b) Motivos

Quanto aos principais motivos que possibilitam a prática da tortura no estado, foram trabalhadas razões historicamente consolidadas e aspectos recentes:

1- Motivos históricos: violência por determinação e ideologia da classe dominante; cultura que situou a polícia como instância de poder.

2- Motivos atuais: má formação dos quadros; descompromisso dos dirigentes/comandantes; falta de conhecimento da sociedade sobre os seus direitos; abuso de poder, corrupção e corporativismo das instituições.

c) Canais de denúncia

De acordo com os participantes da discussão, os casos de tortura chegam ao conhecimento dos órgãos públicos principalmente através de denúncias externas, em geral anônimas, de familiares das vítimas ou de organizações da sociedade civil. Outro canal considerado relevante foi a mídia.

d) Principais agentes

As polícias também foram apontadas como os principais agentes da tortura no Maranhão, com uma certa ênfase na Polícia Militar. Quanto às circunstâncias capazes de levar um policial a ser agente no crime de tortura, foram enfatizados os seguintes aspectos: despreparo e má formação dos quadros; perfil pessoal e institucional; sistema repressor; baixos salários; deficiência dos órgãos de controle e impunidade. Também foi argumentado que um grande entrave para a erradicação deste crime é a "normalização" da tortura como elemento de investigação, argumento ilustrado com alguns exemplos práticos.

e) Propostas

Quando indagados sobre o que poderia ser feito por cada órgão presente na reunião para reverter o quadro atual ligado à tortura e à violência policial, surgiram as seguintes proposições:

- Cada órgão na sua área de atuação deve tornar efetivo o que está na Declaração Universal dos Direitos Humanos e, sobretudo, atuar para concretizar aquilo que já está proposto como lei;
- Melhor articulação entre os órgãos para discutir e resolver a questão de modo isento e transparente;
- Promoção de encontros para discutir a questão com vistas ao amadurecimento institucional e pessoal visando minimizar ações corporativistas;
- Melhor capacitação dos recursos humanos;
- Punições severas aos agentes destes crimes;
- Publicização dos resultados obtidos.

TEMA 02: CORREGEDORIAS DE POLÍCIA

a) Atribuições

No Maranhão, foram atribuídas às Corregedorias de polícia, as seguintes funções: identificação, investigação/apuração de transgressões cometidas por agentes de segurança; aplicação das penalidades previstas; controle interno e externo da atividade policial; criação

de fóruns de controle interno; orientação e disciplina; repreensão à violência, ao abuso de autoridade e à tortura.

Quando indagados se a Corregedoria de polícia do Maranhão tem conseguido cumprir com essas atribuições, a resposta "não" foi quase unanimidade. Entre os obstáculos apontados, destacaram-se: falta de autonomia técnica, administrativa e financeira; necessidade de reformulação dos estatutos (que ainda dão margem a interpretações subjetivas acentuado o corporativismo); falta de publicidade dos resultados; e necessidade de maior liberdade de ação nas investigações.

b) Proposta de Unificação das Corregedorias

Embora este tema tenha sido mencionado, já que a Corregedoria do Maranhão é unificada desde 2002, não foi possível promover uma avaliação das vantagens e desvantagens do processo de unificação.

c) Procedimentos diante de alegações de tortura

Quanto aos procedimentos adotados pela Corregedoria local diante de uma alegação de tortura foram citados: instauração de sindicância, processo administrativo disciplinar ou inquérito e transferência ou afastamento do infrator.

A principal dificuldade para dar andamento aos casos de tortura recebidos pela Corregedoria foi o corporativismo. Outros motivos alegados foram a falta de formação em direitos humanos e de equipes externas de controle e investigação.

d) Propostas

Quanto aos mecanismos de prevenção, combate e reparação da tortura que poderiam ser melhor trabalhados pelas Corregedorias, houve destaque para as seguintes proposições:

- Investimento na formação em direitos humanos;
- Combate à impunidade, mediante apuração rigorosa e independente dos casos denunciados;
- Indenização por danos físicos e morais às vítimas;

- Melhorar a integração das polícias civil, militar e corpo de bombeiros, além de órgãos ligados aos direitos humanos, Ong's, Poder Judiciário e Ministério Público;
- Adquirir autonomia funcional e financeira para o órgão;
- Publicização de resultados do trabalho da Corregedoria;
- Garantia da presença de defensores de direitos humanos nas Corregedorias.

Finalmente, o próprio Corregedor Geral da polícia do estado solicitou que fosse encaminhado à Corregedoria material com notícias que envolvessem seus agentes para ampliar o conhecimento da situação do Maranhão. Demonstrou preocupação em apurar todas as denúncias que chegam e frisou a necessidade de um sistema integrado para a formulação e discussão de políticas públicas.

TEMA 03: OUVIDORIAS

a) Atribuições

No Maranhão, foram consideradas como atribuições das Ouvidorias de Polícia: *“Receber, avaliar, encaminhar e acompanhar as denúncias (notícias) de atos ilegais praticados por agentes de segurança pública (violações policiais); receber elogios e sugestões; controlar e monitorar os procedimentos administrativos instaurados”*. Como o estado não dispõe de Ouvidoria de Polícia, não houve avaliação sobre o cumprimento de tais atribuições.

Porém, um dos participantes realizou uma breve leitura do Diário Oficial 042, de 28/2/2003, que fixa toda a organização da Secretaria de Segurança e cria a Ouvidoria de Polícia do estado do Maranhão. Informou que esta Ouvidoria funcionou por aproximadamente dez dias, sendo depois desativada devido a reduções de gastos no orçamento da Segurança Pública. Nesse contexto, foi proposta a elaboração de um documento ao governo do estado definindo cargos e atribuindo funções para uma Ouvidoria de Polícia do Maranhão.

b) Procedimentos que deveriam ser adotados pela Ouvidoria de Polícia diante do recebimento de uma alegação de tortura.

Como não há Ouvidoria de Polícia no estado, todas as questões sobre este tema foram discutidas a partir da hipótese de criação local do órgão. Nessa perspectiva, houve consenso

sobre os procedimentos que deveriam ser realizados pela Ouvidoria de Polícia diante do recebimento de uma alegação de tortura: levantar e analisar preliminarmente os fatos relatados; orientar e esclarecer as vítimas e/ou denunciantes quanto ao andamento dos procedimentos cabíveis; oficiar ao órgão competente, acompanhando e monitorando o caso.

c) Propostas

Diante da pergunta: “Que mecanismos de prevenção, reparação e combate à tortura poderiam ser trabalhados pelas Ouvidorias no país?”, obtivemos as seguintes proposições:

- Campanhas educativas (incentivo à denúncia);
- Divulgação (esclarecimento sobre crimes);
- Capacitação dos policiais para a criação de uma cultura de paz, não-violência e respeito aos direitos humanos;
- Garantir a punição justa dos agentes de crimes de tortura;
- Realização de visitas periódicas de inspeção nos estabelecimentos policiais.

Para o fortalecimento das Ouvidorias no país, foram levantadas outras propostas:

- Divulgação de suas atuações, debates com a sociedade civil organizada e trocas de experiências entre as ouvidorias, visando à adoção de técnicas bem sucedidas, principalmente no âmbito do Fórum Nacional de Ouvidores;
- Sugestão urgente pela SENASP de criação/implantação de Ouvidorias em todos os estados.

Sobre o que poderia ser feito para a implantação de uma Ouvidoria de Polícia no Maranhão, a resposta obtida foi: *“Convencer as autoridades competentes (governador e secretário de segurança) de sua importância; definir juridicamente atribuições, competências e cargos, garantindo heterogeneidade na composição da ouvidoria e, também, independência administrativa e financeira”*. Nesse sentido, foi destacada a necessidade de reunir diferentes órgãos para mobilização e discussão sobre o quadro funcional da Ouvidoria (graus de autonomia, etc.);

Sobre essa Ouvidoria a ser implementada no estado foram feitas as seguintes sugestões:

- A nomenclatura do órgão poderia ser "Ouvidoria de Assuntos de Segurança Pública";

- Além de ter um papel de coleta de críticas e sugestões, a Ouvidoria também deve dar atenção aos processos de indenização em situações como a tortura institucional, sugerindo a reparação.

Quanto ao perfil ideal do ouvidor, houve destaque para três critérios: a) Não pertencer aos quadros do Sistema de Segurança Pública; b) ter atuação reconhecida na defesa dos direitos humanos; e c) possuir mandato definido, vinculado à Secretaria de Segurança Pública, e autonomia, só podendo ser exonerado por determinação do Conselho Estadual de Defesa dos Direitos Humanos.

TEMA 04: SISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA

a) Percepção do Sistema Único de Segurança Pública

O primeiro ponto abordado foi se a sigla deveria ser SUSP (Sistema Único) ou SISP (Sistema Integrado de Segurança Pública). Um participante argumentou que na Constituição Federal falta um capítulo que regulamente a segurança pública no país.

Quanto à avaliação local, foi destacado que o Comitê de Gestão Integrada não existe no Maranhão, e que no estado as falhas do sistema são acentuadas: o CIOPS (Centro Integrado de Operações de Segurança) não funciona, sendo mera ampliação do COCOM. Predominou a avaliação de que o SUSP está sendo mal-implementado nos estados, e que o governo federal não está conseguindo provocar e gerir ações sistemáticas nas esferas estadual e municipal.

Também foi sinalizada a importância dos municípios se envolverem mais com essas questões, alertando que a passagem de responsabilidade tem se dado, em geral, por razões meramente financeiras.

b) Espaços de articulação entre os órgãos do sistema

Além de recuperar o histórico do Comitê Estadual contra a Tortura avaliando os avanços alcançados desde sua criação, foi frisada a importância da criação de outros espaços interinstitucionais para a discussão de problemas concretos e específicos. Argumentou-se que as pessoas selecionadas para os quadros da polícia não são isentas do que as rodeia na sociedade e, por isso, há choques culturais e a necessidade de quebrar paradigmas.

Considerou-se que espaços como os encontros temáticos propostos pela pesquisa aceleram e contribuem para esse processo. Também foi destacada a inter-relação entre as atividades policiais e do Ministério Público no estado.

c) Avaliação do papel da sociedade civil no monitoramento

Foi enfatizada a relevância do controle externo da atividade policial, tanto por parte do judiciário quanto da sociedade civil organizada para identificar e ajudar a corrigir as falhas ainda vigentes.

Como espaços de participação da sociedade civil foram propostos: a manutenção do Comitê e a possibilidade de outros pactos interinstitucionais voltados para o enfrentamento da violência e da impunidade.

d) Propostas

- Promover debates permanentes sobre o tema
- Potencializar instrumentos de controle externo, como mecanismos de coibir a violência policial e garantir a participação da sociedade civil na fiscalização dos agentes de segurança através de canais diretos de participação popular como as Ouvidorias;
- Lutar pelo funcionamento independente das Corregedorias como forma de enfrentar a impunidade e coibir a violência e formular propostas para a re-estruturação da arquitetura organizacional desses órgãos em âmbito nacional
- Contribuir para a efetivação do papel social da polícia. Por um lado, foi citada a necessidade de aperfeiçoar e aparelhar os órgãos de perícia técnica, *“já que é impossível prestar bons serviços sem os equipamentos necessários”*. Em contrapartida, surgiu a ponderação de que antes de investir em equipamentos e tecnologias é necessário e fundamental discutir práticas e modelos, onde foi frisado o papel social da polícia.
- Romper com a visão departamental no combate ao crime em favor de uma perspectiva sistêmica.
- Afirmar as polícias e os meios de comunicação como agentes de promoção e defesa de direitos humanos.

3.7. PARÁ

No Pará, após diversas tentativas, a pesquisadora estadual constatou a impossibilidade de realizar os encontros temáticos previstos. Tal impossibilidade foi atribuída a diversos fatores

que levaram à desarticulação do Comitê local durante a pesquisa, com destaque para: mudança de Ouvidor; desmobilização do Conselho de Segurança Pública e deslocamento da interlocução com a Secretaria Estadual de Segurança Pública para a Secretaria Estadual de Defesa Social.

No entanto, esta lacuna foi, em alguma medida, compensada pela participação de representantes da Ouvidoria e da Corregedoria do Pará em um dos encontros temáticos realizados com o Comitê de Combate à Tortura no Maranhão. Assim, os dados relativos ao Pará coletados no Maranhão serão apresentados neste tópico.

É importante destacar que, a diferença dos demais estados onde diversas instituições participaram das discussões sobre os eixos temáticos, os dados sobre o Pará refletem apenas a opinião de dois representantes deste estado que estiveram presentes em um dos grupos de discussão realizados no Maranhão. Além disso, tais dados se limitam a algumas observações sobre as Corregedorias e a Ouvidoria de Polícia do Pará realizadas por pessoas ligadas a estes órgãos.

Corregedorias de Polícia

Um representante da Corregedoria de Polícia Civil do Pará comentou o processo de integração das corregedorias de polícia no estado, que teve início em 2002. Apresentou o funcionamento deste órgão ressaltando que no Pará a Corregedoria é respeitada pela população e pelos policiais. Afirmou que *“honestidade, excelência e respeito são valores fundamentais para que os objetivos sejam atingidos”*, e que *“para se distinguir os policiais que criam problemas são necessárias avaliações francas e periódicas, penalizando-se a quem fizer jus, independentemente de quem seja, para dar um bom exemplo à corporação”*. Abordou a questão da estabilidade do servidor público, argumentando que contribui para uma certa *“tranqüilidade”*, pois, eventualmente, há funcionários que se acham *“intocáveis”*.

Ouvidoria

Por sua vez, o representante da Ouvidoria de Polícia do Pará remontou a situação vivida no estado desde 1997. Ao analisar o histórico desta Ouvidoria enfatizou que a ex-ouvidora, Dr.^a

Rosa Marga Rothe, elegeu como prioridades as questões relativas à tortura e ao homicídio. Deu exemplos de casos do estado com julgamento em primeira instância e de alguns acusados que estão livres, mas respondendo a processos. Também comentou rapidamente alguns casos de abuso de autoridade. Ressaltou que a lei orgânica da Polícia Civil é bastante subjetiva e genérica, ao passo que a Polícia Militar é mais célere, razão pela qual, supostamente, puniria mais.

Afirmou que antes, nos processos administrativos, eram as próprias vítimas que traziam as testemunhas. Lembrou que no Pará o convite para a testemunha depor já chegou a ser feito com intimação, utilizando-se a redação do artigo 330, o que acabava por intimidar a maioria das testemunhas. Esclareceu que no cenário atual isso já foi modificado, embora o corporativismo ainda seja um dos grandes entraves nas atividades da Ouvidoria. Informou que agora as intimações são entregues pelos Correios, via aviso de recebimento (a. r.).

Expôs sobre a criação de sub-corregedorias por região e a existência de um serviço 0800 para recebimento de alegações, que também funcionam como vias de recepção de denúncias diretas de parentes das vítimas, das próprias vítimas e de notícias de jornais.

Em seguida, apresentou a estrutura que compõe a Ouvidoria do Pará: Ouvidor, dois delegados para assessoria técnica, três assistentes sociais para o atendimento, três advogados para análise dos processos administrativos, um escrivão e uma equipe de informática e serviços gerais. Indagado sobre o mecanismo de nomeação do Ouvidor, informou que o mesmo é escolhido no Conselho de Segurança Pública, após indicação da sociedade civil e pode ser indicado por qualquer membro do Conselho, que é composto por quinze membros. Informou que no Pará não há um regulamento próprio para o cargo de Ouvidor. No entanto, a exigência de que os ouvidores não tenham ligação com o serviço de segurança funciona como um critério.

3.8. RIO GRANDE DO SUL

No Rio Grande do Sul, foram realizados dois encontros para a discussão dos quatro eixos temáticos. No primeiro encontro foram tratados os temas “Tortura e crimes correlatos” e “Atuação das Corregedorias” e no segundo encontro foram discutidos a “Atuação das Ouvidorias” e o “Sistema de Segurança Pública”.

TEMA 01: TORTURA E CRIMES CORRELATOS

a) Reconhecimento da existência de tortura

Os participantes do Comitê contra a Tortura do Rio Grande do Sul reconhecem a existência de casos de tortura no estado. No entanto, o que caracteriza um caso como tortura ainda é entendido maneira diversa, persistindo a idéia de que é difícil tipificar o crime.

Uma das entidades presentes trouxe como exemplo um fato que acompanhou relativo à atuação da Brigada Militar, que teria algemado e batido em uns adolescentes alegando que houve “resistência” por parte deles. A Corregedoria da Brigada Militar respondeu explicando que existe uma técnica policial que é determinada pelo comando e deve ser seguida pela corporação principalmente nos casos em que o cidadão demonstre “potencial ofensivo”.

b) Motivos

Entre as razões que levam servidores que deveriam estar fazendo a segurança pública a violarem direitos humanos torturando ou utilizando-se de tratamento desumano e cruel, os participantes mencionaram: a manutenção de uma cultura de repressão e condições precárias de trabalho (que vão desde salários indignos, passando pela carência de infra-estrutura, falta de equipamentos como computadores, impressoras, coletes, meios para deslocamento, combustível, até a falta de investimento em recursos humanos, qualificação e atendimento psicológico).

c) Canais de denúncia

Segundo o Comitê do Rio Grande do Sul, as denúncias de casos de tortura, em geral são realizadas diretamente pelas vítimas, por seus familiares ou entidades de defesa de direitos humanos. Porém, destacou-se que uma grande parte da população não faz o registro, ou seja, não denuncia. Os motivos alegados para tanto foram: o temor a represálias, a falta de confiança nas instituições e outros fatores como a burocracia e a demora.

As entidades da sociedade civil, Ministérios Públicos (estadual e federal) e a Ouvidoria foram mencionados como os órgãos que mais recebem e encaminham as denúncias.

d) Principais agentes

De acordo com os participantes da reunião, o que mais vem a público pelos meios de comunicação são as denúncias contra a Brigada Militar, principalmente, por abuso de autoridade.

e) Propostas

Como os temas 01 e 02 foram discutidos no mesmo encontro, o grupo optou por realizar propostas que englobassem ambos os eixos temáticos, de modo que as proposições levantadas serão apresentadas ao final do tema 02.

TEMA 02: CORREGEDORIAS

a) Atribuições

O representante da Corregedoria da Brigada Militar explicou a organização interna deste órgão, informando que hoje possui 56 funcionários efetivos. Argumentou que, a princípio, estavam previstos 67 funcionários, mas considera que o número ideal seriam 200 servidores.

Informou que para melhorar o trabalho da Corregedoria foi desenvolvido um sistema de controle eletrônico que emite um número com o qual é feito o acompanhamento das denúncias que são recebidas. Em termos de áreas de atuação, esclareceu que, entre outros, há um setor de investigação policial, de correição e efeitos especiais (que elabora subsídios) e conselho de disciplina. Afirmou que é elaborado um Boletim Geral que ainda é pouco conhecido. Explicou que nas ações de rotina vale a norma geral, mas que há uma noção de “disciplina” muito forte que perpassa toda a instituição.

A Brigada indicou encontrar dificuldades de reunir a maioria de seu efetivo para reforçar e reciclar o treinamento recebido. Porém, reconheceu que isso é fundamental para a qualificação dos agentes e melhor desenvolvimento dos trabalhos. Por isso, buscam prestigiar

aquele servidor que têm conduta adequada. Argumentou que existem tensões que afetam o comportamento dos servidores e que são conscientes da cobrança por parte da imprensa, Ministérios Públicos e outros órgãos e entidades. Reconheceu que ainda persiste, com muita intensidade, o sentimento corporativista na Brigada Militar.

Por último, explicou que o Comando Geral é cargo de confiança, portanto, segue as determinações da Secretaria Estadual de Justiça e Segurança.

O representante da Corregedoria de Polícia Civil informou que o órgão é ligado à Chefia de Polícia e, atualmente, conta com 50 policiais para realizar seu trabalho. Este número é considerado insuficiente diante da demanda atual. Avaliou-se que existe um esvaziamento, que seria reflexo da carência que o poder executivo tem enfrentado no que se refere a condições estruturais (prédios, equipamentos, falta gasolina para os veículos utilizados em serviço etc) e recursos humanos.

Segundo o representante da Corregedoria de Polícia Civil, este órgão deveria ter mais autonomia para atuar, tanto politicamente quanto em relação às questões de infra-estrutura e de pessoal. Informou que muitos servidores não querem trabalhar na Corregedoria porque não se sentem seguros.

Os demais participantes do encontro afirmaram que uma das dificuldades que as Corregedorias devem encontrar para cumprir com suas atribuições é que a maioria da população não faz denúncias sobre qualquer ato de violação que venha a sofrer. Argumentaram que não existe uma cultura nesse sentido, porque as pessoas não conhecem seus direitos, não sabem onde denunciar e, o que é mais grave, não confiam nos órgãos que deveriam acolher e encaminhar as denúncias.

De acordo com o material coletado, a Corregedoria é percebida principalmente a partir de duas perspectivas: existem aqueles que a percebem como um órgão repressor que está ali para “vigiar e punir”; e outros que a entendem como um espaço legítimo voltado para a correção de irregularidades disciplinares.

Sobre a escolha do Chefe de Polícia, o grupo avaliou que deveria ser regida por uma lista tríplice e não por indicação do Secretário Estadual, como ocorre.

b) Proposta de Unificação das Corregedorias

O tema da unificação não foi abordado.

c) Procedimentos diante de alegações de tortura

Segundo o representante da Corregedoria da Brigada Militar, qualquer denúncia que chega ao órgão é averiguada e são adotados os procedimentos pertinentes ao caso como, por exemplo, instauração de inquérito policial militar. Procura-se assegurar ampla defesa, o contraditório, bem como todas as garantias fundamentais. Em se confirmando caso de tortura praticado por servidor, ele é afastado da Brigada.

O representante da Corregedoria da Brigada Militar informou que 45 servidores foram afastados após comprovação de denúncias feitas contra eles sobre crimes diversos.

d) Propostas

- Realizar estudos de casos que possam gerar estratégias preventivas;
- Preparar e qualificar os servidores, tanto da Brigada Militar quanto da Polícia Civil com orientações pautadas nos Direitos Humanos em relação à abordagem e demais procedimentos empregados;
- Analisar se o conceito de disciplina empregado pela Brigada Militar está adequado ao respeito aos Direitos Humanos;
- Levar em consideração as condições de trabalho a que são submetidos os servidores, que podem ser consideradas como causas de muitas violências, lembrando que isso não justifica os atos de tortura ou qualquer outro tipo de tratamento cruel, desumano ou degradante praticados por eles e buscando encontrar as soluções necessárias para as dificuldades identificadas (condições de trabalho, salário, equipamentos, etc.).
- Buscar a transformação gradual da cultura que privilegia o uso da força e a violência.

TEMA 03: OUVIDORIA

a) Atribuições

O Comitê do Rio Grande do Sul avaliou que a Ouvidoria de Justiça e Segurança do estado não tem poder de requisição, devendo atender ao interesse da população que a acessa para

trazer denúncias referentes a servidores da segurança pública. Nesse sentido, considerou-se que a Ouvidoria depende, em certa medida, da boa vontade dos demais órgãos públicos (secretarias, departamentos, corregedorias).

Segundo o Ouvidor, ele possui autonomia e independência de atuação em relação ao governo estadual. Porém, essa posição foi questionada por alguns participantes da discussão, já que trata-se de um cargo que é preenchido por indicação do governador.

b) Procedimentos que deveriam ser adotados pela Ouvidoria de Polícia diante do recebimento de uma alegação de tortura.

Este assunto não foi abordado na discussão sobre a Ouvidoria local.

c) Propostas

O atual Ouvidor elaborou e apresentou para o executivo estadual uma proposta de projeto de lei que altera o funcionamento da Ouvidoria do Rio Grande do Sul. Este projeto ainda não foi enviado para a Assembléia Legislativa, mas foi apresentado ao Comitê. O grupo avaliou que caso tal projeto não seja aprovado, haverá uma intensificação do retrocesso que tem ocorrido em relação à atuação desse órgão no estado.

TEMA 04: SISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA

a) Percepção do Sistema Único de Segurança Pública

Sobre o Sistema Único de Segurança Pública ficou evidenciado que nem mesmos os próprios integrantes dos órgãos de segurança pública (Brigada Militar e Polícia Civil) dominam na íntegra o seu conteúdo. Os demais órgãos e entidades disseram que já ouviram falar, leram alguma coisa a respeito, mas, de modo geral, verificou-se que a proposta do SUSP não é de conhecimento público.

Assim, os participantes da discussão avaliaram que, infelizmente, é uma política que não alcançou nem os servidores e nem a população que deveria ser beneficiada.

b) Espaços de articulação entre os órgãos do sistema

Além do Comitê, não houve menção a outros espaços de articulação interinstitucional no estado.

c) Avaliação do papel da sociedade civil no monitoramento do sistema

Este tema não foi aprofundado na discussão. Porém, o Comitê Estadual contra a Tortura tem como um dos pontos de pauta prioritários de sua agenda ordinária este tópico.

d) Propostas

- Necessidade de investir em recursos humanos, equipamentos e divulgação para qualificar o sistema.

3.9. SÃO PAULO

Em São Paulo, o Comitê Estadual de Combate à Tortura é constituído pelo Conselho Estadual de Defesa da Pessoa Humana. Isso dificultou a realização dos encontros temáticos na medida em que, por dificuldades de agenda e de quorum, os participantes do Comitê sugeriram que a discussão dos eixos temáticos fosse incluída com um ponto de uma pauta mais ampla de reunião do Conselho. Com isso, a discussão detalhada dos quatro eixos acabou ficando impossibilitada.

Embora a presente pesquisa tenha sido ponto de pauta em mais de uma reunião, os resultados encaminhados para a coordenação nacional através de relatório estadual foram muito condensados, razão pela qual, serão apresentados através de uma síntese geral, já que não havia elementos para responder a todos os tópicos trabalhados nos demais estados.

Em São Paulo, todos os participantes da discussão sobre os eixos temáticos propostos pela pesquisa reconheceram a existência de tortura no estado. O grupo considerou que é notória a existência de várias denúncias nas Corregedorias locais - principalmente nas Corregedorias de Polícia Militar e Civil – bem como na Ouvidoria de Polícia.

Os policiais militares e civis foram considerados os principais agentes da tortura, seguidos pelos agentes penitenciários. A falta de preparo, a má formação e a cultura remanescente do regime militar foram situadas como elementos que motivariam os policiais a praticarem o ato

criminoso da tortura. Entretanto, os principais motivos associados a essa prática foram a impunidade e a falta de um órgão que apure com eficiência esse tipo de crime.

Foi ressaltada a ineficácia das Corregedorias de Polícia de São Paulo, argumentando que não estão preparadas nem estimuladas para criar mecanismos de prevenção, apuração, punição e reparação dos casos de tortura.

Finalmente, foi feita uma pequena análise da Campanha Nacional Permanente de Combate à Tortura e da situação atual do sistema de justiça e segurança pública do estado. O grupo de São Paulo não chegou a encaminhar propostas.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa buscou analisar as arquiteturas organizacionais, os modelos de gestão e os indicadores de eficiência das Corregedorias e Ouvidorias de Polícia de oito estados brasileiros focalizando a atuação desses órgãos frente a alegações de tortura e crimes correlatos.

A heterogeneidade na sistematização de dados pelos órgãos dificultou a análise comparativa em diversos aspectos, uma vez que não é comum a existência de bancos de dados informatizados e interligados entre os diferentes setores do órgão e entre os diversos órgãos do sistema de segurança pública. Ainda assim, foi possível constatar várias similaridades entre os órgãos no que tange aos procedimentos apuratórios, bem como a suas estruturas organizacionais e modelos de gestão.

O Plano Nacional de Segurança Pública propõe a criação de Corregedorias de Polícia Unificadas como parte fundamental do Sistema Único de Segurança Pública. Considera este modelo capaz de gerar uma maior eficácia na administração dos procedimentos disciplinares na medida em que pode resguardar autonomia e independência para o órgão, possibilitando que as apurações não sofram ingerências de direções e comandos. No entanto, verificamos que a maior parte dos estados analisados ainda não efetivou esta unificação. E onde há Corregedorias Unificadas, elas não são independentes nem autônomas.

As Corregedorias Unificadas são criadas e reguladas por lei (ordinária ou complementar), ao passo que as não unificadas o são principalmente por decretos do chefe do Poder Executivo Local. Entre as Ouvidorias há heterogeneidade quanto a essa formação, sendo possível encontrar algumas que foram instituídas por decreto e outras que o foram por lei.

A criação por decreto faz com que a instituição e, conseqüentemente, a alteração e a extinção desses órgãos se dê como determinação apenas do chefe do Poder Executivo local, sem que haja o debate e a votação pelo Poder Legislativo. Como cada estado possui competência para regular sobre a segurança pública local, é difícil propor um padrão obrigatório. No entanto, é imprescindível que haja ampla discussão sobre que tipo de instrumento legislativo criará e regulamentará uma instituição que precisa ter autonomia política, já que sua principal função é justamente a de fiscalizar a atividade policial. Na medida em que são esses instrumentos que apresentarão as funções institucionais e as competências dos órgãos, consideramos importante não só o debate intrínseco ao Poder Legislativo, como um maior envolvimento de canais de participação popular.

Verificamos que nenhum dos Corregedores possui mandato, sendo cargo de confiança em todos os órgãos estudados. Com isso, podem ser destituídos a qualquer tempo e por qualquer motivo por seus nomeantes. Em todas as Corregedorias não unificadas (Polícia Militar e Polícia Civil) eles são ainda obrigatoriamente integrantes da própria corporação. Porém, nas Corregedorias Unificadas, ainda que não seja a regra, a realidade de se ter o dirigente do órgão vinculado a algum dos componentes do sistema de segurança pública também existe. Nesse sentido, as discussões nos encontros temáticos revelaram que o Corregedor que cumpre suas atribuições com rigor tende a incomodar a corporação e ficar vulnerável à substituição.

É interessante observar a minuta de Regimento Interno⁷⁶ elaborada pela Corregedoria de Polícia Civil do Rio Grande do Sul, que busca dar maior consistência às atividades desempenhadas pelo órgão, especialmente no que diz respeito ao cargo de Corregedor. Ela propõe sua escolha por meio de lista tríplice elaborada pelo Conselho Superior de Polícia, com mandato fixado em dois anos, permitida recondução e, em caso de destituição do Corregedor, esta deverá ser feita por iniciativa do Chefe de Polícia, mas precedida de autorização da maioria absoluta do Conselho Superior de Polícia. Desse modo, argumenta-se que a pessoa que exercerá o cargo de Corregedor se reveste de maior segurança

⁷⁶ BRASIL. Governo do Estado do Rio Grande do Sul. Secretaria da Justiça e da Segurança. Corregedoria-Geral de Polícia. (2002). Relatório Anual. p. 28-34

no cumprimento de suas atribuições e seu cargo tende a não ficar sujeito às intempéries do Comando da corporação.

Constatamos ainda que nenhuma das Corregedorias pesquisadas possui independência financeira, pois sendo todas subordinadas a algum outro órgão estadual, não possuem dotação orçamentária própria e, conseqüentemente, disponibilidade para alocar os recursos de acordo com suas necessidades. Em suma, em nenhum dos estados analisados podemos afirmar que as Corregedorias, Unificadas ou não, possuem de fato autonomia e independência para efetivar suas atribuições. Ou elas estão submetidas aos humores políticos locais ou à ingerência de seus Comandos ou direções.

Quanto ao perfil dos funcionários, a análise dos questionários mostrou que, em todos os casos, as Corregedorias são compostas basicamente de servidores públicos, com faixa etária predominante entre 31 a 40 anos, do sexo masculino, da cor branca ou parda e com bom nível educacional. A formação em direitos humanos é principalmente embasada em seminários e palestras. Esse perfil contrasta com as principais vítimas de violência policial, em geral, negros, jovens, pobres e de baixo nível educacional.

As estruturas física e material das Corregedorias são heterogêneas, variando desde instalações e materiais precários, que dificultam até mesmo o trabalho mais simples, até estruturas avaliadas como excelentes em todos os seus aspectos.

O acesso à Internet é comum e difundido. Mas isso não significou uma verdadeira inovação, visto ele ser usado prioritariamente para navegação, pesquisa e e-mail. Poucos órgãos possuem página na Internet e os que a possuem nem sempre a utilizam como forma de divulgação de seu trabalho (relatórios, legislação e outros documentos considerados públicos), recebimento de alegações ou contato com usuários. Na realidade, as páginas existentes, em geral, referem-se às atribuições dos órgãos e competências.

O desconhecimento desses órgãos pela população se dá, conforme verificado, por ausência de divulgação do trabalho realizado e de seus resultados de forma ampla. Essa divulgação, quando ocorre, direciona-se principalmente a órgãos do próprio sistema de segurança pública, apesar da diversidade encontrada quanto a formas de publicação. Quanto a isso, identificamos instituições que realizam divulgação por meio da imprensa, oficial ou não, da publicação de livros, e de apresentações em cursos e palestras.

As Corregedorias estudadas, em geral, ficam situadas na capital do estado e contam com corregedorias ou órgãos auxiliares. As Corregedorias de Polícia Militar contam com os batalhões e quartéis da corporação para a instauração de sindicâncias e demais procedimentos administrativos. Esse compartilhamento de tarefas, por um lado, é compatível com a localização geográfica, pois a maioria dos órgãos não possui efetivo nem viaturas disponíveis para o deslocamento por todo o estado. Contudo, acaba por delegar às unidades da corporação a investigação sobre si mesmas. O comandante da companhia de determinado batalhão de Polícia Militar é quem acaba apurando as supostas faltas cometidas por seus integrantes. A análise dos casos emblemáticos deixou clara a tendência das corporações em não comprovarem as denúncias que chegam ao seu conhecimento. Para isso, observa-se que despendem esforços mínimos, limitando-se à argüição dos policiais envolvidos.

Por outro lado, destaca-se o modo de atuação da Corregedoria Unificada do Maranhão que, ao invés de delegar as investigações *in loco*, desloca sua equipe às várias cidades envolvidas nas denúncias, com vistas a extrair o maior número de informações sobre o caso e assim instruir o procedimento. Nesse caso, assim como no do Pará, verifica-se que não há uma relação direta entre as condições materiais e a eficiência do órgão, já que em ambos estados verificou-se certa precariedade físico-material e casos com acompanhamento sério e resultados bem sucedidos.

No entanto, também é preciso destacar que a carência de estrutura física e material adequadas às atividades do órgão muitas vezes coloca em questão o próprio sigilo das investigações realizadas. Com o uso de computadores e telefones compartilhados, este aspecto freqüentemente fica comprometido.

Em relação às alegações recebidas, mesmo com a dificuldade de acesso aos dados, a presente pesquisa constatou o que outros relatórios já haviam noticiado: predominância de casos de abuso de autoridade, lesão corporal, ameaça, negligência, concussão/extorsão, corrupção, prevaricação e estelionato, além de haver expressivo número de homicídios e tortura. Essas alegações são noticiadas às Corregedorias e Ouvidorias por diversas fontes, mas principalmente pelo Ministério Público e por pessoas físicas, entre elas a própria vítima.

Seus encaminhamentos, no entanto, variaram de acordo com o órgão, sendo que as Ouvidorias as encaminham para as Corregedorias, sempre, e para o Ministério Público, quando autorizadas por lei, e as Corregedorias para o Ministério Público. Nesse sentido, verificou-se que o Ministério Público é um importante parceiro institucional, principalmente no que se refere ao controle dos procedimentos realizados pelos órgãos.

No caso de tortura, ainda que todos os órgãos informem realizar as apurações que lhe competem, a pesquisa verificou que tais apurações se restringem à acolhida das declarações dos policiais envolvidos, desconsiderando-se, conseqüentemente, declarações da vítima, de seus familiares ou de outros documentos e testemunhas que pudessem comprovar os fatos alegados. Se a vítima for pessoa condenada pelo crime que resultou em sua prisão, o descaso quanto à alegação de tortura é agravado, pois, em alguns casos, o órgão avalia que o procedimento é justificado.

Ou seja, através da análise dos casos, observou-se que o principal meio de produção de provas, se não o único, é o testemunhal, com negligência dos demais meios admitidos em direito. Isso significa que há escassa produção de prova documental, notadamente pericial, e, quando há, muitas vezes ocorre prevalência da palavra dos policiais em detrimento, inclusive, de laudo técnico.

Neste ponto, é importante destacar a iniciativa do Conselho Superior de Polícia do Pará (CONSEP), que emitiu a Resolução n.º 038/01 definindo os casos de tortura como prioritários para apuração. A norma que deve ser seguida pelas autoridades policiais determina a instauração de inquérito, realização de perícia médico-legal bem como o encaminhamento do caso para acompanhamento de outros órgãos, independentemente da ação da vítima ou de seu representante legal.

Constatamos que, na maioria dos casos, as alegações de tortura são simplesmente desclassificadas para abuso de autoridade e lesão corporal ou ainda para ocorrências do tipo “transporte inadequado de preso” ou “conduta incompatível com a moralidade administrativa” entre outros. E, embora a prática de tortura não configure crime militar, via de regra, as Corregedorias Militares instauram inquérito policial militar, enquadrando as alegações em lesão corporal.

A pesquisa verificou ainda ser comum o arquivamento dos casos sob a alegação de “inexistência de justa causa”, “falta de elementos suficientes para a instauração de procedimento administrativo”, mesmo que um dos elementos presentes seja o evento morte. Em contrapartida, constatamos que mesmo com ausência de informações quando há interesse é possível apurar as responsabilizações e concluir satisfatoriamente os casos. Por exemplo, entre os casos emblemáticos analisados, encontramos um relato com escassas informações, mas a partir do qual o órgão responsável empreendeu diligências, identificou agentes, vítima e local do crime e sugeriu a demissão dos policiais por ferirem a disciplina e a instauração de inquérito policial para apurar responsabilidade penal. Ou seja, o órgão corregedor realizou as atividades que lhe competiam para a apuração e investigação.

Por outro lado, foi interessante notar, a partir das fichas funcionais que instruíam os processos, que policiais que possuem uma extensa lista de penalidades e inclusive comportamento classificado como “mau” há mais de dois anos, ainda permanecem na corporação exercendo as mesmas atividades nas quais cometeram desvios de conduta.

Nesse sentido, outra dificuldade encontrada por algumas Corregedorias é o fato de investigar e comprovar irregularidades e transgressões, mas não possuir competência legal para punição. Muitas vezes cabe ao órgão apenas sugerir a penalidade, ficando a cargo do comando acatar ou não essa recomendação e aplicá-la. Todavia, ainda naquelas Corregedorias que possuem competência para aplicar penalidades, com raras exceções, constatou-se um número irrisório de sanções aplicadas, cerca de apenas 3% dos casos apurados.

As inspeções e correições ordinárias ou extraordinárias constituem importante instrumento de prevenção e correição para o controle interno das polícias. Contudo, observamos que devido à grande demanda dos órgãos e às prioridades estabelecidas, elas acabam ficando prejudicadas. Poucos são os órgãos que realizam visitas sistemáticas às unidades de polícia e que privilegiam atividades de caráter preventivo.

Entre os diversos motivos para a baixa eficiência nos trabalhos das Corregedorias, que podem variar desde a falta de qualificação técnica até a simples ausência de vontade política, fortemente marcada pelo corporativismo, a questão da independência e da autonomia mostrou-se central. Quanto a estes aspectos, consideramos preponderantes a força dos instrumentos normativos, a subordinação do órgão, sua dotação orçamentária, a forma de

escolha e substituição dos dirigentes dos órgãos e a existência de mandato ou não. Em todos estes pontos, os dados apresentados demonstram que ainda há muito a ser reformulado no âmbito das Corregedorias.

Em relação às Ouvidorias, constatamos a existência de mandato. Contudo, o desconhecimento da população sobre as atribuições de uma Ouvidoria e a resistência historicamente consolidada das polícias a qualquer tipo de controle externo, entre outros aspectos, reforçam a necessidade de fortalecer esses órgãos.

A pesquisa se deu em contextos nos quais a qualidade dos trabalhos, o peso político e a credibilidade dessas instituições são diferentes de um estado para outro. Mas, em todos os casos, a questão da confirmação das alegações, notadamente de tortura, parece ser dificultada por fatores externos à instituição.

Verificamos que um dos principais problemas para a atuação das Ouvidorias é a sua dependência dos mecanismos de controle interno das próprias policiais: as Ouvidorias têm a função de receber e encaminhar as alegações e, em alguns casos, de sugerir atuações, no entanto, as Corregedorias não possuem qualquer vinculação às sugestões dadas pelas Ouvidorias.

Nesse sentido, a presente pesquisa conclui pela necessidade de se fortalecer o controle externo das polícias por meio das Ouvidorias ampliando as atribuições e os recursos destes mecanismos. Ao mesmo tempo, indicamos a importância de se unificar as Corregedorias tendo em vista a garantia da autonomia e independência em suas atribuições.

Consideramos que a existência de averiguações preliminares realizadas pela Ouvidoria, que pudessem constatar a veracidade dos fatos narrados, poderiam auxiliar o trabalho das Corregedorias. Sob esse aspecto, as Ouvidorias serviriam como filtros mais independentes, que enviariam às Corregedorias apenas as questões que realmente demandassem atenção.

A partir dos resultados obtidos foi possível indicar a necessidade de fortalecer as Ouvidorias por meio das seguintes intervenções: propor um modelo de controle externo das polícias mais autônomo e capaz de produzir impactos significativos na redução de práticas policiais irregulares e ilegais e de contribuir efetivamente para a democratização da segurança pública; consolidar a capacitação dos Ouvidores e do corpo técnico dos órgãos; aumentar a visibilidade e a credibilidade das Ouvidorias; criar um sistema informático nacional para as Ouvidorias e a exigência de publicação de relatórios de atividades com base em diretrizes nacionais; reforçar o estatuto jurídico destas instituições e estimular a integração entre as

diversas Ouvidorias; exigir o recebimento de alegações anônimas e dar competências de investigação preliminar as instituições, favorecendo, ainda a atuação conjunta com o Ministério.

Finalmente, consideramos primordial uma maior integração e articulação entre os diversos órgãos que compõem o sistema de justiça e segurança pública, atualmente quase inexistente, e entre esses órgãos e organizações da sociedade civil que tratem de temas comuns, a fim de se promover um sistema de segurança pública eficiente em suas atribuições e eficaz na promoção de uma cultura pautada nos direitos humanos.

Para a efetivação desse ideal, apresentamos a seguir algumas proposições complementares ao que foi abordado ao longo deste relatório.

5. RECOMENDAÇÕES

Além das propostas apresentadas no decorrer deste documento, consideramos importante concluir este trabalho com as seguintes recomendações:

CORREGEDORIAS DE POLÍCIA

1. Dotar as Corregedorias de autonomia operativa e funcional, aprovando projetos de lei nos estados que regulem as atribuições do Corregedor, com mandato por tempo determinado em lei;
2. Estabelecer a lotação dos servidores que trabalham na Corregedoria neste órgão;
3. Dotar de melhor estrutura as Corregedorias, fornecendo espaço físico próprio e adequado para o desempenho de suas atividades;
4. Estruturar os órgãos com banco de dados informatizado, programas de computador atualizados e promover a capacitação de seus funcionários para o uso desses programas;
5. Promover formação mais aprofundada dos funcionários em direitos humanos;
6. Estimular a difusão da legislação nacional, especialmente no que tange ao combate à tortura;
7. Promover a difusão da lei de improbidade administrativa;
8. Recomendar a utilização da possibilidade de afastamento preventivo do servidor envolvido em caso de tortura durante o processo apuratório utilizando a lei de improbidade administrativa e o estatuto dos servidores públicos;
9. Criar mecanismos que garantam mais agilidade no julgamento de Processos Administrativos, Processos Disciplinares Sumários, Conselho de Disciplina ou de Justificação, de policiais que cometeram delitos e que os impeçam de exercer funções de polícia no curso do procedimento;
10. Fortalecer a investigação científica;
11. Possibilitar o recebimento de alegações anônimas bem como sua apuração preliminar em todas as Corregedorias;
12. Garantir o anonimato do denunciante;
13. Que seja estabelecida total competência para aplicação de penalidades para as Corregedorias que ainda não a possuem;

14. Maior articulação com programas de proteção e grupos de trabalho e comissões interinstitucionais;
15. Fortalecer e estudar a possibilidade de criação de carreira própria para a Corregedoria (recomendação já realizada pela Ouvidoria de SP em 1998);
16. Promover a divulgação dos seus relatórios de atividades, de acordo com os princípios da transparência e publicidade que regem a Administração Pública;
17. Desenvolver novas estratégias para ampliar a visibilidade social do trabalho das Corregedorias.

OUVIDORIAS DE POLÍCIA

1. Garantir às Ouvidorias autonomia administrativa e funcional;
2. Aprovar projetos de lei que estabeleçam para os Ouvidores mandato por tempo determinado;
3. Prover as Ouvidorias de dotação orçamentária própria;
4. Garantir às Ouvidorias corpo de funcionários próprio, estrutura física e equipamentos suficientes para o desempenho de suas atividades;
5. Exigir que o cargo de Ouvidor seja preenchido por pessoa sem vínculo de subordinação hierárquica com as polícias;
6. Que a indicação do Ouvidor seja feita por um fórum paritário, a exemplo do que ocorre em São Paulo e no Rio Grande do Norte através do Conselho Estadual de Direitos Humanos;
7. Possibilitar a realização de apuração pelo órgão;
8. Possibilitar o acesso das Ouvidorias a “todo e qualquer banco de dados, informatizado ou não, assim como todos os cadastros, registros, processos, fichas disciplinares e outras fontes que contenham informações sobre o comportamento de policiais”⁷⁷;
9. Padronizar critérios de classificação e de tratamento de dados a partir de diretrizes nacionais ;
10. Que as Ouvidorias apresentem anualmente relatórios públicos de prestação de contas e o Fórum Nacional de Ouvidores realize ampla divulgação destes documentos;

⁷⁷ Lemgruber, J. Musumeci, L.; Cano, I (2003). **Quem vigia os vigias? Um estudo sobre o controle externo da polícia no Brasil**. Rio de Janeiro: Record. p.261.

11. Que as Ouvidorias possam oferecer recomendações para o aperfeiçoamento institucional dos órgãos policiais com respaldo do Fórum Nacional de Ouvidores;
12. Desenvolver novas estratégias para ampliar a visibilidade social do trabalho das Ouvidorias;
13. Agilizar a implementação das Ouvidorias de Polícia em todas as unidades da federação.

RECOMENDAÇÕES GERAIS

1. Ampliar a divulgação e o debate da proposta do Sistema Único de Segurança Pública (já que verificamos um grande desconhecimento sobre este tema inclusive entre órgãos do sistema);
2. Ampliar os canais de participação da sociedade civil na construção e no monitoramento das ações na área da Segurança Pública visando pautar a atuação do sistema na perspectiva dos direitos humanos.
3. Fortalecer os espaços de articulação entre órgãos públicos e sociedade civil, visando a construção de uma perspectiva efetivamente sistêmica e interinstitucional para a formulação de políticas de enfrentamento da violência.

BIBLIOGRAFIA

- ANISTIA INTERNACIONAL (2001). *“Eles nos tratam como animais”*. Tortura e maus -
tratos no Brasil. Desumanização e impunidade no sistema de justiça criminal. Copyright:
Amnesty International Publications. Impressão brasileira: Nova Prova.
- BARDIN, L. (1977) *L'analyse de contenu*. Paris:PUF.
- BILLIG, M. (1987) *Arguing and thinking: a rhetorical approach to social psychology*.
Cambridge: Cambridge University Press.
- BRASIL. Governo do Estado do Ceará. Ouvidoria da Segurança Pública e Defesa Social.
(2004) *Relatório Anual das Atividades da Ouvidoria Geral da SSPDS*.
- _____. Governo do Estado de Minas Gerais. Ouvidoria da Polícia. (2004) *A Ouvidoria
agora vai falar. Seleção de textos e relatório 2003 da Ouvidoria da Polícia de Minas
Gerais*. Ouvidoria da Polícia de Minas Gerais. Belo Horizonte: Gráfica Editora Del Rey.
- _____. Governo do Estado de Minas Gerais. Ouvidoria de Polícia. (2004) *A Ouvidoria da
Polícia de Minas Gerais mostra o que faz. Anais do 1º Seminário Internacional, textos e
pesquisas*. Ouvidoria da Polícia de Minas Gerais. Belo Horizonte: Artes Gráficas Formato
Ltda.
- _____. Governo do Estado do Rio Grande do Sul. Ouvidoria da Justiça e da Segurança.
Relatório de atividades 1999-2001. Estado do Rio Grande do Sul.
- _____. Estado do Rio Grande do Sul. Secretaria da Justiça e da Segurança. Polícia Civil.
Corregedoria Geral de Polícia. (2001) *Relatório Anual*.
- _____. Estado do Rio Grande do Sul. Secretaria da Justiça e da Segurança. Polícia Civil.
Corregedoria Geral de Polícia. (2002) *Relatório Anual*.
- _____. Governo do Estado do Rio Grande do Sul. Secretaria da Justiça e da Segurança.
Polícia Civil. Corregedoria Geral de Polícia. (2003) *Relatório Anual*.
- _____. Estado do Rio Grande do Sul. Secretaria da Justiça e da Segurança. Polícia Civil.
Corregedoria Geral de Polícia. (2004) *Relatório Anual*.
- _____. *Plano Nacional de Segurança Pública*. Brasília: Ministério da Justiça – Secretaria
Nacional de Segurança Pública. Disponível em: <<http://www.mj.gov.br/senasp>> Acesso
em 15.01.2004.
- CAPEZ, F. (2003). *Curso de Processo Penal*. 9 ed. São Paulo: Saraiva.
- DI PIETRO, M. S. Z. (2002). *Direito Administrativo*. 14ª ed. São Paulo: Atlas.

- ESCOBAR JUNIOR, L.R. (2004) Crime militar e crime comum: aspectos práticos. In.: *Cadernos Jurídicos*, Escola Superior do Ministério Público de São Paulo, v 6, nº 3, p. 99-104, jul./dez.
- FÓRUM NACIONAL DE OUVIDORES DA POLÍCIA E CENTRO SANTO DIAS DE DIREITOS HUMANOS DA ARQUIDIOCESE DE SÃO PAULO (2000) *Proposta de Projeto de Emenda Constitucional sobre um novo modelo de polícia no Brasil*.
- FRANÇA, G. V. *A perícia em caso de tortura*. Disponível na internet. <http://www.dhnet.org.br/denunciar/tortura/textos/pericia.htm>. Acesso em 20.10.2005.
- LEMGRUBER, J. MUSUMECI, L; CANO, I. (2003) *Quem vigia os vigias? Um estudo sobre o controle externo da polícia no Brasil*. Rio de Janeiro: Record.
- MELLO, C. A. B.(2003). *Curso de Direito Administrativo*. 15 ed. São Paulo: Malheiros.
- MIRABETE, J. F. (2004) *Manual de Direito Penal*. Parte Geral. 21ª edição. São Paulo: Editora Atlas.
- MNDH (2002) *Relatório Anual da Campanha Nacional Permanente de Combate à Tortura e à Impunidade – 2001-2002*. Brasília: Movimento Nacional de Direitos Humanos.
- _____ (2004) *Relatório Final da Campanha Nacional Permanente de Combate à Tortura e à Impunidade*. Brasília: Movimento Nacional de Direitos Humanos e Secretaria Especial de Direitos Humanos.
- OUVIDORIA. *Conheça a história da Ouvidoria*. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/inedex.htm>> Acesso em 19.01.03.
- POTTER, J. & WETHERLL, M. (1988) El análisis del discurso y la identificación de los repertorios interpretativos. In: A.J.G. López & J. L. LINAZA (eds.) *Psicología, discursos y poder*. Madrid: Visor. Pp.63-77.
- SPINK, M. J. (org.) (1999) *Práticas discursivas e produção de sentidos no cotidiano. Aproximações teóricas e metodológicas*. São Paulo: Cortez.