



GUIA DE REFERÊNCIA PARA OUVIDORIAS DE POLÍCIA

GUIA DE REFERÊNCIA PARA OUVIDORIAS DE POLÍCIA

GUIA DE REFERÊNCIA
PARA OUVIDORIAS
DE POLÍCIA

Realização:
Programa de Apoio Institucional às Ouvidorias de
Polícia e Policiamento Comunitário - SEDH/PR



Secretaria Nacional
de Segurança Pública

Ministério
da Justiça

Secretaria Especial
dos Direitos Humanos





GUIA DE REFERÊNCIA PARA OUVIDORIAS DE POLÍCIA



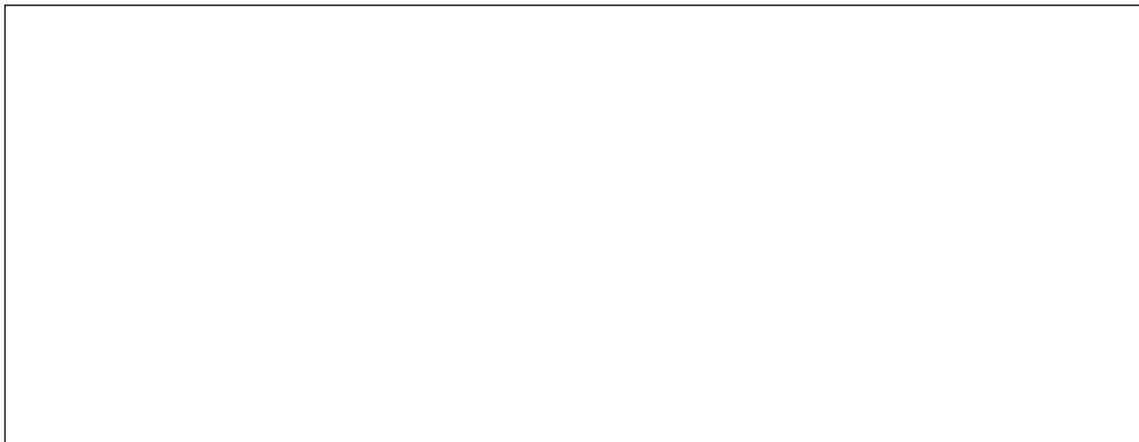
SECRETARIA ESPECIAL DOS DIREITOS HUMANOS
PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
BRASIL
2008

© 2008 Secretaria Especial dos Direitos Humanos
da Presidência da República

Tiragem: ?????? exemplares

Todos os direitos reservados. É permitida a reprodução parcial ou total desta obra,
desde que citada a fonte e não seja para venda ou qualquer fim comercial.

Catálogo da publicação



Presidente da República
Luiz Inácio Lula da Silva

Ministro da Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República
Paulo de Tarso Vannuchi

Chefe da Delegação da Comissão Europeia
Embaixador João Pacheco

Elaboração, distribuição e informações:
PROGRAMA DE APOIO INSTITUCIONAL ÀS OUVIDORIAS DE POLÍCIA
E POLICIAMENTO COMUNITÁRIO – SECRETARIA ESPECIAL DOS DIREITOS HUMANOS
Esplanada dos Ministérios – Bloco T – Sala 301
70064-900 – Brasília – DF
Fone/Fax (61) 3429 9822
E-mail: popc@sedh.gov.br



Secretaria Nacional
de Segurança Pública

Ministério
da Justiça

Secretaria Especial
dos Direitos Humanos



Ficha técnica

Coordenador Geral:

Ignacio Cano

Equipe de Coordenadores:

Fermino Fecchio

Julita Lemgruber

Leonarda Musumeci

Rosa Marga Rothe

Apoio técnico da União Européia:

José Manuel Ribeiro de Almeida (IGAI)

Colaboradores:

Ana Paula Zomer Sica

Anderson Silva Melo

Beatriz Affonso

Bittencourt de Oliveira Neto

Cássio Thyone Rosa

Edmilson Pereira

Edré Quintão Moreira

Genilson Zeferino

Isabel Figueiredo

Jésus Barreto Júnior

Joaquim Francisco Neto

José Francisco da Silva

Juliana Maron

Leonardo Sica

Luis Alberto Gonçalves

Oswaldo de Carvalho

Paula Tomás

Renato Vieira de Souza

Roberto Maurício Genofre

Sumário

Apresentação	13
Capítulo 1	
A noção de controle institucional e sua aplicação às polícias	17
1.1. Controle da polícia.....	22
CONTROLE INTERNO	23
Bibliografia	26
Capítulo 2	
Controle interno da polícia: experiências internacionais	27
2.1. Introdução.....	29
2.2. Panorama comparativo	31
2.3. Experiências selecionadas	35
2.3.1. Irlanda do Norte	35
2.3.2. Inglaterra e País de Gales	37
2.3.3. Portugal	39
2.3.4. Bélgica	40
2.3.5. Estados Unidos	41
2.3.6. África do Sul.....	45
2.3.7. Canadá	46
2.3.8. Austrália	47
2.3.9. Índia	47
2.3.10. Países africanos	48
2.3.11. América Latina	48
2.4. Considerações finais	50
Bibliografia	51

Capítulo 3

Modelo atual de Ouvidoria no Brasil	53
3.1. Problemas das polícias brasileiras	55
3.2. Formas tradicionais de controle	60
3.3. Criação das Ouvidorias de Polícia no Brasil	63
3.4. Base normativa de funcionamento das Ouvidorias.....	65
3.4.1. Proteção dos direitos humanos:Constituição e instrumentos internacionais... 65	
3.4.2. Legislação da segurança pública	67
3.4.3. Leis de criação das Ouvidorias	69
3.5. Mandato e competências.....	71
3.6. Estrutura interna	73
3.7. Perfis dos cargos e formas de seleção.....	76
3.8. Infra-estrutura e recursos materiais	80
3.9. Modos e rotinas de funcionamento	82
3.10. Comunicação com o público	87
3.11. Um balanço das Ouvidorias de Polícia no Brasil	89
Perguntas de assimilação.....	95
Questões para discussão.....	95
Bibliografia	96

Capítulo 4

Proposta de um novo perfil de Ouvidoria de Polícia para o Brasil	99
4.1. Introdução.....	101
4.2. Institucionalidade	102
4.2.1. Estrutura e funções	102
4.2.2. Vias de acesso e planos de cargos e salários	111
4.2.3. Código de ética	111
4.3. Autonomia e independência	112
4.4. Poderes	114
4.4.1. Poder de investigação	115
4.4.2. Poder requisitório	117
4.4.3. Poder fiscalizador.....	117
4.5. Proatividade.....	117
4.6. Prestação de contas e avaliação	128
4.6.2. Retorno à sociedade	129
4.7. Observações finais	131
Bibliografia	134

Capítulo 5

Recepção dos comunicantes e registro dos relatos	137
5.1. Introdução.....	139
5.2. Atendimento presencial	140
5.3. Atendimento telefônico	153
5.4 – Recepção de comunicações por escrito.....	155
5.5. Mecanismos de proteção	156
5.6. Contatos posteriores com o(a) comunicante.....	157
5.7. Modelo de formulário.....	157

Apêndice ao capítulo 5

Modelos de formulários de registro	161
---	------------

Capítulo 6

Sistema de informações	171
6.1. Introdução.....	173
6.2. Registro de relatos	174
6.3. Encaminhamentos.....	176
6.4. Informações básicas de um relato	180
6.4.1. Envolvidos, pessoas identificadas e papéis	181
6.4.2. Descrição de instituições.....	183
6.5. Exemplo de um sistema de registro informatizado	184
6.5.1. Dados gerais do protocolo.....	185
6.5.3. Comunicantes	190
6.5.4. Envolvidos	191
6.5.6. Outras telas	194
6.6. Coletas nacionais de dados	195
6.7. Observações finais	196

Capítulo 7

Relatórios periódicos	201
7.1. Introdução.....	203
7.2. Periodicidade	204
7.3. Elaboração	204
7.4. Estilo	206
7.5. Conteúdo	206

7.5.1. Conteúdos fixos	207
7.5.2. Conteúdos variáveis	213
7.6. Estrutura	216
7.7. Exemplo de relatório trimestral	217

Apêndice ao capítulo 7

Modelo de relatório trimestral.....	219
I. CONTATOS RECEBIDOS	221
II. PROTOCOLOS	221
II.1 Fontes	222
II.2 Canais de contato.....	223
II.3 Natureza dos fatos comunicados	224
II.4 Região de ocorrência	225
II.5 Casos ocorridos na capital, segundo bairro	225
III. PERFIL DAS INSTITUIÇÕES E DOS COMUNICANTES	226
III.1 Instituições.....	226
III.2 Comunicantes.....	227
IV. PERFIL DOS AUTORES DE ABUSOS	230
IV.1 Polícia Militar	231
IV.2 Polícia Civil.....	232
V. RESULTADOS DE DENÚNCIAS	233
VI. CONCLUSÕES	235
VII. OUTRAS ATIVIDADES	236
Notícias	236
Agenda	237
Conjuntura.....	237

Capítulo 8

Relacionamento com outras instituições e estratégias de comunicação....	239
8.1. Introdução.....	241
8.2. Parceiros fundamentais.....	241
8.2.1. Polícias.....	242
8.2.2. Corregedorias de Polícia.....	245
8.2.3. Ministério Público	247
ORGANIZAÇÃO.....	249
ESTRUTURA BÁSICA DOS MPs.....	250

8.2.4. Poder Judiciário	251
8.2.5. Poder Legislativo	253
8.2.6. Sociedade civil	254
8.2.7. Outras Ouvidorias	255
8.2.8. Imprensa	256
8.3. A importância de uma assessoria de comunicação	257
8.3.1. Objetivos	258
8.3.2. Meios de divulgação	261
8.3.3. Estrutura e funções	262

Anexos	265
---------------------	------------

Anexo A

Direito processual	267
---------------------------------	------------

1. Introdução	267
2. Inquérito Policial.....	268
3. Notícia crime e “denúncia anônima”	272
3. Condução do IP e direito de defesa.....	275
4. Indiciamento	279
5. Limites e prazos da investigação.....	283
6. Sigilo, publicidade e acesso aos autos.....	285
7. Prisão, busca e apreensão.....	288

Anexo B

Perícias	295
-----------------------	------------

1. Conceito de perícia.....	295
2. A importância da perícia no contexto probatório.....	296
3. Tipos de perícia	298
3.1. A perícia de local	298
3.1.1. Locais de crimes contra a pessoa	302
3.1.1.1. Recomendações técnicas especiais.....	306
3.1.2. Locais de crimes contra o patrimônio.....	312
3.1.3. Locais de delitos de trânsito.....	313
3.2. Perícia médico-legal	313
3.2.2. Elementos probatórios importantes	315
3.2.3 – A perícia médico-legal em casos de tortura	318

3.2.4 – A perícia odonto-legal.....	321
3.2.5 – A perícia e os aspectos relevantes nos casos de execução sumária	321
3.3. Perícias na área de documentoscopia.....	324
3.3.1. Exames grafoscópicos.....	324
3.3.2. Exames em documentos.....	325
3.4. Perícias balísticas	326
3.4.1. Exame de eficiência em armas de fogo	326
3.4.2. Exame de eficiência em munição	326
3.4.3. Exame para identificar as armas de fogo	327
3.4.4. Exame para verificar a ocorrência de acidente de tiro ou tiro acidental... ..	327
3.4.5. Exame de comparação de projéteis e de marcas de percussão de estojos e cartuchos – confrontos balísticos	327
3.5. Perícias de engenharia legal e meio ambiente	329
3.6. Perícias de informática.....	330
3.6.1. Exame em mídia de armazenamento computacional.....	331
3.6.2. Exame em computador	331
3.6.3. Exame em ambiente computacional distribuído.....	331
3.6.4. Exame em local de internet	331
3.6.5. Exame de local remoto	331
3.6.6. Exame em sistemas de informações	332
3.6.7. Exame em equipamento eletrônico programável	332
3.7. Perícias de audiovisual	332
3.8. Perícias de laboratório	333
3.9. Perícias de avaliação	334
3.10. Perícias contábeis.....	335
3.11. Perícias de identificação de veículos	335

Anexo C1

Legislação e estrutura básica das polícias militares	337
1. Introdução	337
2. Doutrina de emprego e função das polícias militares brasileiras	340
2.1 Organização básica das polícias militares.....	340
2.2. Estrutura Básica das Polícias Militares.....	342
3. Vinculação das polícias militares ao exército brasileiro.....	346
4. Legislação penal aplicável às polícias militares e Justiça militar estadual.....	350
4.1. Legislação penal aplicável aos policiais militares	350
Bibliografia	354

Anexo C2

Legislação e estrutura básica das polícias civis	357
1. Introdução	357
2. Marco legal	357
2.1. Constituição da República	357
2.2. Constituições estaduais e Lei Orgânica do Distrito Federal	359
2.3. Leis Orgânicas estaduais das polícias civis e outras normas fundantes.....	359
2.4. Normas do plano regulamentar	359
3. Operadores: carreiras, cargos e funções.....	360
3.1. Delegados de polícia	361
3.2. Peritos criminais e médicos-legistas	362
3.3. Papiloscopistas ou identificadores	363
3.4. Escrivães de polícia.....	363
3.5. Agentes, detetives ou investigadores.....	363
3.6. Outras carreiras	364
3.7. Considerações gerais sobre carreiras	364
4. Base penal e processual penal.....	364
5. Bases organizacionais	366
5.1. Órgãos ou unidades de administração político-institucional	367
5.2. Órgãos e unidades de administração de políticas centrais	368
5.3. Órgãos ou unidades de execução de serviços finalísticos.....	369

Anexo D

Corregedorias de polícia	371
1. Introdução	371
2. Corregedorias da Polícia Militar	372
2.1. O modelo disciplinar castrense	372
2.2. Tipos de corregedorias	373
2.3. Efetivos e estrutura	374
2.4. Modo de funcionamento	375
2.5. Punição versus prevenção	376
2.6. Estudo de caso sobre a Corregedoria da Polícia Militar do Pará.....	378
3. Corregedorias de Polícia Civil: o caso de São Paulo	381
3.1. Histórico.....	381
3.2. Organização e estrutura	382
Referências bibliográficas.....	385

Anexo E

Documentos internacionais de referência sobre Direitos Humanos	387
DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS.....	387
Preâmbulo	387
CÓDIGO DE CONDUITA PARA OS FUNCIONÁRIOS RESPONSÁVEIS PELA APLICAÇÃO DA LEI...	394
PRINCÍPIOS BÁSICOS SOBRE O USO DA FORÇA E ARMAS DE FOGO PELOS FUNCIONÁRIOS RESPONSÁVEIS PELA APLICAÇÃO DA LEI	397
PRINCÍPIOS BÁSICOS SOBRE O USO DA FORÇA E ARMAS DE FOGO PELOS FUNCIONÁRIOS RESPONSÁVEIS PELA APLICAÇÃO DA LEI	399
Disposições gerais	400
Disposições específicas	401
Policimento de reuniões ilegais	402
Policimento de indivíduos sob custódia ou detenção	403
Habilitação, formação e orientação	403
Procedimentos de comunicação e revisão	404
PRINCÍPIOS RELATIVOS A UMA EFICAZ PREVENÇÃO E INVESTIGAÇÃO DE EXECUÇÕES EXTRALEGAIS, ARBITRÁRIAS E SUMÁRIAS	406
Prevenção	406
Investigação	407
Procedimentos judiciais	409
CONVENÇÃO CONTRA A TORTURA E OUTRO TRATAMENTO OU PENAS CRUÉIS, DESUMANOS OU DEGRADANTES	411
PARTE I	411
PARTE II	416
PARTE III	423
CONVENÇÃO INTERAMERICANA PARA PREVENIR E PUNIR A TORTURA	426

Anexo F

Recomendações para as comunicações através da mídia	433
1. Introdução	433
2. Mídia impressa	433
2.1. Regras básicas do texto jornalístico	433
2.2. Imparcialidade e credibilidade	437
2.3. Dicas de redação	438
3. Rádio e televisão	440
4. Sugestões para os três tipos de mídia	442

Apresentação

Este guia é produto de uma das ações do Programa de Apoio Institucional às Ouvidorias de Polícia e Policiamento Comunitário, desenvolvido pela Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República do Brasil e financiado pela União Européia.

Ele resulta do trabalho de um grupo de especialistas brasileiros, no qual se incluem vários ex-ouvidores de Polícia, tendo contado também com apoio técnico da União Européia por intermédio da IGAI – Inspeção Geral de Assuntos Internos – de Portugal.

O processo de elaboração do livro iniciou-se com um primeiro esboço, que foi utilizado para um curso dirigido a ouvidores de polícia em agosto de 2006, em Brasília. Posteriormente, boa parte dos materiais foi usada em dois cursos oferecidos a funcionários das Ouvidorias, realizados em São Paulo e em Belo Horizonte no segundo semestre de 2006. As avaliações, críticas e sugestões recebidas nos três cursos foram de grande importância para aperfeiçoar o conteúdo dos textos. Por isso, queremos desde logo agradecer a participação dos ouvidores e do pessoal técnico das Ouvidorias na elaboração deste texto que, em razão disso, é também obra deles(as).

O guia tem vários usos possíveis:

- como texto de referência e de consulta permanente para as pessoas que trabalham nas Ouvidorias;
- como material didático de apoio para cursos de formação de novos funcionários e estagiários de Ouvidorias;
- como orientação na criação de novas Ouvidorias nos estados em que elas ainda não existem;
- como texto de divulgação e de reflexão – destinado a especialistas em segurança pública e à sociedade em geral – sobre o controle institucional das polícias e a experiência brasileira.

Ao todo, são 8 capítulos que não precisam necessariamente ser lidos em seqüência, pois, embora encadeados, têm relativa autonomia, cada qual focalizando um tema.

Nos dois primeiros, analisam-se, respectivamente, a noção de controle institucional e diversas experiências internacionais de controle externo de polícia.

O terceiro descreve o funcionamento atual das Ouvidorias de Polícia brasileiras e oferece um balanço sobre suas possibilidades e limitações.

O capítulo 4 propõe um novo modelo de Ouvidoria para o Brasil. Por um lado, o texto faz propositadamente algumas escolhas e adota certas posições que podem chegar a ser controvertidas e precisar de reformas significativas. Por outro lado, ele também sugere caminhos para o aperfeiçoamento do modelo atual que não demandam grandes mudanças legislativas ou estruturais. Assim, boa parte das sugestões apresentadas poderia ser implementada imediatamente, exigindo apenas vontade política e aporte de alguns recursos, como é o caso das propostas para que as Ouvidorias adotem uma posição mais proativa em relação ao controle da atividade policial.

Se os quatro primeiros capítulos fornecem uma abordagem geral sobre as Ouvidorias de Polícia, os quatro restantes possuem um conteúdo mais prático e operacional: descrevem métodos, rotinas e procedimentos para construir e gerenciar uma instituição desse tipo. Inicialmente, o capítulo 5 mostra como receber e acolher adequadamente as pessoas que procuram a Ouvidoria e ao mesmo tempo como transformar seus relatos em registros estruturados que possibilitem a investigação das denúncias. Um dos maiores desafios para uma Ouvidoria é justamente conciliar esses dois objetivos, evitando, seja um acolhimento incapaz de produzir informações indispensáveis à apuração dos fatos, seja a recepção fria e burocrática dos denunciantes, interessada apenas em extrair dados. Em apêndice a esse capítulo, apresenta-se um modelo de formulário de protocolo para registrar denúncias, sugestões e elogios trazidos pelos comunicantes.

Na seqüência, o capítulo 6 analisa o sistema de informações que deve servir de coluna vertebral a todo o trabalho da Ouvidoria. Ele considera tanto o manejo de documentos em papel quanto o uso de um programa informatizado que torne mais ágil a gestão das informações. Alguns exemplos de telas de entrada de dados são apresentados para mostrar como funcionaria um programa de computador especificamente desenhado para o trabalho das Ouvidorias. De fato, uma outra ação do Projeto Institucional de Fortalecimento das Ouvidorias contempla justamente a elaboração de um *software* para tal fim.

O capítulo 7 lida com a elaboração de relatórios periódicos que as Ouvidorias têm de produzir e oferece, em apêndice, um modelo concreto de relatório trimestral. Finalmente, o capítulo 8 discute as principais parcerias que a instituição deveria

construir e manter, e trata também das estratégias de comunicação institucional, com ênfase na descrição das funções de uma Assessoria de Comunicação.

Em função do sentido didático que se procurou imprimir ao manual, foram incluídas, ao fim de cada capítulo, algumas perguntas de assimilação e algumas questões para estimular a reflexão e o debate coletivo sobre cada tema. A intenção didática explica também certo grau de superposição e reiteração entre os conteúdos dos diversos capítulos, assim como as remissões cruzadas de uns para outros, feitas ao longo do texto.

Ao final do livro, encontram-se os anexos, de caráter mais técnico e detalhado que os capítulos, elaborados por especialistas em cada área. Eles servem de material adicional de consulta para os leitores que queiram se aprofundar no conhecimento de temas específicos complementares, como direito processual penal, perícias técnicas, etc.

Para os autores deste volume, ele deve ser considerado um “manual em construção”, por dois motivos fundamentais. Primeiro porque, com o passar do tempo, será necessário complementar e modificar seus conteúdos, adequando-os às mudanças da realidade. Segundo, porque ele deve ser adaptado aos contextos locais das diferentes Ouvidorias, o que pode provocar a necessidade de alterações ou acréscimos em relação aos conteúdos aqui apresentados. Noutras palavras, o livro não se propõe como receituário fechado e acabado, mas apenas como uma referência, um programa de mínimos, que, usado criativamente, pode auxiliar no processo de expansão e consolidação do controle externo da polícia no Brasil.

Capítulo 1

A noção de controle institucional e sua aplicação às polícias

A noção de controle da polícia, particularmente a de controle externo, é comumente associada à capacidade de punir as condutas desviantes ou irregulares dos membros da instituição, para evitar que elas se repitam. Mas, na verdade, o conceito de controle institucional é muito mais abrangente.

Em Administração, controle designa uma operação que compreende três etapas:

- a) coleta de informações sobre os resultados obtidos com a realização de determinada atividade;
- b) comparação dos resultados obtidos com os resultados esperados;
- c) adoção, caso necessário, de providências corretivas para atingir a meta planejada.

De acordo com Fayol (1990), o controle consiste

“em verificar se tudo corre em conformidade com o plano adotado, com as instruções emitidas e os princípios estabelecidos, tendo como objetivo apontar as falhas e os erros para retificá-los e evitar sua reincidência”.

Assim, a ação controladora tem sempre a finalidade de medir resultados, de impedir desvios e, se for o caso, de indicar, ainda a tempo, medidas saneadoras para alcançar a meta desejada e assegurar o resultado inicialmente planejado. Donde se pode concluir que é praticamente impossível o exercício do controle de uma instituição quando se desconhece o que foi planejado como meta do seu trabalho.

Cabe, portanto, perguntar que tipo de instituição se quer, antes de discutir como ela deve ser controlada. Uma vez conhecidos os objetivos, os procedimentos recomendados, os valores a serem preservados e os princípios que devem orientar a ação institucional, os órgãos de controle dispõem do padrão e das referências gerais para exercer atividades de controle, entre elas:

- Detectar problemas de orientação e de execução;

- Receber denúncias e reclamações;
- Mapear pontos críticos e problemáticos;
- Sistematizar dados e informações relevantes;
- Avaliar condutas e procedimentos;
- Cobrar a apuração de responsabilidades de agentes e de órgãos;
- Comparar o desempenho real com os padrões desejados;
- Sugerir e cobrar as correções necessárias;
- Propor medidas saneadoras a tempo, antes que os erros se repitam ou que os problemas observados se agravem.

Quando a lei confere a uma determinada instituição o poder de realizar o controle externo sobre a atividade de outra, ela deve fornecer, ao mesmo tempo, os poderes e os meios necessários para esse exercício. Assim, por exemplo, para viabilizar o controle externo do governo federal, expressamente previsto no artigo 70 da Constituição brasileira de 1988, esta atribuiu ao órgão controlador – o Congresso Nacional – os poderes de apreciar e julgar contas de administradores; apreciar a legalidade de atos administrativos; realizar inspeções e auditorias; fiscalizar contas e aplicações de recursos; coletar informações; aplicar sanções; fixar prazos para providências saneadoras; sustar a execução de atos impugnados e representar contra atos irregulares ou abusivos.

Num Estado Democrático de Direito, o exercício do poder institucional não pode e não deve estar subordinado ao interesse particular e exclusivo do governante. Por princípio, o Estado Democrático de Direito deve excluir toda arbitrariedade no exercício do poder. É isto que o caracteriza – a subordinação de todas as instituições, de todos os órgãos, de todos os agentes públicos e, em suma, de todo o Estado, ao mandamento legal.

Estado de Direito, como a própria expressão indica, é o Estado submetido ao Direito, aquele cujo poder e atividade estão regulados e controlados pela Lei, sendo que Direito e Lei devem ser entendidos como expressão da vontade geral (Elias Diaz, 1975, p.13). Não se trata, apenas, de obediência cega a um conjunto de regras, regulamentos, códigos e estatutos, mas de um conjunto de valores que as autoridades e os agentes do Estado devem promover e respeitar.

Para Messner (1967), só se pode afirmar a existência do Estado de Direito ao se verificar a ocorrência de dois pressupostos essenciais:

1. a garantia e o respeito aos direitos fundamentais da pessoa humana;
2. a proteção desses direitos frente ao arbítrio dos titulares do poder estatal.

Nas sociedades políticas contemporâneas, esse deve ser o eixo da governabilidade – o respeito aos direitos humanos. Esse também deve ser, portanto, o motivo inspirador e a razão de ser de toda a atividade policial, e a observância desse princípio pelos policiais, a preocupação maior do órgão controlador.

Vale lembrar, por oportuna, a advertência do professor Fabio Konder Comparato (2000):

“Se a essência da política é a relação de poder entre governantes e governados, o magno problema de toda organização constitucional foi e será sempre a instituição de limites ao exercício do poder”.

E o poder, já ensinava Montesquieu “vai até onde ele encontra os seus limites”.

O controle externo das políticas sociais – a da segurança pública, inclusive – tem sua fundamentação no princípio da participação direta do cidadão na gestão pública, inscrito na Declaração Universal dos Direitos Humanos que, em seu artigo XXI (alínea 2), afirma que toda pessoa “tem igual direito de acesso ao serviço público do seu país”.

O controle externo das políticas sociais é também acolhido integralmente pela Constituição brasileira de 1988, no artigo primeiro e em diversos dispositivos voltados para a garantia de gestão democrática das políticas públicas, como por exemplo:

- na política de seguridade social – art. 194, § único, VII
- no sistema único de saúde – art. 198, II
- na política de assistência social – art. 204, II
- na política de educação – art. 206, VI

Nesse mesmo sentido, no capítulo da Administração Pública, a Constituição determina:

1. Que toda a administração direta e indireta, de qualquer dos Poderes, em qualquer nível, obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, publicidade e eficiência,

2. Que a lei:

- a) Disciplinará as formas de participação do usuário, as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral.
- b) Garantirá:
 - a manutenção dos serviços essenciais
 - a avaliação periódica externa e interna da qualidade dos serviços
 - o acesso aos registros administrativos
 - a representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargos, empregos e funções.

Essa é a regra geral (artigo 37) para toda a administração pública e, logicamente, também para o sistema de segurança pública.

1.1. Controle da polícia

Assim como em qualquer outra instituição, quando se fala em controle externo da polícia, cabe perguntar que ações, exatamente, devem ser objeto do controle. No caso da polícia, costuma-se entender o controle essencialmente como punição de desvios cometidos pelos agentes e adoção de medidas preventivas para evitar a repetição das condutas irregulares. Mas, se o objeto do controle é a “atividade policial”, em sentido amplo, esse controle pode ser entendido de forma bem mais abrangente e pode incluir, por exemplo, a fiscalização da qualidade do serviço policial ou o monitoramento do grau em que a instituição consegue satisfazer o direito das pessoas à segurança. Logo, além da investigação de abusos cometidos por policiais, a instituição controladora pode se ocupar de procedimentos operacionais; da seleção e do treinamento dos agentes; do grau de satisfação da comunidade com a sua polícia; de prioridades estratégicas; da execução orçamentária, e assim por diante.

Há vários tipos e formas de controle da polícia. Podemos distinguir, por exemplo, o controle formal, exercido por órgãos que têm essa atribuição institucional, e o controle informal, exercido de forma espontânea por pessoas ou grupos, tais como os próprios pares, a imprensa ou os cidadãos em geral.

Outra classificação muito comum é aquela que diferencia o controle interno, aplicado por membros da própria instituição, do controle externo, exercido por pessoas alheias à polícia. Se o controle interno é imprescindível, o externo pode ser percebido como mais isento e afastado do corporativismo, e pode responder melhor aos anseios da sociedade.

Comparando os dois tipos de controle, Alemika (2005) aponta as vantagens e desvantagens de cada um:

CONTROLE INTERNO

- **Vantagens:**

- A autoridade policial conhece melhor trabalho de polícia e detecta melhor as irregularidades
- A maior parte dos desvios detectados é de pequena gravidade e pode ser resolvida pelos supervisores imediatos
- Os mecanismos disciplinares internos são mais aceitos e produzem mais cooperação por parte dos policiais
- O resultado dos procedimentos disciplinares pode influenciar outras decisões institucionais (como mudanças na formação ou na seleção dos agentes, por exemplo)
- A regulação interna pode ser mais detalhada e extensiva, e pode cobrir um leque maior de condutas policiais, não apenas casos aberrantes
- O controle interno pode ser mais variado, sutil e preciso. Pode usar mecanismos formais e informais

- **Desvantagens:**

- Os comandantes das corporações policiais resistem a divulgar e punir condutas irregulares
- O código de segredo, a solidariedade interna e o corporativismo dificultam a realização de investigações isentas e efetivas
- Os mecanismos administrativos de controle são pouco transparentes
- As provas utilizadas podem ser subjetivas e favorecer os policiais acusados
- O poder de polícia pode ser usado para intimidar e coagir os denunciantes
- Os denunciantes não são suficientemente informados do procedimento e do resultado das investigações
- Os cidadãos tendem a ficar insatisfeitos com o resultado das denúncias, devido à falta de transparência e de isenção dos procedimentos internos

Além das desvantagens do controle interno enumeradas por Alemika, podemos citar duas outras que parecem ter especial importância no caso brasileiro:

- Prevalência da hierarquia institucional, que faz com que o controle se exerça de forma muito mais rigorosa sobre as bases do que sobre as cúpulas das corporações. Dificilmente um corregedor de polícia consegue realizar uma investigação independente se o acusado é, por exemplo, o chefe ou comandante geral da corporação, seu superior hierárquico.
- Códigos disciplinares rígidos, em particular nas polícias militares, que freqüentemente não respeitam o direito de defesa dos policiais

CONTROLE EXTERNO

- **Vantagens:**

- Os cidadãos têm mais acesso aos órgãos de controle
- Os procedimentos são mais transparentes e têm maior divulgação
- Há menos chance de intimidação dos denunciadores por policiais
- Há ganhos para a imagem da polícia, na medida em que esta se mostra disposta a retirar da corporação as “maças podres”
- Os cidadãos tendem a confiar mais em órgãos de controle que não pertencem às instituições controladas

- **Desvantagens:**

- O órgão de controle externo pode minar a autoridade dos comandantes e a confiança dos subordinados, com impactos negativos na disciplina
- As denúncias ao órgão externo podem ser usadas para vinganças pessoais contra policiais
- A avaliação de civis que não conhecem bem como funciona a polícia pode não levar em conta as peculiaridades e os riscos do trabalho policial
- Tende a haver maior resistência dos policiais a cooperar com mecanismos externos de controle

Na verdade, os controles interno e externo não precisam se opor um ao outro; podem e devem se complementar. O controle externo pode fortalecer o interno de diversas maneiras, a saber:

- cobrando um funcionamento eficiente do controle interno e exigindo que se invista mais nele
- trocando informações
- articulando ações simultâneas dos dois tipos de órgãos
- ameaçando com a intervenção dos órgãos externos, cujo custo político para a corporação seria mais alto, quando os controles internos enfrentarem resistências corporativistas

Por sua vez, o controle interno pode fortalecer o externo:

- delegando competências ou tarefas aos órgãos externos, para gerar credibilidade
- ajudando a divulgar internamente os objetivos e resultados do controle externo
- ajudando a vencer resistências internas ao controle externo

Perguntas para Assimilação

1. Qual é a noção de controle em Administração?
2. Dê alguns exemplos de atividades de controle.
3. Como se define o Estado Democrático de Direito?
4. Que atividades podem ser entendidas dentro do conceito de controle de polícia?
5. Mencione algumas desvantagens do controle interno de polícia.

Questões para Discussão

1. Qual é a importância do controle externo da polícia num estado democrático?
2. Qual é a visão da Constituição Brasileira de 1988 sobre a noção de controle social do Estado?
3. Quais são as dificuldades para lograr uma relação cooperativa entre os órgãos de controle interno e externo da polícia?

Bibliografia

Alemika, EEO. *Social Agencies and Mechanisms of Police Accountability*. Paper apresentado na Conferência “Police Accountability and the Quality of Oversight: Global Trends in National Context” organizada pela Altus. Haia, Holanda, outubro de 2005.

Comparato, Fabio Konder. Prefácio a Lyra, Rubens Pinto. *A Ouvidoria na Esfera Pública Brasileira*. João Pessoa e Curitiba, Ed. Universitária/UFPB e Ed. Universitária/UFPR, 2000.

Días, Elias. *Estado de derecho y sociedad democrática*. Madrid, Cuadernos para el Diálogo, 1975.

Fayol, Henri. *Administração industrial e geral: Previsão, organização, comando, coordenação e controle*. São Paulo, Atlas, 10ª ed., 1990.

Messner, Joannes. *Ética Social, Política y Econômica*. Madrid, Ediciones Rialp, 1967.

Capítulo 2

Controle interno da polícia: experiências internacionais

Este capítulo traça um panorama dos mecanismos de controle externo da polícia hoje encontrados em diversos países e, mais especificamente, dos mecanismos governamentais.

2.1. Introdução¹

Um desafio sempre presente nas sociedades democráticas é o de conciliar a eficácia da ação policial com o respeito aos direitos individuais e coletivos. Para enfrentar esse desafio é que se criaram, em muitos países, mecanismos de controle interno e externo, objetivando garantir a legalidade e a legitimidade do uso da força pela polícia. Se todos os órgãos públicos devem prestar contas à sociedade, a polícia, que exerce o monopólio do uso legítimo da força conferido ao Estado, precisa estar submetida a controles especiais.

“Quem vigia os vigias?”, já perguntava em Roma, nos primórdios da era cristã, o poeta satírico Juvenalis (70 a 138 D.C.). Ao que se pode acrescentar outra indagação: *como vigiar os vigias?* Não há uma resposta única para essas perguntas: diferentes países têm adotado modelos de controle muito variados, tanto no formato institucional como na abrangência dos poderes e no modo de atuação. Todos, porém, com a mesma preocupação de fazer com que as polícias prestem contas do seu trabalho e respondam pelas conseqüências de suas ações.

A implantação do controle externo é muitas vezes a única forma de restaurar a credibilidade na polícia.

Geralmente, a necessidade de submeter a ação policial ao controle da sociedade fica mais evidente quando as polícias se encontram de tal forma desacreditadas, pelos altos níveis de violência ou de corrupção, que a implantação do controle externo é o único meio para tentar restaurar sua credibilidade. Isso pode ocorrer em diversas circunstâncias, como a transição de uma ditadura para um regime democrático, o fim de uma guerra civil, um período de bruscas mudanças sócio-econômicas ou a ocorrência de episódios que mobilizam forte reação popular.² Na África do Sul, por exemplo, a

1 Esta introdução utiliza material do livro *Quem vigia os vigias?*, de Julita Lemgruber, Leonarda Musumeci e Ignacio Cano, 2003.

2 Cf. ALEMIKA, Etannibi, 2004.

reforma das polícias e a criação do controle externo vieram com o término do *apartheid*; na Irlanda do Norte, após o acordo entre católicos e protestantes; na Inglaterra e na Bélgica, em seqüência a sérios embates entre civis e policiais. O caso Rodney King, ocorrido em 1991 na cidade norte-americana de Los Angeles, tornou-se paradigmático: a cena de policiais espancando brutalmente um homem negro, registrada por um cinegrafista amador, deu origem a violentos protestos que resultaram na criação de dois novos mecanismos locais de controle externo da polícia.

Foi nos EUA, na década de 1940, que surgiram as primeiras instituições governamentais voltadas exclusivamente para o controle externo da polícia. Elas se estruturaram de forma mais organizada a partir dos anos 1970, quando órgãos semelhantes começaram a surgir também em outros países.

As primeiras instituições contemporâneas expressamente voltadas para o controle externo da polícia – ou *civilian oversight of the police* ('supervisão civil' da polícia), como é mais conhecido nos países de língua inglesa – datam dos anos 1940 nos Estados Unidos, mas foi a partir dos anos 70 que elas começaram a se estruturar de forma mais sistemática. Ao longo das décadas de 1970 e 1980, Austrália, Canadá e Grã-Bretanha e, nos anos 90, outros países, como Irlanda do Norte, Portugal, Bélgica, Índia e África do Sul, também introduziram modalidades institucionais diversas de controle externo. Mais recentemente começaram a surgir em países latino-americanos os *Defensores del Pueblo*, figuras equivalentes aos *Ombudsmen* de certas regiões da Europa Ocidental, que não se ocupam apenas da atividade policial, e sim da tarefa mais geral de defender os direitos dos cidadãos contra a ação irregular ou ilegal de qualquer tipo de servidor público.

Para traçar um panorama dos vários modelos de controle externo da polícia, serão ressaltadas, inicialmente, suas principais diferenças, tomando por base alguns critérios importantes de classificação. Em seguida, serão descritas com mais detalhes algumas experiências levantadas em países dos cinco continentes, para que se possa colocar em perspectiva o modelo brasileiro de Ouvidoria, discutido no próximo capítulo deste manual.

2.2. Panorama comparativo

Numa definição inicial e muito ampla, os mecanismos de controle externo da polícia podem ser classificados em governamentais e não-governamentais. Existem tipos muito variados de ambas as categorias. Entre os mecanismos não-governamentais inclui-se, também, a mídia.

Embora este capítulo privilegie as experiências governamentais, que mais se prestam à comparação com as nossas Ouvidorias, é importante sublinhar que o controle externo da polícia também pode ser exercido por entidades não-governamentais. Em alguns países, notadamente nos Estados Unidos, há ONGs especializadas em monitorar a violência policial, em sensibilizar a mídia para o problema e em prestar assistência jurídica às vítimas, para que obtenham reparação legal. É o caso de instituições como *Coalition Against Police Brutality*, de Miami, *San Francisco Police Watch* e *New York City Police Watch*.

Outra forma de participação de entidades não-governamentais no controle e na mudança de atitude das polícias é o envolvimento na formulação e execução de políticas públicas voltadas para essa área ou, diretamente, em iniciativas de formação policial. Mas a grande maioria atua sobretudo na apresentação de denúncias, com o objetivo de provocar a ação dos governos. Em muitos países, a mídia também tem-se revelado um instrumento importante de controle, via exposição e denúncia das irregularidades e ilegalidades cometidas por policiais.

Os mecanismos governamentais de controle externo da polícia podem:

- *ser centralizados ou descentralizados;*
- *funcionar como órgãos colegiados ou basear-se em uma única pessoa;*
- *reportar-se a diferentes autoridades;*
- *ter ou não autoridade para investigar por conta própria;*
- *ter maior ou menor autonomia, independência e poder;*
- *ser basicamente proativos ou reativos;*
- *utilizar ou não a mediação como forma de resolução de queixas contra policiais.*

Examinando, especificamente, os mecanismos *governamentais* de controle externo da polícia hoje encontráveis no mundo, seria possível classificá-los por diversos critérios, a saber:

a) *Quanto ao grau de centralização:*

Alguns países possuem uma estrutura única e centralizada de controle externo, sob responsabilidade dos governos federais. Quase sempre, são países em que a própria polícia, ou pelo menos a principal força de segurança, também está subordinada ao governo central. Na Irlanda do Norte, o *Police Ombudsman*; na Inglaterra e País de Gales, a *Independent Police Complaints Commission (IPCC)*; em Portugal, a *Inspetoria Geral de Administração Interna (IGAI)*; na Bélgica, o *Comité Permanent de Controle de Services de Police (Comité P)*; na África do Sul, o *Independent Complaints Directorate (ICD)*.

Outros, ao contrário, têm uma multiplicidade de instituições voltadas para o controle dos abusos policiais. É o caso dos Estados Unidos, onde há instituições desse tipo em todos os níveis de governo: federal, estadual, municipal e local. Para citar apenas algumas: a *Civil Rights Division* (órgão federal ligado ao Departamento de Justiça), os *Civilian Complaint Review Boards*, presentes em várias cidades e o *Special Counsel* existente em alguns condados. Alguns países e até algumas cidades chegam a ter mais de uma entidade a quem a polícia deve prestar contas, dentro da mesma jurisdição.

b) *Quanto à estrutura:*

Certas organizações funcionam a partir de colegiados com vários membros, como é o caso dos chamados *Civilian Complaint Review Boards* nos Estados Unidos ou das *Human Rights Commissions* na Índia e em alguns países africanos. Nesse modelo, procura-se garantir que os membros sejam representativos da sociedade civil.

Outras estratégias de controle externo baseiam-se numa única pessoa, auxiliada por uma equipe, como é o caso do *Police Ombudsman* da Irlanda do Norte ou do *Independent Complaints Directorate*, da África do Sul.

c) *Quanto à indicação ou nomeação dos responsáveis:*

Os responsáveis pelas instituições às quais as polícias devem prestar contas podem ser eleitos, indicados pelo poder executivo, pelo poder legislativo ou por representantes da sociedade civil. Esses responsáveis, por sua vez, costumam reportar-se e prestar contas primeiramente a quem os nomeou, que pode ser um governador de estado ou de província (como na Austrália); um ministro (como em Portugal), o Parlamento (como na Inglaterra e no Canadá) ou uma outra fonte de autoridade.

d) *Quanto à capacidade de investigação:*

Ter ou não o poder de investigar a polícia por seus próprios meios é um critério muito importante de diferenciação das entidades de controle externo, que está relacionado também ao grau de independência dessas instituições.

Em alguns casos, as instituições são apenas receptoras de queixas, que encaminham aos órgãos de controle interno das próprias polícias para que eles realizem a investigação. O que varia, neste caso, é o poder maior ou menor que o órgão de controle externo tem de monitorar a apuração dessas queixas, cobrar resultados e interferir no rumo das investigações.

De início pouco comum, a prática da investigação autônoma vem sendo crescentemente adotada em muitos países. Nesse modelo, é o próprio órgão de controle externo que investiga as denúncias, recomenda medidas disciplinares cabíveis e/ou aciona a promotoria para dar início ao processo legal. O melhor exemplo, hoje, de uma instituição de controle externo da polícia com absoluta independência investigativa é o *Police Ombudsman* da Irlanda do Norte.

Mas nem sempre os organismos com capacidade de investigar o fazem plenamente. Alguns, como o *Independent Complaints Directorate* da África do Sul selecionam apenas os casos mais graves. Outros têm autoridade para investigar somente queixas com um certo perfil, por exemplo, episódios de violência e abuso de poder, mas não denúncias de corrupção policial; ou episódios de violência policial em geral, mas não aqueles que resultem em morte da vítima (muitos dos *Civilian Complaints Review Boards* dos Estados Unidos se encaixam nesse modelo restrito).

e) *Quanto ao grau de independência e à extensão dos poderes:*

Além da capacidade de realizar investigações próprias, outros elementos definem a autonomia maior ou menor de um órgão governamental de controle externo: se ele dispõe ou não de orçamento próprio; qual o seu grau de liberdade no manejo de recursos e na contratação de pessoal; se possui ou não sede própria; que lugar ele ocupa na estrutura de governo, e assim por diante. O que se constata, de modo geral, é que os organismos com autoridade para investigar são também os que apresentam elevados graus de autonomia financeira e administrativa.

Embora possam, por exemplo, solicitar documentos das polícias, rever as investigações conduzidas pelos órgãos de controle interno e recomendar encaminhamentos alternativos, as entidades que não investigam por conta própria costumam ter poderes limitados. Já entre as que podem investigar, a extensão desses poderes varia bastante;

em alguns casos é muito ampla e permite aos responsáveis pelo controle realizar ações tais como: prender policiais; intimar pessoas a depor; efetuar buscas para obter provas; agir por iniciativa própria sem aguardar denúncia ou queixa; adentrar um estabelecimento policial sem prévia autorização do seu titular; consultar todos os bancos de dados de uma força policial; interceptar comunicações; obrigar um policial a responder a acusações incriminadoras; exigir a apresentação de documentos; impor sanções a quem não acatar suas determinações; recorrer da imposição de sanções disciplinares; encaminhar casos para a mediação de conflitos, e assim por diante. São exemplos de entidades com ampla independência e amplos poderes o *Police Ombudsman* da Irlanda do Norte, algumas instituições australianas de controle externo da polícia e o *Special Investigations Unit* do Canadá.

f) *Quanto ao modo de atuação:*

Há entidades de controle externo essencialmente reativas, que se limitam a trabalhar com queixas individualizadas de abusos policiais. Outras são essencialmente proativas: dedicam-se, sobretudo, a avaliar políticas, procedimentos e padrões de conduta irregular ou ilegal. Há ainda as que conjugam as duas estratégias: lidam com queixas individuais e também atuam no monitoramento mais amplo do trabalho policial, com o objetivo de recomendar alterações nas políticas de segurança. Bons exemplos deste último modelo são o *Police Ombudsman* da Irlanda do Norte e a Inspeção Geral da Administração Interna de Portugal.

O trabalho proativo busca localizar e resolver problemas sistêmicos das polícias – o que pode envolver desde a avaliação de técnicas e procedimentos específicos, até a intervenção nas políticas de treinamento, planejamento e gerência das organizações policiais. Trata-se de estratégias orientadas primordialmente para a *prevenção* da conduta irregular ou ilegal e para a melhoria geral dos serviços policiais. Destaca-se como exemplo desse tipo de controle externo o *Special Counsel for the Los Angeles County Sheriff's Department*.

Há também organismos que atuam a partir de uma perspectiva ainda mais abrangente, discutindo a política de segurança como um todo e, em alguns casos, tendo autoridade até para indicar os chefes de polícia. Trata-se de colegiados que representam a comunidade, em geral escolhidos por autoridades locais e referendados pelo poder legislativo. Incluem-se nesse caso as *Police Commissions* nos Estados Unidos e as *Police Authorities* na Inglaterra e País de Gales.

g) Quanto ao uso ou não de estratégias de mediação:

Alguns órgãos de controle externo utilizam vias alternativas à judiciária, como a mediação de conflitos, no encaminhamento de denúncias consideradas menos graves. O *Police Ombudsman* da Irlanda do Norte, por exemplo, não só recorre a essa estratégia como dispõe de profissionais treinados em mediação. Noutros casos, as partes são encaminhadas a instituições públicas ou a organizações não-governamentais especializadas. A última situação é ilustrada pela cidade de Minneapolis, nos EUA, cujo órgão de controle, a *Minneapolis Civilian Police Review Authority*, utiliza serviços de uma ONG local para resolver parte das queixas contra policiais. É importante ressaltar que a solução do litígio pela mediação e pelo diálogo pressupõe concordância prévia de ambas as partes com este tipo de encaminhamento, em que o policial envolvido não recebe punição nem registro na ficha disciplinar.

2.3. Experiências selecionadas

Esta seção descreve mais detalhadamente alguns mecanismos de controle externo da polícia em países europeus – Irlanda do Norte, Inglaterra e País de Gales, Portugal e Bélgica –, nos Estados Unidos e na África do Sul. De forma mais resumida, apresenta ainda alguns outros mecanismos encontrados no Canadá, na Austrália, na Índia, e em países africanos e latino-americanos.

O objetivo desta seção é detalhar algumas experiências internacionais importantes, hoje, na área do controle externo governamental das polícias.

2.3.1. Irlanda do Norte³

Um dos mais poderosos mecanismos de controle externo nos dias atuais é o da Irlanda do Norte, criado a partir do *Good Friday Agreement* (Acordo da Sexta-Feira Santa), que em 1998 pôs fim a 30 anos de conflitos sangrentos entre católicos e protestantes. Algumas disposições do Acordo diziam respeito ao funcionamento da polícia: esta deveria ser inteiramente reformada e, depois da reforma, supervisionada por um órgão com ampla autoridade e independência.

³ O relato sobre o funcionamento do *Police Ombudsman* da Irlanda do Norte é um resumo de documento enviado a Julita Lemgruber, em março de 2006, por Nuala O’Loan, titular do órgão desde a sua criação.

Criou-se assim, em novembro daquele ano, o *Police Ombudsman* (PO), que começou a funcionar em abril de 2000 com a responsabilidade de montar um sistema de controle que ganhasse a confiança do público e da própria polícia. Para isso, foi realizado inicialmente um trabalho de aproximação com as associações de policiais e foram discutidos com as polícias os manuais de queixas e de investigações – sempre resguardando, porém, a independência do órgão de controle externo.

O PO dispõe de orçamento próprio e de autonomia para contratar pessoal, podendo incluir ex-policiais em seus quadros, desde que não tenham atuado no país. Em 2006, contava com um total de 128 funcionários. Possui também prédio próprio, no centro de Belfast, e utiliza o espaço de ONGs em outras localidades para ouvir queixas sem colocar em risco a segurança das testemunhas. Todos os investigadores têm poder de polícia, inclusive o de prender policiais e o de requerer qualquer tipo de documento considerado necessário para a investigação. Uma parte do orçamento do *Police Ombudsman* é destinada especificamente à contratação de órgãos de perícia técnica externos à polícia.

Nos seus primeiros 5 anos de atuação, o PO recebeu um total de 17.000 queixas, feitas por fax, por correio postal, por e-mail ou por telefone. Muitas das queixas são encerradas informalmente; outras são imediatamente encaminhadas aos investigadores e, destas, algumas são concluídas após rápida investigação. As queixas investigadas integralmente são as que envolvem conduta irregular ou ilegal de policiais – desde abuso de autoridade e acobertamento de crimes até o envolvimento em assassinatos, sendo que a polícia da Irlanda do Norte está obrigada a comunicar imediatamente ao *Police Ombudsman* qualquer morte que resulte de uma ação policial, ou qualquer episódio em que o uso da força possa ser considerado abusivo. No caso de queixas menos graves, havendo anuência do queixoso, é sempre tentada a mediação (cerca de 70% das queixas de baixa gravidade são resolvidas dessa forma). Salvo em circunstâncias excepcionais, a entidade de controle externo só investiga queixas relativas a incidentes ocorridos nos 12 meses anteriores.

Quando o resultado da investigação indica existência de delito, o PO recomenda ao Ministério Público que o policial seja processado criminalmente e, nos casos em que a má conduta configura apenas infração disciplinar, recomenda ao Chefe de Polícia a punição do infrator. Além da interlocução permanente com a polícia, o *Ombudsman* mantém estreito diálogo com a promotoria e com os outros órgãos judiciários, para que suas solicitações sejam rapidamente atendidas. Na outra ponta, presta informações regulares sobre o andamento das investigações, geralmente em intervalos de seis semanas, tanto aos policiais investigados quanto aos autores das queixas.

Há sempre um investigador do PO de plantão, 24 horas por dia, 7 dias por semana, para ser acionado imediatamente na ocorrência de algum incidente grave. Quando acionado, ele deve comparecer ao local da ocorrência em no máximo 90 minutos, se o incidente for em Belfast, ou em 180 minutos, se for noutra local. Mesmo não havendo queixa, o *Police Ombudsman* pode iniciar uma investigação por conta própria, ou a pedido do *Chefe de Polícia*, do *Policing Board*, ou ainda do *Secretary of State*, cargo que na Irlanda do Norte equivale ao de primeiro-ministro.

O resultado de toda investigação deve indicar se o problema ocorreu em consequência de procedimentos usuais da polícia ou resultou de falhas no treinamento dos policiais. O PO encaminha relatórios periódicos ao *Secretary of State*, que os apresenta ao Parlamento, e obrigatoriamente elabora estatísticas sobre as tendências e padrões das queixas contra a polícia, para informar à própria polícia e ao *Policing Board*.⁴ Assim, sem prejuízo da punição de desvios individuais, o objetivo do PO é claramente trabalhar numa perspectiva sistêmica, realizando avaliações periódicas de procedimentos utilizados pela polícia e formulando recomendações para o aperfeiçoamento da atividade policial.

Outras preocupações do órgão são manter o público informado e avaliar o grau de confiança no seu próprio trabalho. Para isso, faz consultas regulares e campanhas de esclarecimento. Em 2006, pesquisas de opinião pública indicavam que 84% da população da Irlanda do Norte conhecia o *Police Ombudsman* e acreditava na sua independência; 83% acreditavam que ele podia ajudar a polícia a realizar um trabalho de qualidade.

2.3.2. Inglaterra e País de Gales⁵

A IPCC – *Independent Police Complaints Commission* (Comissão Independente de Queixas contra a Polícia) – foi criada em abril de 2004, tomando o lugar de outra instituição de controle externo, a *Police Complaints Authority* (PCA). Esta última surgira depois de uma série de distúrbios de rua na área de Brixton, ao sul de Londres, em 1981, com violentos confrontos entre a polícia e a população local, basicamente afro-caribenha. Tais episódios causaram profunda desconfiança na polícia, principalmente por parte da população negra, e levaram à criação da PCA para Inglaterra e País de Gales. Entretanto, esse órgão se limitava a supervisionar investigações que a própria polícia

4 Os *Police Boards* na Grã-Bretanha se assemelham muito às *Police Commissions* encontradas nos Estados Unidos: são organismos constituídos por representantes da comunidade, indicados pelo Poder Executivo, para auxiliar na orientação da política de segurança pública e do trabalho das polícias.

5 Esta parte está baseada em HARDWICK, 2005.

conduzia sobre má conduta de policiais e não era considerado confiável pelo público, dada a extrema lentidão dos procedimentos e a baixa qualidade dos resultados.

Decidiu-se, assim, criar outra organização de controle externo com um perfil bastante diferente. Ao contrário da PCA, a IPCC tem poder de investigar por conta própria, sendo a polícia obrigada a entregar-lhe os casos mais sérios para investigação. A IPCC pode também apurar episódios que julgue merecerem especial atenção, como aqueles relacionados ao terrorismo, ou alguns casos de grande repercussão social.⁶

O novo órgão dispõe de orçamento próprio e autonomia para contratar pessoal. Seu titular reporta-se ao Ministro do Interior (*Home Office Minister*) e ao Parlamento. Em 2005 tinha mais de 150 investigadores trabalhando em tempo integral, numa equipe de 350 pessoas. Um terço dos investigadores compunha-se de ex-policiais ou policiais aposentados e o restante era de outra origem, mas com experiência em investigação.

Os investigadores da IPCC têm poder de polícia e podem, entre outras coisas, apreender documentos, entrar nas dependências da polícia, prender tanto policiais quanto cidadãos comuns e intimar pessoas a depor. Além disso, a IPCC tem direito de acesso a qualquer informação produzida pelos controles internos da polícia e pode apelar se não estiver satisfeita com o resultado de alguma investigação policial.

Parte das investigações sobre má conduta de policiais é integralmente realizada pela IPCC; outra parte é feita pela polícia e revista pela IPCC. Há também casos em que a IPCC acompanha cada passo da investigação policial, ou seja, em que toda a fiscalização é feita pelo órgão de controle externo. Uma das responsabilidades desse órgão é justamente assegurar que os controles internos da polícia funcionem bem e que tenham a maior credibilidade possível junto ao público.

No ano de 2004 a IPCC recebeu 24.000 queixas contra policiais. Cerca de 20% dessas queixas referiam-se a comportamento inadequado ou rude e a agressões físicas de menor gravidade. Do restante, muitas não tinham relação com desvios, mas sim com a omissão policial em certos tipos de casos, como os de violência doméstica. As queixas mais sérias eram aquelas relacionadas à morte de um cidadão depois do contato com a polícia, o que não se limita à morte de alguém num confronto com policiais ou por

6 A morte, pela polícia britânica, do brasileiro Jean Charles de Menezes no metrô de Londres é um exemplo. Envolvida na investigação do caso, desde o seu início, a IPCC conseguiu provar que não havia justificativa para a suspeita de que Jean Charles fosse um terrorista e, conseqüentemente, nada que justificasse sua morte. O relatório da IPCC, vazado para a imprensa, acabou por desmontar a versão que a polícia desejava fazer prevalecer. No entanto, o seu desempenho posterior frustrou enormemente as expectativas dos que esperavam que fossem derivadas responsabilidades individuais e institucionais de um caso de tal gravidade e a IPCC sofreu grande desgaste em função desse caso.

resistência à prisão, mas inclui também casos em que a polícia não tomou os devidos cuidados para evitar a morte de uma pessoa por acidente, por suicídio ou por homicídio (na Inglaterra e País de Gales, apenas 3 pessoas, em média, são mortas anualmente em confrontos com a polícia).

Diferentemente do *Police Ombudsman* da Irlanda do Norte, descrito mais acima, a IPCC se ocupa sempre de casos individuais, não de problemas sistêmicos ou operacionais – o que, para muitos estudiosos, é um fator limitante da capacidade de os controles externos provocarem mudanças realmente significativas na estrutura dos órgãos de segurança. Mas, ainda assim, a IPCC dispõe de plenos poderes para influenciar os padrões utilizados pela polícia na condução de investigações sobre má conduta de policiais.

2.3.3. Portugal⁷

A *Inspecção Geral da Administração Interna* (IGAI) surgiu em setembro de 1995, com autonomia técnica, administrativa e orçamentária. O inspetor-geral, cargo que só pode ser ocupado por um desembargador ou um procurador de Justiça, reporta-se diretamente ao ministro da Administração Interna, por quem é nomeado.

A IGAI dispõe de um serviço de inspeção e fiscalização com 22 profissionais em cargos comissionados, recrutados de outras áreas da administração pública por um período de três anos e provenientes de diversas áreas do conhecimento, como investigação criminal, administração pública e gestão das forças de segurança. Os inspetores são indicados pelo inspetor-geral e nomeados pelo ministro, o qual, por sua vez, presta contas ao Parlamento.

As atribuições da IGAI não se restringem ao controle externo das polícias, mas abrangem também os outros órgãos públicos sob responsabilidade do Ministério da Administração Interna, como o serviço de bombeiros. Seu trabalho consiste em realizar inspeções ordinárias e extraordinárias, e auditorias para avaliação da eficácia dos órgãos supervisionados. Além disso, investiga queixas da população e denúncias de violação da legalidade, tomando a iniciativa de abrir processos de averiguações e, por determinação ministerial, inquéritos e processos disciplinares.

Todos os casos de maior gravidade, como maus tratos, tortura, lesões corporais e morte de cidadãos provocadas pela polícia, são investigados diretamente pela IGAI, enquanto as queixas menos graves são investigadas pelas próprias polícias e

⁷ Para o funcionamento da IGAI, ver MAXIMIANO, 2003.

supervisionadas pela IGAI. Vale sublinhar que, quando a IGAI conduz uma investigação disciplinar por decisão própria ou ministerial, a competência investigatória e decisória da polícia lhe é imediatamente transferida. Isso resulta num procedimento totalmente externo à força policial, que tem angariado a confiança da opinião pública e da mídia. Ao término da investigação, a IGAI encaminha o resultado para decisão ministerial; na maioria das vezes suas recomendações são acolhidas e executadas. Quando há indícios de delito, é acionada a Procuradoria-Geral da República para realizar a investigação criminal, que é feita com a colaboração da IGAI e sem prejuízo dos procedimentos disciplinares por esta conduzidos.

Entre as competências da entidade está também a de realizar estudos e propostas visando à melhoria da qualidade da ação policial. Ou seja, o órgão se ocupa de questões operacionais e sistêmicas, não apenas de desvios individuais. Nessa linha, analisa as condições de trabalho dos funcionários da polícia ou de outros órgãos da Administração Interna, seus planos de carreira e seus regimes disciplinares. Os processos de formação e de avaliação dos policiais são um dos focos centrais do trabalho da IGAI. Outro – que singulariza a instituição portuguesa – é o monitoramento financeiro da polícia: ao contrário dos demais órgãos de controle externo descritos aqui, ela tem autoridade para fiscalizar o uso dos recursos públicos pelas forças de segurança.

2.3.4. Bélgica⁸

Como em outros casos, a Bélgica criou um mecanismo específico para o controle externo da polícia depois de numerosos incidentes de desordem pública entre os anos de 1981 e 1987. Em maio de 1988 foi instituída uma comissão de inquérito para lidar com a maneira como estava organizada “a luta contra o terrorismo e o banditismo” no país. O decreto que a instituíra já sugeria que a comissão considerasse a possibilidade de criar um órgão para controle externo de todos os agentes que tivessem “competência de polícia”, na medida em que os controles internos vinham se revelando inadequados. Sugeria-se ainda que esse órgão de controle não deveria ter função disciplinar, e sim de supervisionar a ação da polícia.

Num relatório de 1990, a comissão alertava para a gravidade da situação, ressaltando sobretudo a rivalidade entre os diferentes serviços de polícia, a falta de coordenação entre eles, os sérios problemas na condução dos inquéritos, a superposição de atribuições e o emprego de métodos policiais pouco democráticos. Logo em seguida,

8 Ver <http://www.comitep.be>

o governo belga propôs o chamado Plano de Pentecostes que, além de tratar de problemas estruturais da polícia, criava um mecanismo de controle externo, instaurado em 1991 com o nome de *Comitê Permanente de Controle dos Serviços de Polícia*, ou, mais brevemente, *Comitê P*.

Essa instituição, que se reporta diretamente ao Parlamento e ao chefe do poder executivo, destina-se, sobretudo, a proteger os direitos constitucionais e as liberdades fundamentais dos cidadãos, supervisionando a investigação de desvios e abusos cometidos por policiais. Mas também lhe cabe coordenar o trabalho da polícia, identificar suas disfunções e propor medidas para aumentar a sua eficácia.

Estão sob a responsabilidade do Comitê P as polícias propriamente ditas e todos os outros órgãos públicos cujos membros exerçam funções de polícia judiciária, como fiscais da saúde, da agricultura, do trabalho etc. – o que significa o monitoramento de cerca de 65 tipos de serviços e de aproximadamente 4 mil funcionários. Entretanto, o Comitê não recebe diretamente queixas da população nem investiga diretamente a maior parte das queixas; seu Serviço de Investigação basicamente supervisiona as apurações conduzidas pela polícia. Em alguns casos realiza investigações próprias, mas sempre em colaboração com outros oficiais e agentes de polícia judiciária, sob a supervisão do Procurador Geral.

2.3.5. Estados Unidos

Nos EUA concentra-se a maior variedade de mecanismos de controle externo da polícia, tanto governamentais quanto não-governamentais. Para possibilitar uma visão sintética dos primeiros, adota-se aqui a organização proposta por Merrick Bobb.⁹ Ele descreve separadamente os *Civilian Complaint Review Boards*, que são o tipo mais disseminado, e agrupa os outros tipos em três categorias: modelos investigativos e de garantia de qualidade; modelos de monitoramento e de avaliação de desempenho; modelo de monitoramento e reforma compulsória.

a) *Civilian Complaint Review Boards*¹⁰

Diversas cidades dos Estados Unidos adotam o modelo do *Civilian Complaint Review Board* (CCRB): um órgão colegiado que exerce o controle externo da polícia. Esse tipo de instituição em geral não investiga por conta própria, nem tem o poder de

⁹ Ver BOBB, 2005.

¹⁰ Cf. WALKER, 1998.

impor sanções; apenas revê o trabalho realizado pelos órgãos de controle interno e, quando é o caso, recomenda que as investigações sejam refeitas ou que determinadas sanções sejam aplicadas.

Os CCRBs lidam apenas com queixas individuais, não com problemas sistêmicos. Nem sequer captam diretamente a maior parte das queixas. Estas quase sempre chegam ao seu conhecimento por intermédio dos próprios departamentos de polícia, que não são obrigados a repassar-lhes todas as denúncias recebidas. Via de regra, os CCRBs não têm orçamentos próprios e seu poder é bastante limitado.

O *Civilian Complaint Review Board* da cidade de Nova Iorque¹¹ constitui uma exceção, na medida em que está autorizado a investigar por conta própria episódios de violência policial, desde que não tenham resultado na morte da vítima. Não pode, entretanto, investigar outros tipos de desvios, como, por exemplo, os casos de corrupção. De qualquer forma, o *Board* novaiorquino é bem mais poderoso que os seus congêneres de outras cidades: não só investiga algumas categorias de ocorrências, como tem autoridade para intimar testemunhas a depor. E também trabalha com mediação, nos casos de queixas menos graves. Em 1999 esse órgão contava com cerca de 170 funcionários, dos quais pelo menos 100 eram investigadores.

Segundo Merrick Bobb, a principal virtude dos CCRBs é expor as investigações internas das polícias ao escrutínio público, uma vez que os membros dos *boards* representam diferentes setores da comunidade. Por outro lado, o autor sublinha a escassez de recursos materiais e humanos, e a falta de conhecimento dos procedimentos e orientações policiais como fatores que têm impedido um controle externo mais eficaz por parte desse tipo de colegiado. Ainda segundo Bobb, os CCRBs, em 90% dos casos acabam por concordar com a polícia.¹²

b) Modelos investigativos e de garantia de qualidade:

Diversos organismos norte-americanos podem ser classificados sob essa rubrica, que designa um tipo de controle externo devotado essencialmente a supervisionar a atuação dos controles internos das polícias. Eis alguns exemplos:

O *Office of Independent Review (OIR)*, criado em 2001 no condado de Los Angeles,¹³ reúne um grupo de seis advogados com experiência em legislação sobre direitos civis

11 As notas sobre esse *Board* resultam de dados colhidos em visita de Julita Lemgruber ao órgão, em janeiro de 1999.

12 Algumas pesquisas citadas por Sam Walker indicam que o grau de acordo entre as investigações de desvios feitas por órgãos de controle interno e pelos de controle externo pode ser muito alto (cf. WALKER, 1998).

13 Como se verá nesta subseção, Los Angeles conta com uma multiplicidade de órgãos dedicados ao controle externo da polícia.

e com amplos poderes para supervisionar o que faz o *Internal Affairs Division*, ou corregedoria da polícia. Nenhuma investigação pode ser concluída sem que esse grupo de especialistas emita seu parecer, atestando que ela foi realizada de forma correta e justa. Os integrantes do OIR podem acompanhar investigações, entrevistando testemunhas e revendo todos os tipos de documentos. Têm, ainda, o poder de recomendar como deve ser concluída uma investigação e que punição deve ser aplicada.

Na mesma cidade há também uma *Police Commission* e um *Inspector General* cuja responsabilidade é determinar se incidentes de uso da força ou disparos feitos por agentes do *Los Angeles Police Department (LAPD)* ocorreram ou não dentro dos limites da legalidade e dos procedimentos recomendados. Se a Comissão concluir que houve irregularidade ou abuso, os policiais envolvidos podem sofrer punições ou ser submetidos a treinamento especial. Já o inspetor geral pode investigar por conta própria os mesmos tipos de incidentes e também elaborar relatórios abertos ao público sobre a integridade do sistema disciplinar da polícia.

Na cidade de São Francisco, existe o *Office of Citizen Complaints (OCC)* com uma equipe de aproximadamente 30 pessoas, entre as quais 19 investigadores, que investiga todas as queixas dos cidadãos, tem poder de intimar pessoas a depor e de fazer recomendações gerais sobre os procedimentos da polícia. Esse órgão, por sua vez, presta contas à *Police Commission*, que, como todas as outras comissões do gênero, é nomeada pelo prefeito e composta por membros da comunidade, possuindo autoridade para decidir sobre processos disciplinares que envolvam policiais.

Embora haja a expectativa de que esse modelo de controle possa melhorar as investigações realizadas pelas polícias, geralmente enviesadas e pouco confiáveis, alguns críticos sustentam que a vantagem da investigação externa perde força se as polícias não se responsabilizam conjuntamente pela resolução dos problemas. Por isso, especialistas como Merrick Bobb sugerem que a melhor estratégia é a da responsabilidade compartilhada entre polícia e órgãos de controle externo, quando ambas as partes estão envolvidas nas investigações. Mas ressaltam, de qualquer modo, que se trata de um modelo limitado pela focalização em casos individuais, com pouca ou nenhuma capacidade de identificar e resolver problemas sistêmicos das polícias ou de influir nas políticas de segurança.

c) *Modelos de monitoramento e de avaliação de desempenho:*

Nesta rubrica, incluem-se mecanismos em que pessoas externas aos departamentos de polícia podem avaliá-lo e, por meio de relatórios, tornar públicos os seus processos

internos. Um exemplo é o *Los Angeles Sheriffs' Department Special Counsel*, ou Conselheiro Especial do Departamento do Xerife do Condado de Los Angeles. O *Special Counsel* é nomeado pelo *Board of Supervisors*¹⁴ e tem acesso ilimitado a pessoas, documentos, relatórios e dados relevantes para suas investigações sobre atitudes do Departamento em relação aos desvios cometidos por policiais e, de modo mais amplo, sobre o funcionamento da força policial.

Desde o início, o *Special Counsel* desenvolveu com o Departamento um banco de dados para medir o desempenho da polícia, criando o “*early warning and tracking system*”. Trata-se de um mecanismo preventivo em que informações sobre a conduta de um policial, inclusive sobre o uso que faz da arma, são monitoradas para tentar identificar se os desvios observados são episódicos ou se esse policial está desenvolvendo um padrão de comportamento claramente desviante. No último caso, a autoridade policial toma medidas, recomendadas pelos monitores, com o objetivo de alterar o padrão antes que ele resulte em episódios mais graves.

O *Special Counsel* também acompanha ações judiciais contra o condado de Los Angeles, movidas por vítimas de violência policial, e publica relatórios do monitoramento que realiza sobre o funcionamento da polícia, com o objetivo de auxiliá-la na tarefa de reduzir o emprego excessivo e desnecessário da força. Mas a avaliação que o *Special Counsel* faz do trabalho policial é ainda mais abrangente e focaliza elementos tão diversos como uso de cães, perfil racial das intervenções, treinamento policial e assédio sexual. Assim, por intermédio dos relatórios que produz e que torna públicos, um modelo de monitoramento como o do *Special Counsel* de Los Angeles aumenta a transparência, para os cidadãos comuns, dos processos rotineiros de tomada de decisões no interior das polícias. As recomendações contidas em vários desses relatórios, aplicadas posteriormente pela polícia, conseguiram de fato melhorar o serviço policial e diminuir o número de queixas.

Trata-se, como se vê, de um controle externo voltado essencialmente para a intervenção sistêmica e preventiva, no qual o monitor trabalha em cooperação com a polícia, avaliando práticas e padrões de comportamento, propondo medidas e políticas de gestão para antecipar riscos, sugerindo novos procedimentos, analisando a maneira como a instituição conduz investigações sobre o comportamento irregular ou ilegal dos seus agentes e comparando o departamento sob sua responsabilidade com outros departamentos de polícia, para provocar a discussão de práticas exemplares adotadas em outras áreas.

14 O *Board of Supervisors* equivale a uma Câmara Municipal no Brasil.

d) Modelo de monitoramento federal e reforma compulsória:

Quando um departamento de polícia se recusa a dar acesso a monitores ou resiste ao controle externo, seja de que tipo for, há estratégias que podem ser utilizadas com base na legislação federal. Depois do incidente Rodney King, o Congresso dos Estados Unidos criou a Divisão de Direitos Civis do Departamento de Justiça, para investigar forças policiais locais ou estaduais que infringissem a Constituição, utilizando abusivamente a força ou envolvendo-se sistematicamente em algum tipo de ilegalidade. Se a investigação federal comprova serem verdadeiras as alegações contra determinada polícia, um tribunal federal intervém para que as devidas providências sejam tomadas. Na maior parte dos casos em que esse tipo de dispositivo é acionado, a autoridade local ou estadual se adianta na adoção das medidas corretivas, evitando ser constrangida pela autoridade federal a fazê-lo.

2.3.6. África do Sul

As reais proporções das atrocidades cometidas pela polícia durante o regime de *apartheid* foram destacadas pela Comissão Verdade e Reconciliação, revelando toda a crueza de uma polícia que era sinônimo de violência, brutalidade, tortura e morte.¹⁵ Em 1997, dois anos após o fim desse regime, criou-se o *Independent Complaints Directorate* (ICD), com a missão de investigar e supervisionar as investigações relativas a queixas dos cidadãos contra policiais.

O ICD é um órgão governamental totalmente independente da polícia, que começou com uma estrutura pequena e cresceu nos anos seguintes, passando a ocupar um edifício inteiro em Pretória, onde fica a sede nacional, e a dispor de um escritório em cada uma das nove províncias do país. Em 2002 possuía um total de 160 funcionários.

Qualquer cidadão pode apresentar uma queixa contra a polícia pessoalmente, por fax, por e-mail ou por correio postal, mas o ICD também investiga relatos da mídia sobre má conduta ou crimes cometidos por policiais. Os investigadores do órgão de controle externo têm plenos poderes de polícia, inclusive o de efetuar prisões, e o ICD é obrigado a investigar todas as mortes de pessoas sob custódia e as mortes resultantes de ação policial. Conforme o regimento interno da polícia sul-africana, essas mortes devem ser notificadas ao ICD, caso contrário fica configurado um ato de má conduta. Há investigadores de plantão em cada província para comparecer aos locais dos incidentes comunicados.

¹⁵ Cf. MCKENZIE, 2003.

O órgão investiga tanto crimes comuns cometidos por policiais – por exemplo, roubo, agressão e estupro – como queixas referentes ao comportamento de agentes em serviço – por exemplo, negligência no cumprimento do dever ou não observância do código de conduta policial. Em função de restrições orçamentárias, o ICD não investiga queixas relativas a delitos de baixa gravidade, mas, mesmo nesses casos, monitora ou supervisiona as apurações feitas pela polícia e recebe relatórios dos resultados. Suas investigações próprias se restringem, portanto, às mortes causadas pela polícia e a alegações criminais graves contra policiais; quando essas alegações se comprovam, o órgão recomenda ao procurador da Justiça que processe criminalmente os policiais envolvidos e à polícia que instaure processo interno contra os mesmos policiais.

O ICD também intervém de forma proativa e em seus relatórios propõe estratégias para enfrentar problemas sistêmicos da polícia, focalizando temas tão diversos como a introdução de formulário para registro de queixas nas delegacias; a implementação da Lei de Violência Doméstica; o racismo; as unidades caninas e os ataques de cães policiais; a redução do risco de morte em ações da polícia e o treinamento dos policiais.

2.3.7. Canadá¹⁶

Sete das nove províncias canadenses contam com algum órgão de controle externo da polícia (as exceções são British Columbia e Alberta). O nome desse órgão varia de uma província para outra, mas todos investigam, por conta própria, queixas relativas ao desempenho de policiais. Alguns apuram apenas os casos de maior gravidade, como é o caso do *Police Ethics Commissioner* de Quebec, que tem poder para investigar casos de lesão corporal grave e mortes resultantes de ação policial. Já outros, como a *Law Enforcement Review Agency*, de Manitoba, investigam qualquer tipo de queixa contra a polícia e procuram solucionar os casos de menor gravidade por meio da mediação de conflitos.

Em Ontário, o *Special Investigations Unit* (SIU) dispõe de poderes consideráveis. De acordo com a legislação local, a polícia é obrigada a notificar imediatamente à SIU todos os casos de lesão corporal grave ou de morte envolvendo um ou mais policiais. A SIU pode, entre outras coisas, tomar depoimentos de testemunhas e de peritos, rever documentos e produzir provas periciais. Em 2004, dispunha de 55 investigadores civis e do seu próprio departamento de investigação para realizar as perícias.

16 Cf. EBY, 2004.

2.3.8. Austrália¹⁷

Desde finais dos anos 1980, todas as forças policiais dos oito estados australianos estão submetidas a algum órgão de controle externo. Mas de lá para cá vários dos órgãos originais foram extintos e substituídos por outros, em meio a muitas controvérsias sobre sua eficácia e a fortes resistências dos sindicatos de policiais. Os mecanismos hoje em vigor variam bastante: alguns estados têm *ombudsman*; outros têm comissões e outros têm ambos. Geralmente, esses órgãos não controlam apenas os departamentos de polícia, mas também outras áreas do setor público.

Sejam conduzidas por ouvidores ou por comissões, todas as entidades de controle externo na Austrália prestam contas de suas atividades ao Parlamento e podem tanto recomendar mudanças nos procedimentos policiais quanto investigar por conta própria queixas contra a polícia. Seus poderes são bastante abrangentes, incluindo autoridade para intimar testemunhas a depor, para exigir documentos da polícia, para entrar em repartições policiais sem aviso prévio e até mesmo para interceptar comunicações telefônicas.

2.3.9. Índia

Em 1993, a Índia foi alvo de duras críticas internacionais em função de acusações de abusos cometidos pelas suas forças de segurança na região da Caxemira. O governo indiano baixou, então, o *Protection of Human Rights Act* (Lei de Proteção dos Direitos Humanos), criando a *National Human Rights Commission* (NHRC), ou Comissão Nacional de Direitos Humanos.¹⁸

A NHRC é composta de cinco membros, deve ser sempre presidida por um antigo juiz da Suprema Corte e destina-se a proteger os direitos humanos dos cidadãos. Recebe queixas contra a polícia e tem poder de investigar não só queixas de mau comportamento de policiais específicos, mas também as causas geradoras dos desvios, com o objetivo de propor mudanças estruturais na polícia. Além disso, recomenda que as vítimas da violência policial sejam indenizadas. Pela legislação de direitos humanos é concedida à NHRC autoridade para intimar testemunhas, obter qualquer tipo de documento, realizar buscas e confiscar provas.

¹⁷ Para os mecanismos de controle externo da polícia na Austrália, ver LEWIS e PRENZLER, 1999.

¹⁸ Para uma análise das *Human Rights Commissions* da Índia, ver Perez, 2000.

2.3.10. Países africanos

A partir de 1989 começaram a ser criadas *Human Rights Commissions* (Comissões de Direitos Humanos) em diversos países da África, estimuladas pela ONU e financiadas por governos europeus e pelos Estados Unidos. Ao longo dos anos 1990, essas comissões se multiplicaram, tanto em nações mais democráticas como em algumas das mais repressivas. Elas operam no monitoramento de violações dos direitos humanos em geral, não apenas, nem especificamente, no controle externo da polícia. Em geral, são instituições fracas, controladas pelos governos, sem autonomia financeira ou administrativa e sem autoridade para impor recomendações.¹⁹

Alguns países, porém, já instituíram mecanismos específicos de controle da ação policial. Um deles é a Nigéria,²⁰ que tem uma instituição chamada *Police Service Commission* (Comissão de Serviço da Polícia), integrada por um antigo juiz da Suprema Corte, por um policial aposentado e por representantes da mídia, de ONGs de direitos humanos e de entidades defensoras dos interesses das mulheres. Os membros da PSC, criada em 2003, são indicados pelo presidente da República e confirmados pelo Senado, por um período de quatro anos. Essa comissão é responsável pela indicação de policiais para ocupar determinados cargos dentro da estrutura da polícia e para exercer controle disciplinar sobre os policiais. Pode investigar por conta própria casos de má conduta e fazer recomendações sobre a política da instituição policial. Entretanto, como ressalta Alemika, os poderes da *Police Service Commission* são limitados na prática por uma severa e crônica escassez de recursos, inclusive pela falta de pessoal que realize as investigações e monitore a atuação da polícia.

2.3.11. América Latina²¹

Em diversos países latino-americanos, existe a figura do *Defensor del Pueblo*, uma espécie de *ombudsman*, ou ouvidor, com a função de defender os interesses dos cidadãos cujos direitos foram violados por algum funcionário público. A principal limitação desse tipo de controle, além do fato de não ser focalizado especificamente na polícia, é muito semelhante à que se verifica nas comissões de direitos humanos

19 Dados sobre *police accountability* na África podem ser encontrados em <http://www.cleen.org>; <http://osji.org> e <http://www.humanrightswatch.org>.

20 Para o controle externo da polícia na Nigéria ver ALEMIKA, 2003.

21 Cf. GOLDSMITH, 2005 e VARENICK, 2005.

da África: trata-se de mecanismos com poderes restritos, com pouca independência e freqüentemente criados por governos que desejam manter a aparência de preocupação com os direitos humanos, mas que não demonstram vontade política de controlar efetivamente suas forças de segurança ou temem a reação das polícias.²²

Nesse quadro, destaca-se como exceção o caso da Colômbia. O *Comissionado Nacional de Polícia da Colômbia* (CNPC), que se ocupa exclusivamente do controle externo da polícia, foi inicialmente criado em 1993 e extinto, por decisão governamental, em 1997. Enquanto durou, supervisionava processos disciplinares, recebia queixas da população sobre má conduta de policiais e avaliava os procedimentos adotados pela polícia. Mas, após uma mudança de governo, deixou de ter apoio político, viu suas verbas minguarem e passou a sofrer hostilidades das forças de segurança.

Em novembro de 1999 foi recriado com o nome de *Oficina del Comissionado de Policía Nacional*, após litígio na Corte Constitucional que questionou a validade do decreto de extinção do órgão anterior. A instituição atual tem como atribuições:

- receber e processar queixas contra a polícia, apresentadas por cidadãos ou por policiais;
- realizar investigações preliminares sobre as alegações de possíveis delitos ou transgressões disciplinares cometidos por agentes da polícia;
- supervisionar os procedimentos disciplinares internos da polícia;
- diagnosticar problemas sistêmicos da instituição policial e propor medidas para solucioná-los;
- capacitar os policiais na área de direitos humanos;
- utilizar mecanismos de mediação de conflitos.

Trata-se de um órgão independente, que dispõe de orçamento próprio, está presente em oito das mais importantes cidades da Colômbia e em 2000 contava com cerca de 140 funcionários. Uma característica peculiar desse órgão, que o diferencia de instituições congêneres em outros países, é o fato de grande parcela das queixas recebidas provir de policiais (45%, segundo levantamento realizado em 1995). Na opinião de especialistas, isso indica a total carência de mecanismos internos capazes de captar e solucionar problemas que os próprios policiais vivenciam nas suas instituições.

22 Ver NEILD, 2000.

2.4. Considerações finais

O objetivo deste capítulo, ao examinar iniciativas de controle externo em diversos países, não foi definir qual o “melhor” modelo, ou que “receita” deveríamos adotar no Brasil, e sim colocar em perspectiva o formato do controle externo da polícia aqui em vigor.

Da comparação entre os diferentes modelos adotados por outras nações, extraem-se alguns pontos de referência importantes, como os ressaltados por Alemika (2003). Este autor afirma que uma organização de controle externo da polícia, para ser realmente eficaz, deve estar livre de manipulação política e desfrutar de absoluta independência em relação aos órgãos que monitora. Deve também contar com recursos adequados e com a confiança e o respeito da sociedade civil. Deve ainda dispor de um mandato abrangente e estar preparada não só para defender cidadãos dos abusos da polícia, mas também para defender policiais da arbitrariedade dos seus superiores. Além disso, como sublinha Merrick Bobb, o instrumento de controle externo será tão mais eficiente quanto mais trabalhar na *prevenção* de desvios, influenciando nos *padrões* geradores de condutas irregulares, e quanto mais atuar em *cooperação* com as instituições policiais, compartilhando com elas a responsabilidade pela resolução dos problemas.

A partir dessas referências é que se fará, no próximo capítulo, uma análise crítica das características do nosso atual modelo de Ouvidoria de Polícia.

Perguntas de assimilação

1. Quais foram as principais razões para o surgimento de mecanismos de controle externo da polícia em diversos países?
2. Enumere alguns critérios de classificação dos diversos tipos de órgãos de controle externo de polícia.
3. Os EUA são o país em que surgiram as primeiras agências de controle externo. Descreva os principais modelos de controle externo hoje existentes nesse país.

4. O grau de poder dos órgãos de controle externo está muito relacionado à competência para investigar. Em geral, as agências que investigam por conta própria podem tomar uma série de providências. Mencione algumas dessas providências.

5. Como funciona o modelo de Defensor del Pueblo na América Latina?

Questões para discussão

1. Qual é a importância da autonomia do órgão para a eficácia controle externo?

2. Em que medida é possível usar estratégias de mediação em casos de denúncia de abuso policial?

3. Qual é o modelo internacional que poderia funcionar melhor no Brasil?

Bibliografia

ALEMIKA, Etannibi. Police accountability in Nigeria: framework and limitations. In: ALEMIKA, E. & CHUKWUMA, I. C. (eds.). *Civilian Oversight and Accountability of Police in Nigeria*. Lagos e Abuja: Cleen Foundation e Police Service Commission, 2003. [Disponível em: <http://www.cleen.org>].

ALEMIKA, Etannibi. *Police Reform and oversight*. Trabalho apresentado ao comitê APCOF (African Policing Civilian Oversight Forum). Abuja, Nigéria, 4 e 5 de novembro de 2004. [Disponível em: <http://www.policeaccountability.co.za>].

BOBB, Merrick. *Internal and External Police Oversight in the United States*. Trabalho apresentado na conferência “Police Accountability and the Quality of Oversight: Global Trends in National Context”, organizada pela Altus Global Alliance. Haia, Holanda, outubro de 2005. [Disponível em: <http://www.altus.org/>].

- BRERETON, David. Evaluating the performance of external oversight bodies. In: GOLDSMITH, Andrew and LEWIS, Colleen (orgs.). *Civilian oversight of policing*. Oregon: Hart, 2000.
- EBY, David *et al.* *Towards More Effective Police Oversight*. Trabalho apresentado ao Comitê de Paz e Justiça da cidade de Vancouver, Canadá, setembro de 2004 [Disponível em: <http://www.pivotlegal.org>].
- GOLDSMITH, Andrew. Police Accountability Reform in Colombia, In: GOLDSMITH, Andrew and LEWIS, Colleen (orgs.). *Civilian oversight of policing*. Oregon: Hart, 2000.
- HARDWICK, Nick. *Keynote speech*. Conferência “Police Accountability and the Quality of Oversight: Global Trends in National Context”, organizada pela Altus Global Alliance. Haia, Holanda, outubro de 2005. [Disponível em: <http://www.altus.org>]
- HERZOG, Sergio. Evaluating the new Civilian Complaints Board in Israel. In: GOLDSMITH, Andrew and LEWIS, Colleen, orgs. *Civilian oversight of policing*. Oregon: Hart, 2000.
- LEMGRUBER, Julita; MUSUMECI, Leonarda e CANO, Ignacio. *Quem vigia os vigias?* Rio de Janeiro: Record, 2003.
- LEWIS, Colleen e PRENZLER, Tim. Civilian Oversight of Police in Australia. *Trends and Issues in Crime and Criminal Justice*. Camberra, Australia, Australian Institute of Criminology, n. 141, December 1999. [Disponível em <http://www.aic.gov.au>].
- MCKENZIE, Karen. Controle externo da polícia: a experiência sul-africana. In LEMGRUBER, Julita, MUSUMECI, Leonarda e CANO, Ignacio. *Quem vigia os vigias?* Rio de Janeiro: Record, 2003, pp. 298-304.
- MAXIMIANO, Antonio Rodrigues. O controle externo da atividade policial. In LEMGRUBER, Julita, MUSUMECI, Leonarda e CANO, Ignacio. *Quem vigia os vigias?* Rio de Janeiro: Record, 2003, pp. 289-297.
- NEILD, Rachel. Confronting a Culture of Impunity. In: GOLDSMITH, Andrew and LEWIS, Colleen, orgs. *Civilian oversight of policing*. Oregon: Hart, 2000.
- PEREZ, Thomas. External governmental mechanisms of police accountability: Three investigative structures. *Policing and Society – an International Journal of Research and Policy*, v. 10, n. 1, 2000.
- VARENICK, Robert. *Sistema Policial de Rendición de Cuentas – un estudio internacional comparado*. México: Cide/Insyde, 2005.
- WALKER, Samuel. *Achieving Police Accountability*, Research Brief, Occasional Paper Series, nº 3, September, 1998, publicação do Center on Crime, Communities and Culture.

Capítulo 3

Modelo atual de Ouvidoria no Brasil

Este capítulo examina vários aspectos da organização e do funcionamento das Ouvidorias de Polícia hoje existentes no Brasil: legislação, competências, estrutura, pessoal, rotinas, recursos materiais, capacidade de comunicação com o público e relações com as instituições policiais. Seu objetivo é proporcionar uma visão crítica do modelo de controle externo atualmente em vigor e uma referência para as recomendações apresentadas nos demais capítulos do Manual.

Ao longo do presente capítulo, serão examinadas sob diversos aspectos as características e limitações do modelo de Ouvidoria de Polícia atualmente em vigor no Brasil, a começar pela legislação que lhe dá suporte. O objetivo é traçar um panorama geral de como se estruturam e como funcionam hoje essas entidades, que sirva de referência para as propostas e os conteúdos mais específicos apresentados nos outros capítulos.

Antes, porém, a fim de contextualizar a discussão sobre as Ouvidorias, é necessário ressaltar as deficiências do trabalho policial no Brasil e descrever as formas tradicionais de controle interno e externo existentes no país.

3.1. Problemas das polícias brasileiras

Como se observou no capítulo 1, a criação de órgãos de controle externo costuma ser conseqüência de uma crise no desempenho policial, normalmente associada à violência arbitrária ou à corrupção, que não pôde ser debelada pelos mecanismos tradicionais de controle interno. Começemos então analisando os problemas mais comuns nas nossas polícias e alguns dos fatores estruturais que contribuem para reproduzi-los.

As polícias brasileiras têm sido associadas historicamente a práticas violentas, incluindo-se aí tanto a tortura praticada para obter confissões nas investigações ou para garantir controle sobre detentos quanto o uso abusivo da força nas intervenções policiais. Outra mazela endêmica das polícias brasileiras é a corrupção, em suas diversas modalidades, além do envolvimento direto de alguns policiais com a criminalidade comum.

Longe de constituírem desvios esporádicos, as práticas violentas são bastante freqüentes nas polícias brasileiras. A relação com as camadas menos favorecidas da população, cujo controle representava o objetivo central da criação das forças policiais, sempre foi carregada de tensão e de acusações mútuas.

Em alguns estados, particularmente no Rio de Janeiro, a letalidade da ação policial é elevadíssima, com uma média de mais de mil pessoas mortas anualmente em intervenções policiais no período de 2002 a 2006, o que representa quase o triplo da média anual de civis mortos por todas as polícias dos Estados Unidos no mesmo período.

A impunidade para esses abusos costuma ser alta, o que contribui para realimentá-los. Mesmo nos casos com claros indícios de execução sumária, a maioria dos processos termina arquivada.¹ No caso da tortura, que está tipificada como crime desde 1997, o número de denúncias do Ministério Público é pequeno e a proporção de condenações em todo o país é muito reduzida. Existe ainda a tendência de alguns promotores a usar outros tipos penais, anteriores à lei de 1997, como o de “lesão dolosa”, que acarretam uma punição menor.

A tortura e o homicídio são os resultados mais dramáticos de um conjunto de casos de abusos de poder, agressões, coações e violações de direitos nas relações da polícia com a população civil, especialmente com os setores mais vulneráveis dessa população: os pobres, os jovens, os negros, os habitantes de favelas e periferias.²

Outro flagelo tradicional em diversas polícias brasileiras é a corrupção, exercida de diversas formas: extorsão, suborno, propina, favorecimentos, “venda” de liberdade a criminosos, segurança privada travestida de pública e assim por diante. Os policiais geralmente alegam, com razão, que a corrupção está presente em todos os poderes e todas as esferas do estado, não apenas na polícia. Entretanto, as conseqüências da corrupção policial são especialmente dramáticas para a sociedade, não só porque se trata da instituição diretamente responsável por fazer cumprir a lei, como pelo caráter armado dessa instituição. E são dramáticas também para a própria polícia, cuja legitimidade se vê cada vez mais questionada pela recorrência dos casos de corrupção.

Finalmente, o envolvimento direto de policiais ou grupos de policiais em atividades criminosas como tráfico de drogas, venda ilegal de armas, assaltos, seqüestros etc. tem atingido o noticiário com uma freqüência preocupante nos últimos anos no Brasil, embora seja mais generalizado em certas partes do país do que em outras.

1 Cf. CANO (1999); LEMOS-NELSON (2000; 2001).

2 Cf. RAMOS e MUSUMECI, 2005.

O corporativismo pode ser definido como a tendência dos membros de uma instituição a agir sistematicamente em função desse pertencimento, tentando sempre proteger a instituição e a si mesmos contra ameaças, internas ou externas, reais ou imaginárias.

O corporativismo tem efeitos positivos e negativos. Entre os primeiros, o reforço da identificação institucional e da solidariedade grupal, e a disposição ao sacrifício individual para preservar o coletivo.

O problema começa quando os membros optam pela “lealdade na transgressão”, isto é, por se apoiarem uns aos outros mesmo quando alguns cometem desvios de conduta. Nesses casos, alguns chegam a pensar que o que degrada a imagem da instituição não são os abusos cometidos pelos seus integrantes, mas a publicidade dada aos mesmos, preferindo então acobertá-los para evitar um maior desgaste institucional.

O resultado inevitável dessas atitudes é a perda da legitimidade institucional e um distanciamento progressivo entre a instituição e o resto da sociedade.

Apesar de não serem raros os casos de uso excessivo da força e de corrupção, a reação das polícias costuma ser corporativa e tende a atribuir o problema apenas à falta de idoneidade de alguns agentes. Se, de início, a versão dos policiais recebe apoio da instituição, quando fica demonstrado que houve grave desvio de conduta, em geral ocorre um movimento contrário: a culpa é jogada exclusivamente nos ombros desses agentes e procura-se distanciá-los simbolicamente da corporação com rótulos como “bandidos infiltrados” ou “bandidos travestidos de policiais”.

Isso tem sido chamado de “modelo da maçã podre”, ou seja, a crença de que o problema se resolve com o afastamento dos indivíduos culpados para que não contaminem os demais, evitando, assim, responsabilizar a instituição e as suas políticas pelo desvio. No entanto, quando esses desvios acontecem com certa frequência, dificilmente se consegue erradicá-los ou reduzi-los de forma significativa focalizando apenas indivíduos. É imperativo que as instituições se disponham também a realizar mudanças estruturais no modo como os policiais são selecionados e treinados, nos mecanismos de fiscalização do seu trabalho e na forma de investigação dos desvios.

Violência, corrupção e ineficácia das polícias têm relação com estruturas organizacionais obsoletas e concepções autoritárias de segurança pública, das quais deriva uma cultura de tolerância aos desvios de conduta, assim como uma fragilidade dos mecanismos de controle interno.

Alguns dos elementos institucionais e culturais que estão por trás da ineficácia das polícias brasileiras, e que ajudam a entender também as dificuldades para prevenir e reprimir os abusos policiais, são os seguintes:

- **Baixo investimento em tecnologia e capital humano.** Com poucas exceções, as polícias brasileiras ainda padecem de extrema carência de recursos materiais, técnicos e intelectuais, o que resulta numa capacidade cronicamente baixa de investigação e resolução de crimes, mesmo dos mais graves, como o homicídio. Os baixos salários dos policiais de baixas patentes não contribuem para um policiamento de qualidade e incentivam o trabalho na segurança privada dos próprios policiais, em detrimento da segurança pública.
- **Baixa qualidade das informações policiais.** Apesar de alguns avanços recentes na produção de estatísticas de segurança em diversos estados, ainda são muito incipientes a qualidade e a transparência das informações geradas pelas polícias; e, sobretudo, a utilização das mesmas no planejamento, na fiscalização e na avaliação do próprio trabalho. Mesmo onde houve investimentos consideráveis na informatização das unidades policiais, continua havendo resistência à produção de dados e pouca preocupação com a qualidade e a utilização das informações geradas.
- **Dualidade de polícias.** Engessada pela Constituição Federal, a fragmentação da atividade policial em duas corporações, civil e militar – a primeira encarregada da investigação dos crimes e a segunda do policiamento ostensivo e preventivo –, é um obstáculo à adoção de uma perspectiva global no planejamento das tarefas de segurança pública, capaz de abranger o ciclo completo que vai da prevenção à investigação e à prisão dos suspeitos. Isso não só resulta em duplicação de esforços e recursos, como reproduz culturas institucionais distintas e alimenta desconfianças e disputas por espaço, quando não franca hostilidade, entre as duas corporações. (Para mais informação sobre a estrutura das polícias, ver o anexo C)

- **Estruturas organizativas obsoletas.** Além da duplicidade institucional, outros sérios problemas decorrem da organização interna das polícias brasileiras. Por um lado, o militarismo das PMs, com um excesso de centralização e burocratização dos processos decisórios, uma desnecessária profusão de degraus hierárquicos e uma exagerada ênfase nos rituais e nas regras disciplinares castrenses, em detrimento da qualificação dos policiais de ponta e do monitoramento das atividades que se desenvolvem fora dos quartéis. Por outro lado, o modelo fragmentado das polícias civis, que, embora estejam formalmente subordinadas a uma chefia, na prática quase sempre funcionam de forma pulverizada segundo o critério de cada delegado, sem uma espinha dorsal que articule esforços, atividades e informações. Em ambas as polícias, ademais, existem dois “círculos hierárquicos” – oficiais e praças na PM; delegados e detetives na Polícia Civil –, que correspondem a distintas carreiras, com portas de entrada diferentes, gerando um enorme distanciamento entre as cúpulas e as bases, e fazendo com que, na prática, existam duas corporações, com culturas próprias, dentro de cada uma. Trata-se, em síntese, de estruturas organizativas com precária coesão institucional, pouco eficazes na melhoria das condições de segurança da população e no controle interno sobre o comportamento dos seus agentes.³
- **Concepção bélica da segurança pública.** A definição das políticas de segurança como “combate” contra o crime e os criminosos ainda é amplamente disseminada no Brasil, e isso se reflete na formação dos policiais e nas relações das polícias com a população civil. A convicção de que há uma “guerra” em curso serve freqüentemente de justificativa para a violência policial arbitrária, bem como para a tolerância a vários tipos de abusos, incluindo violação de direitos, abuso de poder e até mesmo corrupção. Serve, também, de argumento para a tradicional resistência dos policiais a qualquer tipo de controle interno ou externo.
- **Peculiaridades do inquérito policial.** Junto com a militarização da segurança, outra fonte de problemas está no nosso sistema processual penal. O inquérito policial, conduzido pela Polícia Civil, se destina a reunir provas e instruir a acusação da promotoria contra o suspeito. Na prática, contudo, as delegacias de polícia não se restringem a essa tarefa, mas operam também

3 Cf. LEMGRUBER *et al.* (2003), capítulo 2.

um sistema informal de “justiça sem julgamento” e funcionam como filtros para descongestionar o aparelho judiciário, exercendo funções de vigilância e arbitragem, dissuadindo as partes de levarem adiante suas demandas, ou decidindo quem entrará nas malhas da Justiça, quem será dispensado e quem será punido diretamente pela “justiça” policial. A centralidade que o processo penal brasileiro atribui à confissão dos suspeitos estimula, ademais, as práticas da tortura, da intimidação e da coação na etapa do inquérito policial.⁴ E a possibilidade de “indiciar” alguém durante o inquérito, que não existe em outros países nos quais é apenas o Ministério Público que decide o status dos acusados, provoca um constrangimento contra o investigado. Em algumas ocasiões, esse constrangimento é usado por alguns policiais como um meio de chantagem, exigindo-se algo do investigado para poupá-lo do indiciamento.

- **Precariedade da cultura democrática.** Também constitui uma dificuldade para o controle das polícias a fraca adesão de amplos segmentos da sociedade brasileira aos valores democráticos, particularmente, mas não exclusivamente, quando se trata de segurança pública. Sob o impacto do medo e da insegurança, a violência policial tende a ser tolerada, ou mesmo incentivada, não só pelos comandos corporativos, como por uma parte significativa da população. As próprias noções de direitos humanos e de tratamento igual perante a lei, já tão difíceis de enraizar-se num país com tamanhas desigualdades, chegam a ser abertamente repelidas nessa área, seus defensores vendo-se freqüentemente acusados de “proteger” criminosos, em detrimento das vítimas da violência, ou de “perseguir” policiais, em vez de incentivá-los a lutar contra o crime.

3.2. Formas tradicionais de controle

O controle da atividade policial se exerce, em primeiro lugar, por intermédio da linha de comando. Além disso, as polícias brasileiras, tanto civis quanto militares, possuem órgãos internos especializados na fiscalização, chamados de Corregedorias.

No Anexo D encontra-se uma descrição mais detalhada de como operam esses órgãos de controle interno no Brasil; o que se apresenta aqui é um resumo crítico do seu funcionamento.

As Corregedorias de Polícia possuem uma dupla função, administrativa e penal; repressiva e corretivo-preventiva. Por um lado, atuam como “polícia da polícia”,

4 Cf. KANT DE LIMA, 1995.

devendo investigar desvios de conduta cometidos por policiais, tanto os que constituem crimes quanto os que representam infrações administrativas. Em ambos os casos, é feita uma investigação preliminar, geralmente sigilosa, a fim de apurar a veracidade da denúncia. Na esfera administrativa, as Corregedorias possuem também competência disciplinar, decretando as punições cabíveis de acordo com o código disciplinar interno, enquanto na esfera penal instruem o inquérito e o enviam ao Ministério Público, civil ou militar, conforme o caso.

Por outro lado, elas têm como missão monitorar o trabalho policial e adotar medidas para prevenir a ocorrência de desvios e melhorar a qualidade desse trabalho. Contudo, o volume de queixas e a dificuldade de investigá-las costumam ser tão grandes que a maior parte das Corregedorias mal consegue dar conta da sua função investigadora e disciplinar, muito menos da tarefa de fiscalizar a qualidade do trabalho policial.

Falta de recursos materiais e humanos, falta de autonomia, péssima imagem junto aos policiais, sobretudo dos baixos escalões, e corporativismo das polícias são alguns dos obstáculos ao bom desempenho dos principais órgãos de controle interno da atividade policial, denominados Corregedorias.

Na prática, as Corregedorias de Polícia brasileiras não dispõem de recursos humanos e materiais suficientes para dar conta de missão tão ampla. Sua atuação tende a ser reativa, mais do que proativa. Mesmo na área repressiva, seu papel acaba sendo muito limitado, pois embora estejam incumbidas de investigar os desvios, quase nunca dispõem de estrutura para fazê-lo integralmente, tendo de delegar a apuração da maior parte das denúncias às próprias unidades (batalhões ou delegacias) onde trabalham os policiais acusados, o que pode comprometer a independência da investigação. Por outro lado, o corregedor está vinculado hierarquicamente à chefia da polícia, o que dificulta sobremaneira a possibilidade de investigar denúncias contra a cúpula da corporação. Ou seja, na prática, ele tem muito menos autonomia do que seria necessário para o exercício de um controle interno eficaz, mesmo que se restringisse apenas ao papel de “policiar a polícia”.

As Corregedorias, além disso, geralmente desfrutam de péssima imagem junto aos policiais, em particular dos escalões mais baixos – praças da PM; detetives da Polícia Civil – sendo vistas como “perseguidoras”, arbitrárias, discriminatórias e injustas. Reclamam os policiais de que as investigações internas não preservam o direito de defesa dos acusados; de que há perseguição de uns e acobertamento de outros, bem

como tratamento desigual para os desvios cometidos pelas cúpulas e pelas bases; de que há interesses políticos em jogo e também de que só se pensa em punição, não em apoio ou orientação. As Corregedorias são vistas ainda como refúgio de policiais sem coragem para enfrentar o “verdadeiro trabalho de polícia” ou sem competência para investigar criminosos comuns.

Não admira, portanto, que a maior parte das Corregedorias tenha grande dificuldade para formar e manter equipes com tamanho e qualidade satisfatórios. Não existe formação específica, nem atrativo financeiro, pois via de regra os policiais não recebem gratificação especial por esse trabalho. E ainda há o temor de, na volta para o policiamento normal, ficarem com a pecha de “dedos-duros” e sofrerem represálias por parte de colegas ou superiores. Nesse contexto, o recrutamento costuma basear-se menos em critérios de aptidão específica do que em relações de confiança pessoal dos corregedores, os quais reclamam freqüentemente da falta de pessoal com perfil adequado e da alta rotatividade das equipes, fatores que comprometem seriamente a continuidade e a qualidade das investigações.

O corporativismo, tão arraigado nas instituições policiais, é outro grande limitador da eficácia do controle interno. Não só por cumplicidades concretas que possa haver entre investigadores e investigados, mas pela crença já mencionada de que a exposição pública dos desvios pode ser mais pernicioso para a corporação do que os próprios desvios. Mesmo policiais de boa-fé podem endossar, assim, uma cultura de tolerância a irregularidades e abusos, cultura também alimentada pela representação “bélica” da segurança pública, que acirra a dicotomia nós X outros (policiais X “bandidos”), reforçando as lealdades corporativas, inclusive na transgressão.

Já o controle externo da atividade policial no Brasil cabe formalmente ao Ministério Público. É a esse órgão que a Constituição Federal de 1988 confere explicitamente poderes para o exercício do controle externo sobre as corporações policiais, inclusive o de monitorar todas as etapas do seu trabalho e de realizar investigações autônomas de crimes, abusos e desvios de conduta praticados por seus agentes. O MP, no entanto, nunca assumiu tal incumbência, salvo algumas exceções, e sua atuação nessa área limita-se via de regra ao papel de promotoria, o que envolve o controle dos inquéritos policiais, em busca de irregularidades que possam comprometer a fundamentação da denúncia, mas não a fiscalização de toda a atividade de polícia para garantir a observância da lei e o respeito aos direitos humanos.⁵

5 Ver, a respeito, MACAULAY, 2002 e LEMGRUBER *et al.*, 2003.

O Legislativo tampouco tem exercido um controle externo sistemático da atividade policial, salvo alguns esforços das comissões de direitos humanos de câmaras e assembleias. O Judiciário, por sua vez, só atua quando provocado e, em geral, apenas nos casos de crimes; sua forma de operação e sua morosidade não permitem que funcione como uma instância de controle capaz de prevenir ou reparar com agilidade abusos cometidos por policiais.

Mais do que dos órgãos de Estado, é das organizações civis e da mídia que têm emergido pressões contínuas para a contenção dos crimes, desvios e violações de direitos perpetrados pela polícia. Entretanto, por fundamentais que sejam as denúncias e cobranças daí provenientes, deve haver espaços institucionais especializados que possam canalizá-las para ações concretas de repressão e prevenção dos abusos – motivo pelo qual, nos últimos anos, foram criadas Ouvidorias de Polícia em vários estados brasileiros, exatamente para servir como pontes entre o aparelho de segurança e a sociedade civil, funcionando como instrumentos de controle do primeiro pela segunda.

3.3. Criação das Ouvidorias de Polícia no Brasil

No quadro de crise das instituições policiais, e de fragilidade dos controles internos e externos acima descrito, um dos objetivos da criação das Ouvidorias de Polícia foi tentar resgatar a credibilidade das investigações que a polícia realiza sobre seus próprios membros. Como se viu em alguns exemplos internacionais (capítulo 1), existe a noção de que a participação de um órgão externo pode conferir isenção e credibilidade a essas investigações.

Entretanto, como será examinado mais adiante em detalhe, as atribuições formais das Ouvidorias de Polícia brasileiras não incluem a capacidade de investigar denúncias. Seu mandato consiste essencialmente em receber queixas dos cidadãos contra abusos cometidos por policiais, verificar a autenticidade das queixas e encaminhá-las aos órgãos de controle interno das próprias polícias, as Corregedorias, estas sim autorizadas a realizar investigações. Cabe ainda às Ouvidorias monitorar o trabalho das Corregedorias e cobrar delas o saneamento das irregularidades ou ilegalidades denunciadas, bem como divulgar relatórios periódicos e contribuir de diversas formas para a melhoria dos serviços policiais: por exemplo, através de cursos, palestras, seminários, cartilhas, manuais, pesquisas e propostas legislativas.

A Ouvidoria de Polícia do estado de São Paulo foi a primeira a ser criada, em 1995. Em agosto de 2006 outros 13 estados tinham também instituições semelhantes, vinculadas ao Fórum Nacional dos Ouvidores de Polícia: Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul e Santa Catarina.

A primeira Ouvidoria de Polícia surgiu em 1995 no estado de São Paulo, por iniciativa do Conselho Estadual dos Direitos da Pessoa Humana. Em 2006 havia no Brasil 14 instituições do gênero reconhecidas oficialmente e vinculadas ao Fórum Nacional dos Ouvidores de Polícia – órgão criado em 1999 com a tarefa de traçar diretrizes básicas para o funcionamento dessas instituições, oferecer sugestões para o aprimoramento das corporações policiais e estimular a constituição de novas Ouvidorias em todo o país. O Fórum está vinculado à Secretaria Especial de Direitos Humanos do governo federal.

Surgido em 1999, o Fórum Nacional de Ouvidores de Polícia formulou recomendações básicas para a criação e a regulamentação das Ouvidorias nos estados. Tais diretrizes visavam a garantir a autonomia, a independência e a transparência dos órgãos de controle externo. Entretanto, nem todas as leis e decretos estaduais que criaram as Ouvidorias atualmente existentes seguiram integralmente as recomendações do Fórum, o que deixou brechas para uma série de problemas que esses órgãos hoje enfrentam.

As diretrizes traçadas pelo Fórum, nas suas *Recomendações Gerais Para a Criação de Ouvidorias de Polícia*, definem as condições necessárias à autonomia, independência e transparência do trabalho por elas desenvolvido. Essas diretrizes – parcialmente incorporadas às leis, decretos ou portarias que criaram os órgãos de controle externo hoje em funcionamento – determinam que os ouvidores devem ser representantes da sociedade civil organizada, ter compromisso com a defesa dos direitos humanos e estar no pleno gozo de seus direitos políticos. Não podem ser membros ativos ou inativos das polícias, nem estar hierarquicamente subordinados a elas. Devem, portanto, ter independência em relação aos organismos que controlam, para que fique assegurado o caráter *externo* desse controle. E, embora nomeados pelos governadores, devem ter suficiente independência, também, em relação à política estadual, dispondo de

mandato próprio, corpo próprio de funcionários, conselho consultivo, sede própria e recursos financeiros adequados ao cumprimento das suas funções.

Entretanto, algumas das recomendações do Fórum não foram incorporadas expressamente aos instrumentos legais de instituição das Ouvidorias, sobretudo as que afirmavam a necessidade de assegurar recursos humanos e materiais suficientes para o desempenho das funções previstas. Não se tendo garantido em lei a autonomia orçamentária e funcional desses órgãos, tampouco se garantiu que eles tivessem um fluxo de recursos adequado e independente dos humores das políticas estaduais. O mesmo ocorre com a exigência de que o ouvidor não seja servidor ativo ou inativo de nenhuma das instituições de segurança pública, requisito que só poucas leis estaduais incorporaram explicitamente, o que deixou aberta uma brecha para a ocupação do cargo, em alguns estados, por policiais ou ex-policiais.

3.4. Base normativa de funcionamento das Ouvidorias

3.4.1. Proteção dos direitos humanos:

Constituição e instrumentos internacionais

Como já dito, a Constituição Federal brasileira de 1988 atribui ao Ministério Público a função de “exercer o controle externo da atividade policial, na forma de lei complementar” (art. 129, inciso VII). Não prevê a existência de outros órgãos com a mesma função, mas tampouco determina que ela só possa ser desempenhada pelo MP. Dado que o funcionamento das Ouvidorias de Polícia assenta nos princípios constitucionais da igualdade perante a lei e da proteção dos direitos de cidadania – em particular contra violações cometidas por agentes do poder público –, ele se ampara, indiretamente, em todos os artigos das constituições federal e estaduais que tratam de direitos humanos e garantias fundamentais dos cidadãos, assim como da legitimidade e dos limites legais de atuação das instituições de segurança pública. No caso da Constituição Federal de 1988, são especialmente pertinentes os artigos 1º (incisos I e II); 4º (incisos II, VII, VIII, IX e § único); 5º e 144º (§ 7º). Dado, ainda, que as Ouvidorias de Polícia representam um canal de participação da sociedade civil e dos cidadãos em geral na esfera da segurança pública, seu trabalho encontra respaldo no próprio *caput* do artigo 144, que define a segurança não só como *direito*, mas como *responsabilidade* de todos.

Por outro lado, é importante lembrar, o próprio artigo 144 engessa uma estrutura policial obsoleta e ancora os interesses corporativos que têm barrado a profunda

reforma das instituições de segurança pública necessária para adequá-las ao Estado democrático de direito.

No ano de 1999, o Fórum Nacional de Ouvidores de Polícia lançou uma proposta de emenda constitucional para reformar a segurança pública no país e para incluir as Ouvidorias, de forma explícita, no artigo 144 da Constituição como “órgãos permanentes, com atribuições de fiscalização, investigação e auditoria das funções policiais”.⁶ Entretanto, oito anos depois do seu lançamento, a proposta não foi votada, nem há expectativa de que venha a sê-lo no curto prazo.

A Proposta de Projeto de Emenda Constitucional sobre um Novo Modelo de Polícia no Brasil, elaborada em 1999 pelo Fórum Nacional de Ouvidores de Polícia previa, além de uma reforma radical das instituições de segurança pública e do processo penal brasileiros, a inclusão de um parágrafo no artigo 144 contemplando expressamente as Ouvidorias de Polícia e atribuindo-lhes funções de investigação, auditoria e fiscalização da atividade policial.

São também fontes normativas para a atuação das Ouvidorias de Polícia os instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos e de regulação do uso da força policial, já ratificados ou não pelo Brasil (ver alguns desses instrumentos no Anexo E). Vale sublinhar que as denúncias recorrentes, por parte de organizações internacionais, de torturas, execuções e outras graves violações de direitos praticadas pelas polícias brasileiras – ou seja, do sistemático descumprimento de tratados dos quais o país é signatário – foram e continuam sendo um dos impulsos importantes para a criação de Ouvidorias de Polícia em diversas unidades da federação. Destacam-se, entre os mencionados instrumentos:⁷

- Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU, Resolução n.º 217, de 1948), assinada pelo Brasil na mesma data;
- Pacto Internacional dos Direitos Cívicos e Políticos (ONU, Resolução nº 2.200, de 1966), ratificado pelo Brasil em 1992;

6 A proposta completa está inserida no Relatório Anual de 2000 da Ouvidoria de Polícia de São Paulo [disponível em <http://www.ouvidoria-policia.sp.gov.br/pages/Download.htm>].

7 A relação completa e a íntegra dos tratados internacionais relativos a direitos humanos podem ser consultadas no site *Biblioteca Virtual de Direitos Humanos* da USP [<http://www.direitoshumanos.usp.br>]; a íntegra dos “Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei” encontra-se no Portal Segurança Cidadã, do governo federal [http://www.segurancacidade.org.br/biblioteca/documentos/legis_mundo/princ_armas_fogo.htm].

- Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica, OEA, 1969), assinada pelo Brasil em 1992 e promulgada pelo Decreto 678/92;
- Convenção Contra Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (ONU, resolução n. 39/46, de 1984), assinada pelo Brasil em 28 de setembro de 1989 e promulgada pelo Decreto nº 40, de 015/2/1993;
- Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura (OEA, 1985), ratificada pelo Brasil em 1989.
- Conjunto de Princípios para a Proteção de Todas as Pessoas Sujeitas a Qualquer Forma de Detenção ou Prisão (ONU, Doc. n. [8] 43/173, de 1988);
- Declaração dos Princípios Básicos de Justiça Relativos às Vítimas da Criminalidade e de Abuso de Poder (ONU, Resolução 1989/57, de 1989);
- Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei (ONU, 1990).

3.4.2. Legislação da segurança pública

Outras balizas legais do controle da polícia exercido pelas Ouvidorias são os códigos, leis e regimentos que normatizam a atuação dos órgãos de segurança pública. Eles podem ser divididos em três blocos:

- a) Normatização externa geral, consubstanciada na legislação penal e processual penal do país, assim como nos decretos federais de 1969 e 1983, que definem a organização das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares em todo o Brasil;
- b) Normatização externa específica, presente nos estatutos das corporações policiais, geralmente promulgados como leis complementares estaduais;
- c) Auto-regulação, expressa nos regimentos internos e códigos de ética dessas corporações.

No primeiro conjunto – normas externas gerais – sobressaem, além do Código Penal (Dec. Lei 2848/40) e do Código de Processo Penal (Dec. Lei 3689/41), as seguintes leis e decretos federais:⁸

⁸ A íntegra dos instrumentos federais pode ser consultada no site da Presidência da República [<https://www.presidencia.gov.br>], na seção Legislação.

- Lei 4.898/65 – Abuso de Autoridade
- Dec. Lei 667/69 – Organização das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros dos Estados, Territórios e do Distrito Federal
- Decreto 88.777/83 – Aprova o regulamento para as polícias militares e corpos de bombeiros militares (R-200).
- Lei 8.069/90 – Estatuto da Criança e do Adolescente
- Decreto 40/91 – Promulga a Convenção contra Tortura e Outros Tratamentos Degradantes
- Lei nº 9.299/96 – Define o Crime Militar e Altera o Código Penal Militar e o Código de Processo Penal Militar
- Decreto 1.904/96 – Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH
- Lei 9.455/97 – Crime de Tortura
- Lei 9.784/99 – Processo Administrativo

O segundo conjunto – normas externas específicas – é composto essencialmente pelos artigos das Constituições estaduais relativos à organização das forças de segurança, pelos estatutos da Polícia Civil e da Polícia Militar de cada estado, e também por outras peças da legislação estadual relevantes para a atuação e o controle dos agentes do serviço público em geral e das polícias em particular, assim como para a defesa de direitos e garantias dos cidadãos. No modelo de trabalho das Ouvidorias hoje em vigor, têm especial importância as regras de funcionamento das Corregedorias de Polícia Civil e Militar, contidas nos estatutos dos respectivos órgãos e/ou em instrumentos normativos específicos, assim como das Corregedorias Gerais Unificadas que existem em algumas unidades da federação (ver Anexo D).

Tal como na esfera constitucional, cabe ressaltar aqui também o limite imposto à efetividade do controle externo e à democratização da segurança pública no Brasil pelo descompasso entre os instrumentos de proteção dos direitos individuais e coletivos contra abusos do Estado e um arcabouço legal obsoleto de estruturação das polícias.

Finalmente, os mecanismos formais de auto-regulação das polícias – regimentos internos e códigos de ética – representam, para as Ouvidorias, tanto uma referência na qualificação dos desvios de conduta policiais e das punições administrativas cabíveis, quanto um objeto central dos debates e da mobilização em favor da democratização da segurança pública. Isso porque tais fontes normativas internas muitas vezes fazem parte do problema a ser enfrentado, na medida em que abrem brechas ora para a proteção corporativista dos desvios, ora para a violação de direitos de cidadania dos

próprios policiais, como é o caso de diversos Regulamentos Disciplinares das PMs ainda em vigor no país. Alguns deles ainda prevêm, por exemplo, pena de prisão por falta administrativa, o que contraria o estabelecido pela Constituição.

3.4.3. Leis de criação das Ouvidorias

A organização e as atribuições das Ouvidorias estão expressas essencialmente nas leis, portarias ou decretos estaduais que as instituíram.⁹ Há algumas variações de estado para estado quanto à denominação, à localização na estrutura institucional da segurança pública e a certos aspectos organizacionais dessas entidades, como se pode observar no Quadro 1, abaixo.¹⁰ Entretanto, a definição formal das suas competências e dos seus modos de funcionamento são muito semelhantes nas Ouvidorias hoje em operação.

Como não existe vínculo constitucional nem lei federal que fixe um protótipo, as semelhanças se explicam pelo fato de a Ouvidoria de São Paulo, a primeira criada, ter servido de modelo para as que surgiram depois e para o próprio *Guia Prático de Funcionamento de uma Ouvidoria de Polícia*, elaborado em 1999 pelo Fórum Nacional de Ouvidores.

9 Podem ser consultados na íntegra pela internet os instrumentos de criação das Ouvidorias de **São Paulo** [<http://www.ouvidoria-policia.sp.gov.br/pages/Lei826.htm>]; **Minas Gerais** [<http://www.ouvidoriadapolicia.mg.gov.br/legislacao1.htm>], **Rio Grande do Sul** [http://www.sjs.rs.gov.br/edtlegis/1108060554Decreto_39668_17agosto1999.pdf] e **Paraná** [<http://www.pr.gov.br/ouvidoriadapolicia/legislacao.html>]. O relatório anual de 2000 da Ouvidoria de São Paulo traz em anexo, além dessas leis, as do **Espírito Santo** e **Rio de Janeiro** [<http://www.ouvidoria-policia.sp.gov.br/pages/Download.htm>].

10 As informações contidas nos quadros deste capítulo provêm de um levantamento realizado pela IGAI (Inspeção-Geral da Administração Interna de Portugal), por meio de um questionário aplicado a todas as Ouvidorias brasileiras – doravante denominado levantamento IGAI/SEDH. A iniciativa faz parte do Projeto Institucional de Fortalecimento das Ouvidorias, desenvolvido pela Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República do Brasil e financiado pela União Européia. Em todos os quadros, células em branco representam informações não disponíveis na época de elaboração do presente manual.

QUADRO 1: DADOS GERAIS DAS OUVIDORIAS

	BA	CE	ES	GO	MG	MT	PA	PE	PR	RJ	RN	RS	SC	SP
Nome	Ouvidoria da Secretaria de Segurança Pública		Ouvidoria de Polícia (1998) / Ouvidoria-Geral da Segurança Pública e Defesa Social (2005)	Ouvidoria Geral de Polícia	Ouvidoria de Polícia	Ouvidoria de Polícia	Ouvidoria de Polícia	Ouvidoria Geral da Secretaria de Defesa Social	Ouvidoria de Polícia	Ouvidoria de Polícia	Ouvidoria da Defesa Social	Ouvidoria da Justiça e da Segurança	Ouvidoria de Polícia	Ouvidoria de Polícia
Vinculação institucional	Superintendência de Gestão Integrada da Ação Policial/ Secretaria de Segurança Pública		Gabinete da Secretaria de Segurança Pública		Ouvidoria-Geral do Estado		Conselho Estadual de Segurança Pública	Secretaria de Defesa Social		Gabinete da Secretaria de Segurança Pública		Gabinete do governador	Gabinete da Secretaria de Segurança Pública	Gabinete do Secretário de Segurança Pública
Ano de criação	1999	1997	1998/2005	2002	1997	2000	1996	2003	2000	1999	2000	1999	2003	1995
Instrumento legal de criação	Decreto nº 7.623	Portaria nº 047/2003-GS	Lei nº 5.649	Lei nº 14.383	Lei nº 12.622	Lei nº 7.286	Lei nº 5.944	Decreto nº 25.484	Decreto-lei nº 2.026	Lei nº 3.168	Lei nº 7.851	Decreto-lei 39.668	Lei complementar nº 243	Decreto-lei nº 39.900 e Lei complementar 826, de 1997.
Instituições no âmbito de controle da Ouvidoria	PM, Polícia Civil e Polícia Técnica		PM, Polícia Civil e Corpo de Bombeiros	PM, Polícia Civil e Corpo de Bombeiros	PM, Polícia Civil e Corpo de Bombeiros	Polícias Militar e Civil	PM, Polícia Civil, Detran, Polícia Técnica, Sistema Penal	PM, Polícia Civil e Corpo de Bombeiros	Polícias Militar e Civil	Polícias Militar e Civil	Polícias Militar e Civil, Corpo de Bombeiros, ITEP e instituições prisionais	Polícias Militar e Civil, Corpo de Bombeiros, Sistema Penitenciário, Detran e Instituto Geral de Perícia		PM, Polícia Civil e Polícia Científica

Fonte: Levantamento IGAI/SEDH, 2006.

3.5. Mandato e competências

Diferentemente dos mecanismos de controle externo da polícia existentes em outros países, apresentados no capítulo 1, as Ouvidorias brasileiras não têm poder de realizar investigações próprias. Seu papel é basicamente receber denúncias, encaminhá-las às Corregedorias de Polícia e cobrar destas a apuração dos abusos cometidos por policiais e a punição dos mesmos. Também podem, entre outras coisas, fazer sugestões para a prevenção dos desvios de conduta e para o aprimoramento dos serviços de segurança pública.

De acordo com as leis ou decretos que as criaram, as Ouvidorias de Polícia brasileiras têm as seguintes atribuições:

- a) Receber:
 - de qualquer pessoa, diretamente ou por intermédio de órgãos de apoio e defesa dos direitos do cidadão, denúncias, reclamações e representações sobre atos considerados arbitrários, desonestos, indecorosos, irregulares, ou que violem os direitos humanos individuais ou coletivos, praticados por servidores civis e militares da área de segurança pública;
 - de servidores civis e militares da área de segurança pública, reclamações a respeito de atos irregulares ou abusos de autoridade praticados na execução desses serviços, inclusive por superiores hierárquicos;
 - de qualquer pessoa, inclusive de servidores civis e militares da área de segurança pública, sugestões sobre o funcionamento dos serviços policiais;
 - da Ouvidoria Geral do Estado (onde houver), denúncias, reclamações e representações formalizadas, relacionadas com a segurança pública;
- b) Verificar a pertinência das denúncias, reclamações e representações, propondo as medidas necessárias para o saneamento das irregularidades, ilegalidades ou arbitrariedades;
- c) Propor aos órgãos competentes a instauração de sindicância, inquérito e outras medidas para apurar as responsabilidades administrativas, civis e criminais, fazendo ao Ministério Público a devida comunicação, quando houver indício ou suspeita de crime;

- d) Propor às autoridades da área de segurança pública:
- a adoção das providências que a Ouvidoria entender pertinentes, necessárias ao aperfeiçoamento dos serviços prestados à população pelos órgãos de segurança pública;
 - a realização de pesquisas, seminários e cursos versando sobre assuntos de interesse da segurança pública e sobre temas ligados aos direitos humanos, divulgando os resultados desses eventos;
- e) Organizar e manter atualizado arquivo da documentação relativa às denúncias, às reclamações, às representações e às sugestões recebidas, mas garantindo sempre o sigilo das fontes de informação e a proteção dos denunciantes;
- f) Elaborar e publicar periodicamente relatório de suas atividades;
- g) Requisitar, diretamente, de qualquer órgão estadual, informações, certidões, cópias de documentos ou volumes de autos relacionados com investigações em curso, sem o pagamento de quaisquer taxas, custas ou emolumentos. Note-se que o direito de requisitar não significa que os outros organismos estejam obrigados a fornecer as informações. De fato, as legislações não dispõem de qualquer mecanismo sancionador para a negativa a responder as requisições das Ouvidorias.

Como se vê, ao contrário de outros organismos de controle externo da polícia analisados no capítulo 2, as Ouvidorias brasileiras não dispõem de autonomia para investigar por conta própria as queixas recebidas, nem de autoridade para exigir que as investigações sejam feitas ou que as decisões finais sejam revistas, quando for o caso, não contando tampouco com qualquer competência sancionadora.

O modelo de Ouvidoria previsto nas legislações estaduais está baseado na coleta de denúncias, no seu encaminhamento aos órgãos investigativos e disciplinares, e no monitoramento dos procedimentos resultantes. Assim, uma das principais funções das Ouvidorias seria fornecer um canal externo de denúncias que protegesse o sigilo dos denunciantes, para que eles não se sentissem intimidados tendo de queixar-se à mesma instituição que violou seus direitos.

Por outro lado, esse modelo cria uma dependência estrutural das Ouvidorias em relação aos órgãos de controle interno das polícias, as Corregedorias – que, como já foi mencionado, sofrem pressões corporativistas, têm sérias limitações de

recursos materiais e humanos, e desfrutam de limitada autonomia para investigar com real isenção os desvios cometidos por policiais.

No modelo hoje em vigor, além de fazerem parte da estrutura das Secretarias de Segurança ou de Defesa Social, as Ouvidorias dependem estreitamente da capacidade de investigação das Corregedorias. Isto tem levado a algumas vezes a questionar até que ponto as Ouvidorias se constituem numa esfera de controle externo e autônomo, e até que ponto representam apenas uma instância de fiscalização do controle interno das polícias.

As Ouvidorias operam, assim, como clientes prioritários das Corregedorias, às quais transmitem denúncias, e ao mesmo tempo como instâncias fiscalizadoras do seu trabalho. Daí porque a relação entre as duas instâncias de controle está carregada de dificuldades e de tensões reais ou potenciais. Além disso, o fato de as Ouvidorias raramente terem equipes próprias para realizar pelo menos algumas averiguações preliminares faz com que muitas vezes repassem às Corregedorias uma enorme quantidade de denúncias fracamente fundamentadas, o que dificulta o trabalho do controle interno, compromete o resultado das investigações e contribui para o acirramento das tensões entre os dois órgãos.

No que se refere às competências proativas e propositivas das Ouvidorias (item d, acima), uma limitação importante do atual modelo é a falta de condições imprescindíveis para o monitoramento contínuo das atividades e das instituições policiais. Por exemplo: o acesso a bancos de dados, fichas disciplinares, cadastros, laudos periciais, registros, instruções etc.; o conhecimento dos recursos existentes e do seu uso; das rotinas de policiamento, planejamento, treinamento, e assim por diante. Em outras palavras, o acesso a informações que permitam acompanhar, medir e avaliar o desempenho das polícias, identificar fontes de problemas e colaborar para a sua superação. Isso dependeria de um grau de transparência institucional que a maior parte das polícias brasileiras está muito longe de admitir e que as Ouvidorias, sozinhas, têm pouca chance de conseguir ampliar.

3.6. Estrutura interna

Nas Ouvidorias que já alcançaram um mínimo grau de institucionalização, o quadro de pessoal se compõe, basicamente, de:

- um(a) ouvidor(a);
- assessores das polícias civil e militar;
- um ou mais assessores jurídicos;
- profissionais de psicologia e serviço social;
- estagiários para o atendimento direto aos denunciantes.

Algumas contam ainda com assessores de informática e de imprensa, e com um ou mais funcionários responsáveis pela área administrativa. Entretanto, em diversos estados nem o quadro básico está completo, chegando a haver casos em que o(a) ouvidor(a) trabalha apenas com estagiários ou digitadores, sem uma estrutura mínima de apoio e de assessoria. Poucas Ouvidorias (só 4 das 12 incluídas no levantamento IGAI/SEDH) têm um sub-ouvidor, ou ouvidor-adjunto, que responda pelo órgão na ausência do titular.

De acordo com o mesmo levantamento, o número de funcionários das Ouvidorias variava de 3 a 39, sendo a média de 16. Essas variações não têm relação com o tamanho dos efetivos policiais no âmbito de cada órgão de controle externo. A Ouvidoria de Pernambuco, por exemplo, responsável por um efetivo de 25 mil policiais e bombeiros, tinha ao todo sete funcionários, incluindo o ouvidor (em média um funcionário para cada 3.571 agentes), enquanto a do Pará, responsável por 17.635 policiais e bombeiros, contava com 23 funcionários (um para cada 767 agentes). Mantida esta última proporção, a Ouvidoria paulista, responsável por um efetivo de 123.776 agentes das polícias civil, militar e científica, deveria ter 161 funcionários, quando na realidade tem 38, um para cada 3.257 policiais, e é a segunda maior do país (o Quadro 2 apresenta um resumo dessas informações).

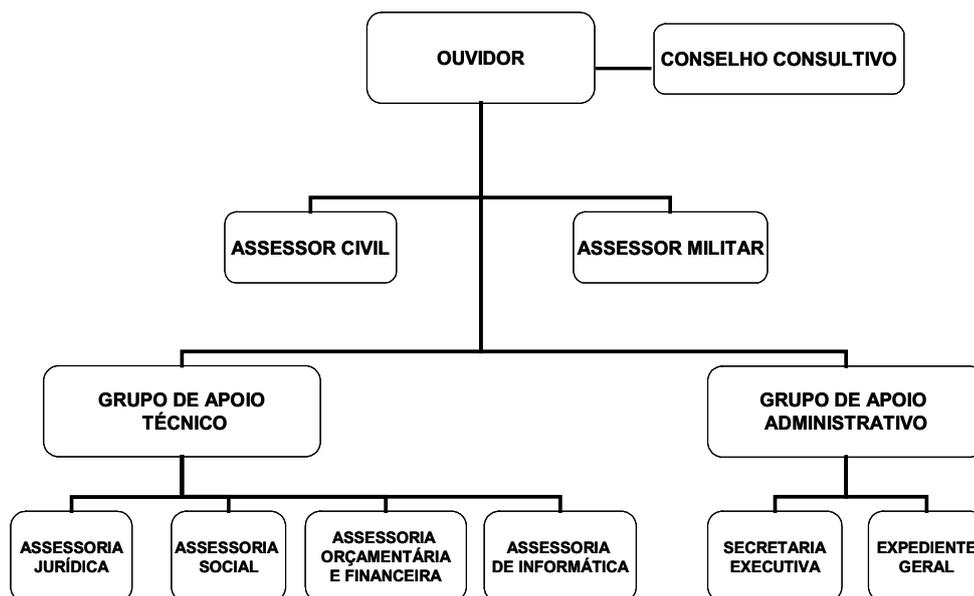
QUADRO 2: PESSOAL																
		BA	CE	ES	GO	MG	MT	PA	PE	PR	RJ	RN	RS	SC	SP	
Pessoal	Total Geral	11	14		19	39	4	23	7	14	19	8	8	3	38	
	Funcionários	Total	11	13		9	21	1	15			14	8	5	1	32
		Nível superior	4	9		2	8	1	6			6	6	2	1	22
		Nível médio	7	4		7	10	-	9			8	2	3	-	10
		Nível elementar	-	-		-	3	-	-			-	-	-	-	-
	Terceirizados	-	-		4	4	-			-	-	-	-	2	-	
	Estagiários	0	1		6	11	3		-		5	-	3	-	6	
	Tem ouvidor-adjunto	Não	Sim		Sim	Não	Não	Não	Não		Não	Sim	Sim	Não		

Fonte: Levantamento IGAI/SEDH, 2006.

Contrariando recomendações do Fórum Nacional de Ouvidores, a maior parte das leis estaduais que regem a operação das Ouvidorias de Polícia não lhes assegura quadros funcionais próprios nem fixa uma estrutura mínima de cargos necessária ao desempenho das suas atribuições. Em diversos estados, a lei prevê um único cargo comissionado, o de ouvidor, sendo os demais servidores pertencentes a outros órgãos da administração estadual, cedidos para exercer função pública. Algumas Ouvidorias, no entanto, já dispõem de uma estrutura mais ampla de cargos definida por lei – mas continuam, de qualquer modo, dependendo da obtenção de funcionários em outros órgãos do estado, uma vez que não têm via de ingresso própria, seja por concurso ou contratação.

Além do tamanho e do grau de institucionalização, as estruturas das Ouvidorias de Polícia brasileiras se diferenciam pela presença ou ausência de conselho consultivo (recomendado pelo Fórum Nacional de Ouvidores, mas não incorporado como norma à maior parte das leis estaduais), e pela hierarquia e disposição dos cargos, como se pode perceber comparando os três organogramas abaixo:

Ouvidoria de Polícia do Estado de São Paulo



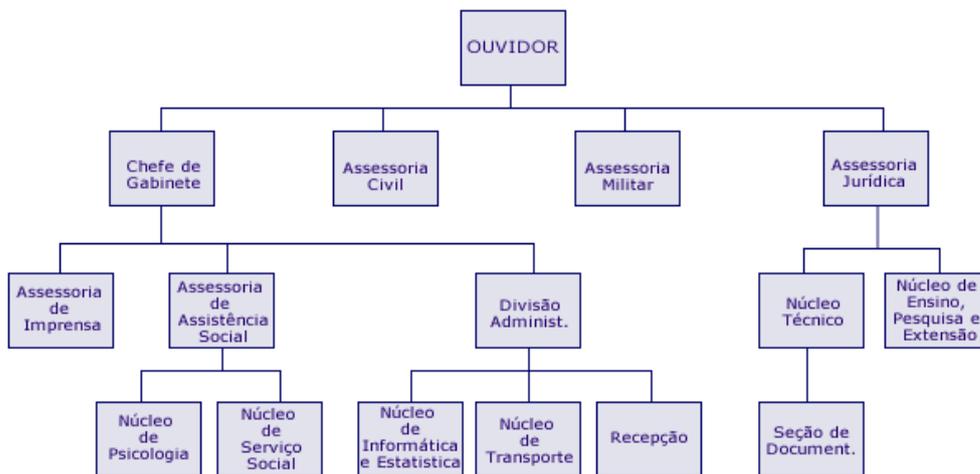
Fonte: Site da Ouvidoria de SP, Relatório 2000 [<http://www.ouvidoria-policia.sp.gov.br/pages/Download.htm>]

Ouvidoria de Polícia do Estado do Paraná



Fonte: Página da Ouvidoria do PR [<http://www.pr.gov.br/ouvidoriadapolicia/estrutura.htm>]

Ouvidoria de Polícia do Estado de Minas Gerais



Fonte: Site da Ouvidoria de MG [<http://www.ouvidoriadapolicia.mg.gov.br/estrutura.htm>]

3.7. Perfis dos cargos e formas de seleção

Os ouvidores são nomeados pelos governadores, na maior parte dos casos por escolha pessoal direta ou por indicação do(a) secretário(a) de segurança. Em alguns estados, a escolha se faz a partir de listas tríplexes encaminhadas ao poder executivo por conselhos estaduais de direitos humanos ou de segurança pública e, em outros, mediante consulta a entidades da sociedade civil.

Mesmo que a existência de mandato assegurado por lei contribua para neutralizar parcialmente a subordinação ao governo estadual, o relacionamento entre ouvidor(a) e governador(a) é sempre um ponto sensível, que pode afetar significativamente o desempenho da Ouvidoria. Entre outros problemas, está, por exemplo, a permanência do(a) ouvidor(a) para além do mandato de quem o(a) indicou. Ainda que os governadores, por medo do julgamento público, não ousem contrapor-se frontalmente às Ouvidorias, podem valer-se da falta de autonomia orçamentária desses órgãos para “matá-las por asfixia”, reduzindo a alocação de verbas para salários, equipamentos e instalações.

Nem sempre, além disso, a lei fixa a duração do mandato do ouvidor ou o número de mandatos consecutivos que ele pode cumprir. Em 7 dos 12 estados que responderam ao questionário IGAI/SEDH, o mandato era de dois anos e em 2 estados, de um ano; em 5 dos 12 estava definida a possibilidade de uma recondução; em 4 estados, porém, o tempo de mandato era indeterminado e em 7 não havia regra para o número de reconduções. O Quadro 3 mostra algumas informações referentes ao mandato do ouvidor de polícia em cada estado.

Tampouco estão legalmente padronizados os requisitos para ocupar esse cargo: em alguns estados a lei só exige que o ouvidor tenha diploma universitário e/ou mais de 35 anos de idade; em outros, que tenha “moral ilibada” e/ou envolvimento prévio com a defesa dos direitos humanos. No mencionado levantamento, apenas 4 em 12 estados afirmaram que o ouvidor não pode ter qualquer espécie de vínculo com as polícias, nem ser funcionário ativo ou inativo de órgãos integrantes das secretarias de segurança. Vale dizer, na maioria das UFs, nem sequer há garantia legal de que o(a) ouvidor(a) seja de fato alguém *externo* às instituições que lhe cabe controlar.

Quanto aos demais cargos, também varia bastante o grau de formalização de perfis, mas é importante lembrar que, não havendo porta de entrada própria para as Ouvidorias, por concurso ou contratação, fica difícil exigir qualificações específicas, compatíveis com os cargos ou funções a serem exercidos. No máximo, como se depreende pelas respostas ao questionário IGAI/SEDH, determina-se formalmente que os assessores policiais devam ser oficiais ou delegados, e que em outros cargos de assessoria seja requerido curso superior, mas sem recomendação expressa quanto à área de formação acadêmica.

Do conjunto de cargos da instituição, o perfil mais específico e mais polêmico é o dos assessores policiais. Numa instituição definida como *externa* aos órgãos que controla, a presença de funcionários policiais tem suscitado algumas resistências e temores quanto à possível perda de isenção das Ouvidorias. Vimos no capítulo 1 que alguns

QUADRO 3: MANDATO DO OUVIDOR

	BA	CE	ES	GO	MG	MT	PA	PE	PR	RJ	RN	RS	SC	SP
Indicado(a) por	Secretário(a) de Segurança	Governador(a) ou Secretário(a) de Segurança	Secretário(a) de Segurança Pública e Defesa Social		Ouvidor-Geral, a partir de lista tripla elaborada pelo CONEDH*	Governador(a), a partir de lista tripla elaborada pelo CDDPH**	Conselho Estadual de Segurança Pública, a partir de indicações da sociedade civil	Governador(a)	Governo do estado	Secretário(a) de Segurança	Conselho Estadual de Direitos Humanos	Secretário(a) de Segurança		Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (Condepe)
Duração do mandato (anos)	Indeterminada	Indeterminada	Indeterminada	2	2	2	2	Indeterminada	1	1	2	2		2
Nº de reconduções possíveis	Indeterminado	Indeterminado	Indeterminado	Indeterminado	1	1	Indeterminado	Indeterminado	Indeterminado	1		1		1
Pode ser exonerado	Sim	Só por crime julgado	Sim	Não	Só por crime julgado	Só por crime ou ato impunitivo com a função	Só por crime e com justificativa do CESP	Sim	Sim, por descumprimento das funções	Sim		Sim		Só em situações excepcionais
Tem conselho consultivo				Sim	Não			Não						Sim

Fonte: Levantamento IGAI/SEDH, 2006.

países tentam contornar esse dilema – a necessidade de contar com investigadores experientes e ao mesmo tempo evitar conflitos de lealdade – estabelecendo certas exigências, como, por exemplo, a de que os policiais recrutados para as investigações externas venham de outras áreas ou tenham servido em outros países.

Como as Ouvidorias brasileiras não têm poder de investigação, a função básica das assessorias policiais civil e militar é servir de elo entre a Ouvidoria e a respectiva polícia, solicitando e transmitindo informações. Outra função importante é ajudar a Ouvidoria a entender melhor o funcionamento interno das forças de segurança. Na maioria dos casos, os assessores policiais dedicam boa parte do seu tempo a analisar tanto as denúncias originais quanto o resultado das apurações das Corregedorias, para auxiliar os ouvidores a decidirem se os procedimentos investigativos foram ou não satisfatórios. Nesse sentido, o papel da assessoria policial é paralelo e complementar ao da assessoria jurídica, quando esta existe.

A maior parte dos ouvidores considera essencial a função dos assessores policiais e, depois de estabelecida uma relação de confiança, não abre mão da sua colaboração. Mas alguns cuidados são sempre necessários, para evitar, por exemplo, o vazamento de informações sobre as denúncias e os denunciantes.

Os assessores policiais das Ouvidorias desempenham uma função essencial, como ponte entre as polícias e a instituição. No entanto, a presença de policiais nesses órgãos tem gerado preocupações.

Em algumas Ouvidorias já houve vazamento de informações por parte dos policiais assessores para colegas denunciados. Isso prejudica enormemente a investigação, coloca em risco os denunciantes e quebra a relação de confiança dentro da instituição. É essencial que o Código de Conduta para funcionários das Ouvidorias vede expressamente essa prática não apenas para os assessores policiais, mas para todas as pessoas que trabalham no órgão.

No caso dos assessores policiais militares, recomenda-se também que não trabalhem fardados, para evitar possíveis constrangimentos aos denunciantes.

A escolha dos assessores policiais é feita pelos ouvidores, a partir de conhecimento pessoal ou de indicação das próprias corporações, buscando-se agentes comprometidos

com a defesa dos direitos humanos e com a redução dos desvios policiais, alguns deles com passagem prévia pelos órgãos de controle interno das respectivas polícias. Algumas Ouvidorias, porém, não conseguem preencher esses postos de assessoria. Em certos estados não é fácil encontrar policiais com o perfil necessário nem, quando encontrados, convencê-los a trabalhar nas Ouvidorias – entre outros motivos porque eles temem sofrer represálias na volta às instituições de origem.

Os demais funcionários, como já dito, são requisitados ao governo estadual pelos ouvidores, que buscam recrutar pessoas com alguma militância prévia na área de direitos humanos, conhecidas ou indicadas por amigos. Não costuma haver qualquer formalidade no processo de escolha: nem entrevista, nem provas, nem análise de currículo. Não é de admirar, portanto, que todas as oito Ouvidorias que responderam às perguntas do levantamento IGAI/SEDH sobre dificuldades enfrentadas tenham apontado entre os principais problemas a falta de formação dos seus funcionários.

O mesmo imprevisto ocorre na escolha dos responsáveis pelo atendimento direto aos denunciante. Três das cinco Ouvidorias visitadas em 2000-2001, durante a pesquisa do livro *Quem Vigia os Vigias?*, recrutavam estagiários por intermédio de universidades ou centros de integração empresa-escola, preferencialmente estudantes de Direito que, em tese, teriam mais condições de registrar adequadamente as denúncias. No entanto, foram encontrados até alunos de ensino médio nessa função e, mesmo no caso dos universitários, a indicação algumas vezes havia sido feita por outros colegas de faculdade, sem qualquer processo seletivo. O mais grave é que nem sempre as Ouvidorias contam com profissionais especializados – psicólogos e assistentes sociais – para apoiar esses estagiários no atendimento aos denunciante.

3.8. Infra-estrutura e recursos materiais

Sem autonomia orçamentária, as Ouvidorias dependem de repasses de verbas dos secretários de segurança, em geral insuficientes para assegurar-lhes uma infra-estrutura mínima. Boa parte delas tem pouco espaço e carências materiais graves. Muitas funcionam nos prédios das próprias secretarias de segurança, o que pode inibir a apresentação pessoal de denúncias contra policiais, além de reforçar, no público, a percepção de que as Ouvidorias, tal como as Corregedorias, são órgãos internos às polícias.

Assim como a falta de autonomia para selecionar e contratar pessoal, o fato de as Ouvidorias não disporem de independência orçamentária prejudica seriamente o seu *status* como um órgão de controle externo e independente. Em sua maioria, elas estão vinculadas ao gabinete do(a) secretário(a) estadual de segurança pública (ou de defesa social) e não se constituem em *unidades orçamentárias*, como são as polícias e outros órgãos da mesma estrutura. Logo, não têm dotação própria de recursos, ficando na dependência de verbas da secretaria, em geral escassas, e, conseqüentemente, da pauta de prioridades e dos interesses políticos de secretários e governadores. É exatamente o que se procurava evitar quando se recomendava, na Carta do Fórum Nacional de Ouvidores de Polícia, em 1999, assegurar *por lei* a disponibilidade de recursos necessária para o funcionamento das Ouvidorias.¹¹

A maior parte delas hoje se debate com sérias carências de infra-estrutura: falta de espaço, de equipamento, de mobiliário, de material básico – afora as deficiências quantitativas e qualitativas de pessoal, já mencionadas anteriormente, e a burocracia adicional necessária para obter cada mínimo recurso.

Nove das 12 Ouvidorias participantes do levantamento IGAI/SEDH em 2005 informaram a área total de que dispunham: na média, 164 m², com variação entre um mínimo absurdamente pequeno de 16 m² e um máximo de 400 m². Duas tinham um único ambiente; quatro tinham de 3 a 5 ambientes e só três tinham seus espaços divididos em 8 ou mais ambientes. Vale notar que o tamanho e a divisão do espaço disponível devem ser dimensionados não só para a acomodação dos funcionários e a tramitação dos processos, mas também para garantir privacidade e conforto aos denunciante, assim como sigilo e segurança na guarda de documentos relativos às denúncias. O que se constata, porém, é que a maior parte das Ouvidorias de Polícia brasileiras não dispõe de infra-estrutura compatível com esses requisitos mínimos de funcionamento. O Quadro 4 contém um resumo dos dados sobre infra-estrutura das 14 Ouvidorias pesquisadas.

Além disso, as sedes da maioria delas estão localizadas nos mesmos prédios das respectivas secretarias de segurança – o que pode implicar constrangimentos para os denunciante e de modo geral induz no público à percepção de que Polícias e Ouvidorias são uma coisa só. Como algumas pesquisas já constataram, a diferença entre controle externo e interno, entre Ouvidorias e Corregedorias, é muito pouco nítida não só para a população em geral, como para uma parcela dos policiais.¹² Evidentemente, a proximidade dos espaços físicos não ajuda em nada a dissipar essa confusão.

11 *Recomendações Gerais Para a Criação de Ouvidorias de Polícia*, agosto de 1999.

12 Cf. LEMGRUBER *et al.*, 2003.

QUADRO 4: INFRAESTRUTURA															
	BA	CE	ES	GO	MG	MT	PA	PE	PR	RJ	RN	RS	SC	SP	
Infraestrutura	Área total da sede (m ²)	120	140		170	400	24		16		120		100		390
	Nº de ambientes	8	4		4	13	1	9	1	7	3		5		vários
	Nº de computadores	8	1		10	28	1	8	4		12	5	5	3	15
	Rede informática	Sim	Não			Sim	Não	Sim	Parcial	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
	Nº de impressoras	1	1			8	1	7	2		9	3	2	1	5

Fonte: Levantamento IGAI/SEDH, 2006.

No que se refere ao equipamento e às condições técnicas, as carências também são gritantes: faltam programas adequados para o gerenciamento de dados e processos, e faltam computadores para processar o enorme volume de informações. Segundo o levantamento IGAI/SEDH, duas Ouvidorias possuíam apenas um computador em 2005; outras três possuíam de 4 a 8, e apenas 4 dispunham de 10 ou mais computadores. Três Ouvidorias funcionavam sem rede informática nem acesso à internet e, em quase todas, o número de impressoras era muito pequeno.

3.9. Modos e rotinas de funcionamento

Fluxo simplificado da atuação das Ouvidorias de Polícia:

- *Atendimento ao(à) denunciante;*
- *aceitação da denúncia;*
- *registro e abertura de protocolo;*
- *análise preliminar pelo(a) ouvidor(a) e assessores;*
- *ofício e encaminhamento à Corregedoria;*
- *cobranças de retorno;*
- *análise da resposta pela Ouvidoria;*
- *reenvio do protocolo à Corregedoria, com pedido de novas apurações, se necessário;*
- *encaminhamento da denúncia ao Ministério Público, se for o caso;*
- *encerramento da tramitação na Ouvidoria.*

Qualquer pessoa pode relatar um caso à Ouvidoria, seja comparecendo pessoalmente à sede, seja por telefone, carta, correio eletrônico, fax ou, em alguns

estados, pela internet. Nos dois primeiros casos, os mais comuns, o contato inicial é feito com um(a) recepcionista ou telefonista, que verifica se o relato trata efetivamente de denúncia, sugestão ou elogio relativo a policiais e, em caso positivo, encaminha a pessoa (ou ligação) aos atendentes – quase sempre estagiários – responsáveis pelo preenchimento da ficha ou formulário de registro do protocolo.¹³

Esse registro, informatizado ou não, detalha o episódio relatado e inclui informações sobre o(s) denunciado(s), a(s) vítima(s), testemunhas e outras pessoas envolvidas. Vale lembrar que todas as Ouvidorias aceitam denúncias anônimas, caso em que a informação sobre o(a) denunciante tende a ser muito pequena ou inexistente.

O caso é analisado preliminarmente pelo(a) ouvidor(a) e/ou por seus assessores. Faz-se uma rápida verificação da pertinência do relato e em seguida se encaminha por ofício uma cópia do protocolo à Corregedoria ou ao órgão responsável por tomar as providências cabíveis, dado que nem todas as comunicações dizem respeito a desvios ou crimes, podendo referir-se, por exemplo, à falta de policiamento numa determinada localidade, ou podendo ser sugestões ou elogios.

Em casos considerados urgentes, quando um crime grave está em andamento, as Ouvidorias tomam a iniciativa de entrar em contato imediatamente com as autoridades que possam intervir.

Quando a Ouvidoria conclui que houve crime, ela manda uma cópia do procedimento e da apuração da Corregedoria para o Ministério Público. Embora as próprias Corregedorias tenham obrigação de encaminhar suspeitas de crimes aos promotores, a Ouvidoria também faz isso para tentar garantir que o Ministério Público tome conhecimento dos fatos. Nas situações em que a investigação da Corregedoria é considerada insatisfatória ou inconclusiva, o envio do caso ao MP é uma forma de pressionar para que esse caso seja esclarecido, um convite aos promotores para assumirem papel mais ativo na apuração.

Em casos de muita gravidade, algumas Ouvidorias tomam a decisão de encaminhar a denúncia paralelamente ao MP e à Corregedoria, já no primeiro momento, como mais uma forma de sublinhar a necessidade de apuração rápida e eficaz.

Como já visto, as Ouvidorias brasileiras não têm poder legal para investigar por conta própria os delitos nem para exigir dos órgãos de controle interno a observância

¹³ *Protocolo* é o termo sugerido neste manual para designar o documento no qual são registradas todas as informações referentes a cada caso, à sua tramitação e aos seus resultados (ver capítulo 6).

de procedimentos e prazos. Cabe-lhes apenas acompanhar todo o processo, cobrar das Corregedorias que dêem resposta para as denúncias encaminhadas e avaliar a pertinência e o resultado das apurações.

Dado que não há prazos legais, os ouvidores costumam reiterar suas cobranças em intervalos de 30 a 90 dias. Uma vez recebida a resposta, a análise do material cabe aos assessores jurídicos, auxiliados, às vezes, pelos assessores policiais. São esses profissionais, juntamente com os ouvidores, que irão aceitar ou não os resultados, conforme a avaliação que façam sobre a qualidade das investigações. Quando consideram que estas foram realizadas com o devido rigor, podem determinar, por exemplo, que a denúncia seja encerrada se não houver fundamentos para a sua comprovação. Ou podem solicitar novas apurações, se julgarem que o caso não foi satisfatoriamente elucidado.

Em geral, as Corregedorias acatam formalmente esses pedidos, o que não quer dizer que de fato realizem uma investigação adicional mais aprofundada. Se, mesmo após a realização de investigações adicionais, o(a) ouvidor(a) e seus assessores não se convencerem da improcedência da denúncia, esta poderá ser classificada como denúncia não-confirmada.

A Ouvidoria não pode, ela própria, recorrer das decisões administrativas ou judiciais. Pode, no entanto, mobilizar o Ministério Público, orientar a vítima sobre como e a quem recorrer e/ou pressionar as entidades competentes para que as decisões sejam revistas, quando for o caso. Por outro lado, se a investigação da Corregedoria confirma a denúncia, a Ouvidoria passa a acompanhar os desdobramentos do processo até a punição administrativa. No caso de crime, é preciso acompanhar a ação do Ministério Público e o posterior julgamento. No entanto, as Ouvidorias têm tido muitos problemas para acompanhar e obter informações do andamento judicial dos casos, seja por falta de uma rotina de comunicação estabelecida junto ao MP e ao Judiciário, seja pela falta de resposta dessas instituições aos pedidos de informação das Ouvidorias.

Para nove dos 10 ouvidores que responderam a uma pergunta específica do questionário IGAI/SEDH, a lentidão das Corregedorias está entre os principais problemas enfrentados; oito assinalaram também a burocracia excessiva das investigações e a dificuldade de acompanhar efetivamente os processos.

Afora os procedimentos gerais descritos no início desta seção, as rotinas de trabalho na maior parte das Ouvidorias são estabelecidas informalmente pelos membros

da equipe, não existindo uma padronização, nem mesmo uma definição consensual de como enfrentar os diversos problemas que aparecem no dia-a-dia. Do(a) ouvidor(a) aos estagiários, todos adotam os procedimentos que lhes parecem mais adequados, mas não há muita discussão ou socialização no grupo das soluções adotadas individualmente.

Entre as 11 Ouvidorias que responderam a uma pergunta específica do levantamento IGAI/SEDH, 5 não utilizavam nenhum programa de computador para gerenciar as informações derivadas da denúncia, nem para gerar relatórios estatísticos; 3 delas usavam *softwares* simples, de uso corrente, com baixa capacidade de integração, como Access, Word e Excel; apenas 3 disseram dispor de programas mais complexos de gerenciamento de dados e processos, uma delas inclusive em vias de implantar um sistema de integração *online* com as Corregedorias de Polícia do estado.

Na maior parte das Ouvidorias, há carência de programas de computador, de preparo técnico dos funcionários e de métodos racionais de gerenciamento de dados, processos e rotinas. Também faltam, quase sempre, mecanismos regulares de socialização de informações e conhecimentos entre os membros da equipe. Predominam a informalidade e o improvisado. A falta de segurança na guarda de documentos sigilosos e na proteção dos denunciantes é um problema sério em algumas das Ouvidorias hoje em operação.

A legislação que criou as Ouvidorias determina, como já dito, que elas apresentem relatórios periódicos de suas atividades. Entretanto, são muito poucas as que têm uma equipe especialmente dedicada à elaboração desses relatórios. O trabalho muitas vezes é feito de modo artesanal, por funcionários diversos, o que determina não só um freqüente atraso na divulgação dos resultados, como interrupções das outras atividades que esses funcionários deveriam estar desempenhando (ver capítulo 7 sobre produção de relatórios). A periodicidade e a qualidade técnica dos relatórios varia muito de estado para estado, em função, justamente, dos recursos disponíveis em cada Ouvidoria: dados informatizados ou não; abrangência e qualidade do formulário de registro; quantidade e qualidade das informações que os atendentes conseguem obter dos denunciantes; tipo de formação dos funcionários responsáveis pelo processamento desses dados; integração entre as diversas assessorias – sem falar do volume de denúncias, também muito variável, com que cada órgão tem de lidar.

Inexistem diretrizes padronizadas para o registro, tratamento e classificação das informações. Em conseqüência, não há uma padronização dos relatórios estatísticos

entre as diversas Ouvidorias que facilite a comparação dos seus resultados: não se encontram os mesmos dados em todos os documentos e as classificações adotadas são heterogêneas, uma mesma informação podendo ter significados muito diferentes nos relatórios de diferentes estados. Em alguns, por exemplo, a abertura de processo penal em relação a uma denúncia é contabilizada como “punição”, ignorando-se assim o princípio de presunção de inocência, enquanto em outros estados isto não acontece.

Há variações nos registros e relatórios não só de estado para estado, mas também, num mesmo estado, a cada mudança do ouvidor, ou até durante o mandato de um mesmo ouvidor. Alterações nas equipes de trabalho podem igualmente contribuir para que mude o conteúdo dos relatórios a cada período. Portanto, o amadorismo e o improvisado, que, como vimos, caracterizam a seleção das equipes e as rotinas internas, também prevalecem na gestão da informação e na elaboração dos relatórios de atividades.

Essa informalidade convive, porém, com uma extrema burocratização dos procedimentos relativos à tramitação das denúncias – outro aspecto problemático no cotidiano das Ouvidorias. As queixas dos cidadãos geram uma enorme quantidade de papéis, que se avolumam rapidamente, devido às idas e vindas de ofícios e outros documentos, muitos deles duplicados, na medida em que são encaminhados para órgãos diversos, mais de uma vez. Não só existe a já mencionada carência de programas de gestão da informação, que tornariam mais ágeis os trâmites internos, como faltam métodos gerenciais capazes de diminuir o acúmulo de papéis, selecionando mais rigorosamente o que de fato precisa ser arquivado como prova documental.

Um dos mais graves problemas de rotina diz respeito à guarda e à garantia de sigilo para as denúncias apresentadas. Normalmente, todos os funcionários têm acesso aos documentos que transitam pelo órgão, inclusive aos ofícios que os ouvidores e seus assessores trocam com as Polícias, as Corregedorias e o Ministério Público. A dinâmica do trabalho cotidiano e a escassez de funcionários exigem que todos lidem com os registros e tomem conhecimento das informações sigilosas neles contidas. Em várias Ouvidorias, não há salas ou armários para a guarda segura desses documentos e algumas são muito vulneráveis à entrada de estranhos nas suas dependências. Uma Ouvidoria do norte do país teve seus arquivos de computador apagados dolosamente. Em outras, houve reclamações sobre funcionários que comentavam publicamente casos que conheciam em função do seu trabalho, quebrando assim o sigilo e pondo em risco a credibilidade do órgão.

Muito preocupante, também, é o fato de que, em certos estados, a informação sobre a identidade dos denunciante é repassada automaticamente às Corregedorias, junto com o registro das denúncias (informatizado ou em papel), comprometendo assim os esforços das Ouvidorias em manter sigilo. Apesar dos cuidados tomados, é alto

o risco de vazamento e de mau uso de informações – o que tem como consequência mais grave a exposição dos denunciantes a represálias dos denunciados e, como efeito colateral, o estímulo à apresentação de denúncias anônimas ou, simplesmente, o afastamento dos denunciantes potenciais.

3.10. Comunicação com o público

Para divulgar seu trabalho e atuar proativamente no esclarecimento da população civil, dos policiais e das autoridades de segurança pública, as Ouvidorias precisam ter canais permanentes e variados de comunicação: cursos, palestras, seminários, serviços volantes, distribuição de material impresso, presença assídua na mídia etc. A maior parte, porém, não consegue nem sequer se comunicar com as pessoas que já apresentaram denúncias, para informá-las sobre o andamento dos seus casos.

Naturalmente, quanto maior a escassez de recursos humanos e materiais, menor tende a ser a capacidade de as Ouvidorias ampliarem sua atuação e divulgarem os objetivos e resultados do seu trabalho junto ao público e às polícias. No referido questionário IGAI/SEDH, algumas perguntas buscavam averiguar o raio de atuação de cada Ouvidoria para além do acolhimento e do encaminhamento de denúncias, indagando sobre os temas de interesse para o controle externo que o órgão erigia como prioridades e sobre os canais utilizados para divulgar esses temas. As respostas variaram bastante: algumas Ouvidorias, três em particular, disseram estar empreendendo esforços de atuação e de divulgação em diversas frentes: cursos e palestras; realização de pesquisas; convênios com entidades da sociedade civil; presença constante na mídia; distribuição de material informativo (folhetos, folders etc.).

A maior parte, no entanto, restringia-se a uma postura passiva e reativa de espera pelas denúncias. Poucas dispunham de serviços itinerantes para recolher queixas *in loco* e poucas, também, realizavam palestras de esclarecimento abertas a um público amplo, para estimular a população a denunciar abusos policiais, especialmente nas favelas e periferias, onde eles costumam ocorrer com maior frequência.

Das 14 Ouvidorias de Polícia em funcionamento, somente quatro possuíam site próprio na internet; duas não dispunham de nenhum espaço virtual e as demais ocupavam uma página secundária dentro do site da secretaria de segurança ou do governo do estado. Sete acolhiam denúncias pela internet, mas apenas duas forneciam informações *online* ao(à) denunciante sobre o andamento do seu caso (ver Quadro 5).

QUADRO 5: COMUNICAÇÃO COM O PÚBLICO

	BA	CE	ES	GO	MG	MT	PA	PE	PR	RJ	RN	RS	SC	SP
Página na internet	Site da SSP-BA	Site da SSPDS-CE	Site da SESP-ES	Site da SSP-JGO	Própria	-	Própria (em construção)	Site da Secretaria de Defesa Social	Site do Estado do Paraná	Site da Secretaria Estadual de Direitos Humanos	Própria	Site da Secretaria da Justiça e da Segurança	-	Própria
	http://www.ssp.ba.gov.br/ouvidoria.asp	http://www.sspds.ce.gov.br	http://www.sesp.es.gov.br/modules/multiMenu/view.php?menuid=03&contentid=6	http://www.sspj.go.gov.br/ouvidoria/	http://www.ouvidoriadapolicia.mg.gov.br/	-	http://www.ouvidoria.ssp.pa.gov.br/	http://www.sds.pe.gov.br/	http://www.pr.gov.br/ouvidoriadapolicia/	http://www.direitoshumanos.rj.gov.br	http://www.ouvidoriasds.rn.gov.br	http://www.sjs.rs.gov.br	-	http://www.ouvidoriapolicia.sp.gov.br
	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	Não	Não	Sim	Sim	Não	Não	Não	-	Sim
	Sim	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	-	Sim
Linha telefônica gratuita	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Não	Sim	-	Sim
E-mail	ouvidoria@ssp.ba.gov.br	ouvidoria@sspds.ce.gov.br	-	ouvidoriapolicia@sspj.go.gov.br	ouvidoriapolicia@governo.mg.gov.br	auremacio.canvalho@bol.com.br	ouvidor@prodepa.gov.br	ouvidoria@sds.pe.gov.br	ouvipol@pr.gov.br	ouvidoriadapolicia@proderj.rj.gov.br	ouvidoriarn@bol.com.br	ouvidoria@sjs.rs.gov.br	-	ouvidoriapolicia.sp.gov.br

Fonte: Levantamento IGAI/SEDH, 2006.

Poucas Ouvidorias conseguem estabelecer canais regulares de comunicação com a mídia. Alega-se por vezes que os repórteres só se interessam por denúncias graves contra policiais ou pelos dados dos relatórios estatísticos, mas há que reconhecer, ao lado disso, uma falta de estratégias proativas em muitas Ouvidorias para divulgar e esclarecer ao grande público os objetivos e resultados do seu trabalho (ver capítulo 8 sobre estratégias de comunicação).

3.11. Um balanço das Ouvidorias de Polícia no Brasil

As Ouvidorias brasileiras são órgãos jovens, ainda em processo de institucionalização e consolidação. As escassas pesquisas existentes sobre o tema mostram que uma parte significativa dos cidadãos ainda ignora a sua existência e, entre aqueles que já ouviram falar delas, nem sempre há a noção exata da sua função nem da diferença entre controle interno e externo. Vários policiais entrevistados não tinham clareza dessa diferenciação.

Ao contrário de muitos dos modelos internacionais apresentados no capítulo 2, as Ouvidorias brasileiras não possuem a atribuição formal de investigar denúncias ou de tomar decisões relativas a matérias disciplinares ou organizacionais. Sua função central, definida nas leis que as criaram, consiste em receber denúncias, oferecendo proteção e sigilo aos denunciantes, encaminhar essas denúncias aos órgãos investigativos e disciplinares, e monitorar o andamento dos processos de investigação e de punição, cobrando resultados e mantendo a sociedade informada. Isto tem levado a alguns especialistas a considerarem que a função real das Ouvidorias poderia ser descrita melhor como fiscalização do controle interno do que propriamente como controle externo.

O resultado do trabalho das Ouvidorias e, por conseguinte, sua credibilidade junto à população, dependem enormemente do desempenho das Corregedorias, cujas investigações podem esclarecer ou não os fatos denunciados. Pesquisas de opinião pública sugerem que os cidadãos comuns estão pouco interessados na diferenciação entre controle interno e externo; eles tendem a avaliar as instituições envolvidas de acordo com o resultado prático das suas denúncias, independentemente do mandato específico de cada instituição. Para ser bem sucedido, esse modelo exigiria, portanto, uma estreita afinidade e cooperação entre os órgãos de controle externo e interno, além do apoio dos comandos policiais à tarefa de coibir desvios entre os seus comandados e aumentar a legitimidade das suas corporações.

O maior risco para o modelo brasileiro de Ouvidoria é o de transformar-se num simples balcão de denúncias, que recebe e encaminha burocraticamente reclamações sem muito controle sobre o resultado final das mesmas, e, sobretudo, sem a capacidade de conseguir mudar a prática policial.

Na prática, contudo, o relacionamento entre as Ouvidorias e as Polícias Civil e Militar, assim como entre Ouvidorias e Corregedorias, nem sempre pode ser definido como cordial e cooperativo; ao contrário, é marcado geralmente por mútuas desconfianças. Não raro, as Ouvidorias acusam as Corregedorias de maquiar investigações para salvaguardar a imagem das suas corporações. As Corregedorias, por sua vez, criticam as Ouvidorias por lhes enviarem numerosas denúncias improcedentes e mal fundamentadas, que seriam fruto, com frequência, de tentativas de vingança contra policiais.

Já com as cúpulas das polícias há tensões decorrentes não só da resistência genérica ao controle externo, como do fato de as Ouvidorias receberem com alguma frequência queixas de policiais subalternos contra abusos de poder dos seus superiores. Mas a imagem negativa desses órgãos não se restringe à cúpula, parecendo também predominar entre os policiais dos baixos escalões hierárquicos, seja por corporativismo, por rejeição a qualquer tipo de controle, por descrença na sua eficácia, por suspeita de motivações políticas ou simplesmente por desconhecimento dos benefícios e potencialidades do controle externo, inclusive para proteger direitos dos próprios policiais contra arbitrariedades sofridas dentro das suas instituições.¹⁴ Sem um trabalho específico de esclarecimento e divulgação, as Ouvidorias tendem, assim, a herdar a má-fama dos órgãos de controle interno, vistos essencialmente como “perseguidores” de policiais, com o agravante de representarem um controle externo e, portanto, mais difícil de aceitar. Apesar de também haver resistência às Corregedorias, a maior parte dos policiais considera inevitável a existência de um órgão desse tipo, enquanto as Ouvidorias correm o risco de ser percebidas como perniciosas ou no mínimo como desnecessárias.

Por outro lado, a tradição do sigilo e da “privatização” da informação por parte das instituições de segurança pública tem restringido a possibilidade de que as Ouvidorias se engajem num papel mais ativo de monitoramento, pois informações básicas como a

¹⁴ Não há pesquisa quantitativa sistemática sobre a avaliação que os policiais fazem das Ouvidorias. As observações a respeito baseiam-se sobretudo em material de grupos focais e entrevistas com policiais militares e civis, e de questionários aplicados a um conjunto (não amostral) de policiais que haviam sofrido processos decorrentes de denúncias às Ouvidorias do Rio de Janeiro e São Paulo (Cf. LEMGRUBER *et al.*, 2003).

folha de cada policial ou a lotação de cada agente no território não estão acessíveis de forma automática e imediata para os ouvidores.

Nas respostas ao questionário distribuído aos ouvidores pela Secretaria Especial de Direitos Humanos (Levantamento IGAI/SEDH, 2006), há um exemplo eloqüente do ponto a que podem chegar a falta de transparência das polícias e a impotência das Ouvidorias, mesmo em assuntos de altíssimo interesse para o controle social. Uma Ouvidoria respondeu que eram “informações restritas às instituições [policiais]” todos os itens relativos a uso de armas pelas polícias, tais como: (a) que tipos de armas de fogo são distribuídas aos policiais; (b) como é feita a formação de tiro (treinamento inicial, reciclagens, número de disparos); (c) que providências são tomadas em relação aos agentes que não demonstram habilidade no manejo de armas de fogo; (d) se as polícias usam armas “menos letais”, quais são elas e como é feito o treinamento para utilizá-las. Outras duas Ouvidorias também afirmaram não ter acesso a nenhuma dessas informações; a maior parte não respondeu ou respondeu parcialmente às perguntas e só duas forneceram dados detalhados sobre o tema.

Pode-se concluir que as dificuldades no relacionamento entre Ouvidorias e Corregedorias possuem um componente estrutural, derivado da função fiscalizadora das primeiras sobre as segundas. Mas, ao mesmo tempo, o modelo de controle externo hoje em vigor no Brasil faz com que a eficácia das Ouvidorias dependa crucialmente da melhora das relações e do trabalho conjunto com as respectivas Corregedorias de Polícia. O que, por sua vez, torna imprescindível o fortalecimento destas últimas – no sentido de ampliação da sua autonomia, e dos recursos materiais e humanos à sua disposição.

Na verdade, contudo, o aumento substancial da eficácia de *ambos* os órgãos dependeria da ampliação do próprio escopo dos controles sobre a atividade policial, hoje focados quase exclusivamente na punição dos agentes que cometem crimes. Dada a frequência com que acontecem desvios de conduta policial no país, são óbvias as limitações de uma estratégia destinada apenas a afastar os elementos desviados para não contaminar o conjunto. É preciso, ao invés disso, uma abordagem sistêmica, capaz de influir nos critérios de formação, seleção e fiscalização, bem como na estrutura organizacional e na cultura profissional das nossas polícias. Em outras palavras, seriam necessárias alterações significativas do próprio modelo de controle externo adotado no Brasil, como se discutirá mais extensamente no próximo capítulo.

Mesmo para cumprir as funções atualmente previstas, são muito precárias as condições de que desfruta a maior parte das Ouvidorias: falta-lhes autonomia funcional e orçamentária; sua infra-estrutura material e técnica é quase sempre muito deficiente; sua independência em relação aos governadores e as secretarias de segurança estaduais não está garantida; seu grau de institucionalização ainda é baixo, ficando o desempenho e a visibilidade de cada Ouvidoria muito dependente do perfil pessoal do(a) ouvidor(a), entre outros problemas.

Tudo isto tem contribuído para estimular um papel basicamente passivo e reativo para as Ouvidorias, centrado no fluxo de denúncias muito mais do que na proposta de mudanças estruturais capazes de prevenir a ocorrência dos desvios.¹⁵ De acordo com respostas ao questionário IGAI/SEDH, só algumas desenvolvem atividades diversificadas, mas ainda assim insuficientes, de esclarecimento, formação e divulgação: cursos sobre direitos humanos e uso da força nas academias de polícia; reuniões periódicas com autoridades da segurança pública; palestras para policiais de diferentes unidades. Junto com a falta de recursos das Ouvidorias, a tensão nas relações com as polícias responde em parte pela dificuldade de estabelecer canais de diálogo abrangentes e permanentes que pudessem diminuir as resistências dessas instituições ao controle externo.

Mesmo na área restrita da punição dos desvios individuais, o balanço atual dos órgãos de controle externo não é muito satisfatório. Dados de diversas Ouvidorias mostram que o percentual de denúncias que resulta em punições é bastante reduzido,¹⁶ o que alimenta a percepção de contínua impunidade dos desvios policiais. Outro elemento central é a deficiência de comunicação com as pessoas que fazem denúncias, para informá-las sobre o andamento e o desfecho das investigações. Pesquisas junto a denunciante das Ouvidorias de Minas Gerais, São Paulo e Rio de Janeiro revelaram que a maioria deles ignorava o resultado final da sua denúncia e que isso influenciava muito negativamente sua avaliação da Ouvidoria.

Pesquisas com denunciante das Ouvidorias mostraram que a avaliação das mesmas estava vinculada a dois pontos centrais:

- 1. Existência ou não de punição, ou de alguma consequência prática da denúncia.***
- 2. Retorno ou não das Ouvidorias informando o denunciante do andamento do seu caso.***

¹⁵ Cf. LEMGRUBER *et al.*, 2003; FECCHIO, 2004; CANO, 2004.

¹⁶ Cf. LEMGRUBER *et al.*, 2003.

Pessoas contatadas pelas Ouvidorias com a informação de que a sua denúncia havia resultado numa punição ou em alguma medida preventiva avaliavam positivamente o órgão. Já os indivíduos que ignoravam o resultado final e aqueles convictos de que a denúncia “não dera em nada” faziam uma avaliação negativa.

A baixa capacidade de manter os denunciantes informados resulta, portanto, em insatisfação com o trabalho da Ouvidoria. Isso mostra a importância de implantar uma política de comunicação que garanta o retorno da informação aos denunciantes, mesmo nos casos em que o desfecho não seja considerado favorável.

Entre as sugestões feitas por denunciantes para aperfeiçoar o funcionamento das Ouvidorias de Polícia, a melhoria da comunicação com os “usuários” apareceu em destaque, logo abaixo das reivindicações de mais eficiência e mais rapidez na solução dos casos denunciados.¹⁷ Os dados existentes revelam baixo grau de conhecimento, quer da existência, quer das atribuições das Ouvidorias, baixo grau de satisfação com os resultados por parte daqueles que fizeram denúncias e baixa credibilidade junto aos corregedores de polícia e aos policiais em geral.

Em suma, é ambígua a avaliação geral que se pode fazer hoje desses órgãos. Por um lado, não há dúvida de que o surgimento das Ouvidorias de Polícia no Brasil representou um avanço importantíssimo, ao abrir caminho para a mobilização e a participação da sociedade civil na defesa da cidadania, quando ameaçada pela conduta irregular ou ilegal de policiais. Por outro lado, a instituição ainda está bastante aquém das expectativas, em parte pelas limitações do seu modelo, em parte pela escassez de recursos e em parte pelo papel reativo que tem pautado suas atuações, apesar dos grandes esforços individuais e coletivos, empreendidos por ouvidores e funcionários, para superar as limitações cotidianas do trabalho das Ouvidorias.

Não é possível esquecer a gigantesca magnitude dos problemas a enfrentar no campo da segurança pública e do controle da atividade de polícia em nosso país. Não se trata, obviamente, de uma tarefa simples, realizável a curto prazo, nem de uma missão que as Ouvidorias de Polícia tenham condições de empreender sozinhas. Mas também parece óbvio que, se cabe ao controle externo contribuir para a modernização e democratização dos serviços de segurança pública, é fundamental aperfeiçoar o

¹⁷ Cf. LEMGRUBER *et al.*, 2003; CANO, 2004.

desempenho das Ouvidorias, seja procurando novos caminhos dentro do modelo atual para melhorar seu funcionamento, seja, a médio prazo, reformulando o próprio modelo.

Na primeira possibilidade, isto é, o aperfeiçoamento do modelo atual, encaixa-se o *Projeto de Apoio Institucional para Ouvidorias de Polícia e Policiamento Comunitário*, desenvolvido a partir de 2005 pela Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República, com financiamento e cooperação técnica da União Européia. O objetivo básico desse projeto é reforçar o papel das Ouvidorias, padronizar seus procedimentos e enfrentar algumas das suas deficiências. Tudo isso num contexto de multiplicação desses órgãos no país, provocada pelo incentivo da SENASP (Secretaria Nacional de Segurança Pública), que condicionou o financiamento de programas estaduais de segurança, entre outras coisas, à existência de órgãos de controle externo da polícia nos respectivos estados.

Além da elaboração do presente manual, o projeto da SEDH envolve as seguintes ações:

- *Reforçar e dinamizar o Fórum Nacional dos Ouvidores de Polícia;*
- *Capacitar os ouvidores e as equipes técnicas das Ouvidorias;*
- *Trocar experiências com instituições européias de controle da polícia;*
- *Aumentar a visibilidade das Ouvidorias junto às autoridades e ao público em geral, por meio de campanhas de esclarecimento;*
- *Criar e instalar um sistema de informações para as Ouvidorias, incluindo um programa de computador e um banco de dados unificado, que harmonize os procedimentos por elas adotados e permita a comparação dos seus resultados.*

Na segunda possibilidade, isto é, a reforma do modelo atual, encaixam-se as propostas apresentadas no próximo capítulo, cujo objetivo é provocar a reflexão e o debate sobre as mudanças necessárias não só para aumentar a efetividade do trabalho das Ouvidorias atuais, mas para ampliar a autonomia e abrangência dos nossos mecanismos de controle externo da polícia, num grau compatível com a magnitude dos problemas que precisamos enfrentar no Brasil.

Perguntas de assimilação

1. Em 1999, o Fórum Nacional de Ouvidores de Polícia divulgou uma série de recomendações para as Ouvidorias. Quais delas estão sendo observadas na maioria dos casos e quais não?
2. Mencione alguns dos problemas tradicionais das polícias brasileiras.
3. Quais são as principais deficiências das Corregedorias de Polícia brasileiras como mecanismos de controle interno?
4. Quais são as principais atribuições das Ouvidorias brasileiras, de acordo com as leis que as criaram?
5. Quais são os cargos encontrados na maioria das Ouvidorias brasileiras e qual é o perfil de cada um?

Questões para discussão

1. Considerando as limitações do atual modelo de Ouvidorias, qual seria a melhor estratégia para o médio prazo: concentrar esforços na luta pela independência investigativa das Ouvidorias, ou investir no fortalecimento das Corregedorias de Polícia?
2. Que mecanismos poderiam aumentar a autonomia dos ouvidores em relação aos governadores que os nomeiam, às Secretarias de Segurança e às políticas estaduais?
3. Como as Ouvidorias podem contribuir para a mudança da cultura de tolerância à violência policial e de rejeição ao conceito de direitos humanos?

Bibliografia

- BEATO, Cláudio. Os dilemas do controle externo da atividade policial. *In: A Ouvidoria agora vai falar*. Belo Horizonte: Ouvidoria de Polícia de Minas Gerais, 2005.
- CANO, Ignacio. *Letalidade da ação policial no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: ISER, 1997.
- CANO, Ignacio. *Letalidade da ação policial no Rio de Janeiro – A atuação da Justiça Militar*. Rio de Janeiro: ISER, 1999.
- CANO, Ignacio. *Avaliando a Ouvidoria da Polícia de Minas Gerais: A visão dos denunciantes*. Belo Horizonte: Ouvidoria da Polícia do Estado de Minas Gerais/ Núcleo de Ensino, Pesquisa e Extensão, 2004 [disponível em <http://www.ouvidoriadapolicia.mg.gov.br/pesquisas.htm>].
- CANO, Ignacio. *Controle de polícia no Brasil*, Trabalho apresentado na Conferência internacional Controle da polícia e a qualidade do monitoramento: tendências globais em contextos nacionais. Haia, Holanda: Altus – Aliança Global, 19 a 21 de outubro de 2005.
- FECCHIO, Fermino. Controle externo e participação social. *In: Arquitetura institucional do Susp*, Capítulo 2. Rio de Janeiro/Brasília: Ministério da Justiça/Senasp/ Secretaria Nacional de Justiça, PNUD e Firjan, 2004.
- KANT DE LIMA, Roberto. *A Polícia da Cidade do Rio de Janeiro: seus dilemas e paradoxos*. Rio de Janeiro: Forense, 2ª ed., 1995.
- LEMGRUBER, Julita; MUSUMECI, Leonarda e CANO, Ignacio. *Quem vigia os vigias? Um estudo sobre controle externo da polícia no Brasil*. Rio de Janeiro: Record, 2003.
- LEMOS-NELSON, Ana Tereza. *Judiciary police accountability for gross human rights violations: the case of Bahia, Brazil*. Tese de PhD. Notre Dame, Indiana: Government and International Studies Department/University of Notre Dame, 2000.
- LEMOS-NELSON, Ana Tereza. Police criminality, citizenship and the (un)rule-of-law. Paper apresentado na reunião da Latin American Studies Association. Washington, DC, setembro de 2001.
- MACAULAY, Fiona. *Problems of police oversight in Brazil* (working paper). Centre for Brazilian Studies/University of Oxford, 2002.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA/Secretaria de Estado de Direitos Humanos/Fórum Nacional de Ouvidores de Polícia. *Guia Prático de funcionamento de uma Ouvidoria de Polícia*. Brasília: Imprensa Oficial, 1999.

RAMOS, Silvia e MUSUMECI, Leonarda. *Elemento suspeito: abordagem policial e discriminação na cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

Capítulo 4

Proposta de um novo perfil de Ouvidoria de Polícia para o Brasil

4.1. Introdução

Para os propósitos da reflexão acerca do que seria, hoje, um modelo ideal de Ouvidoria para o Brasil, é muito importante ter em mente as descrições e avaliações críticas feitas nos capítulos anteriores sobre a diversidade de modelos adotados em outros países (capítulo 2) e sobre as características e limitações do nosso atual modelo de controle externo da polícia (capítulo 3).

As experiências descritas previamente deixam clara a relevância fundamental do controle externo sobre as atividades de segurança pública para melhorar a qualidade dos serviços policiais e garantir a segurança e os direitos dos cidadãos. Por outro lado, indicam que esse controle pode se efetivar de diferentes maneiras, consideradas as condições materiais, sociais, culturais e políticas de cada local ou região. Ou seja, que não existe um único “modelo ideal” de controle externo da polícia, aplicável em qualquer tempo a qualquer país, e sim diferentes mecanismos que podem ou não responder às especificidades e demandas de cada contexto.

A pretensão deste capítulo, por conseguinte, não é prescrever um modelo pronto, fechado, acabado, de controle da polícia, nem receitar fórmula mágica, definitiva, capaz de superar todas as dificuldades e corrigir todas as limitações observadas no funcionamento das nossas Ouvidorias. Seu objetivo é tão somente delinear um perfil ideal simplificado de Ouvidoria de Polícia, capaz funcionar em qualquer região do país, que leve em conta os problemas constatados, que aproveite as características essenciais das práticas bem sucedidas e que seja capaz de desenvolver um padrão mais abrangente de controle externo.

Ideal, nesse sentido, não significa teórico, etéreo, inatingível, de difícil realização. A proposta aqui apresentada de um novo perfil para as Ouvidorias brasileiras é ambiciosa, mas busca ser factível, com possibilidades reais de execução desde já ou num prazo não muito longo.

Para a composição desse perfil ideal, elegemos os cinco eixos seguintes:

- Institucionalidade
- Autonomia e independência
- Poderes: investigativo, requisitório e fiscalizador
- Proatividade
- Prestação de contas.

Algumas das propostas relacionadas a seguir demandam alterações na legislação pertinente, sobretudo nas leis estaduais que normatizam o funcionamento das Ouvidorias de Polícia. Além disso, a preocupação de estabelecer um padrão mínimo para a estrutura e a operação desses órgãos em todo o território nacional poderia resultar na apresentação de um novo PEC (Projeto de Emenda Constitucional), semelhante ao formulado em 1999 pelo Fórum Nacional de Ouvidores, para incluir na Constituição Federal uma menção às Ouvidorias como entidades de controle externo e fiscalização das polícias. Entretanto, salvo em alguns pontos particulares, as propostas aqui apresentadas não especificam os desdobramentos legislativos ou a forma de encaminhamento das mudanças normativas necessárias.

4.2. Institucionalidade

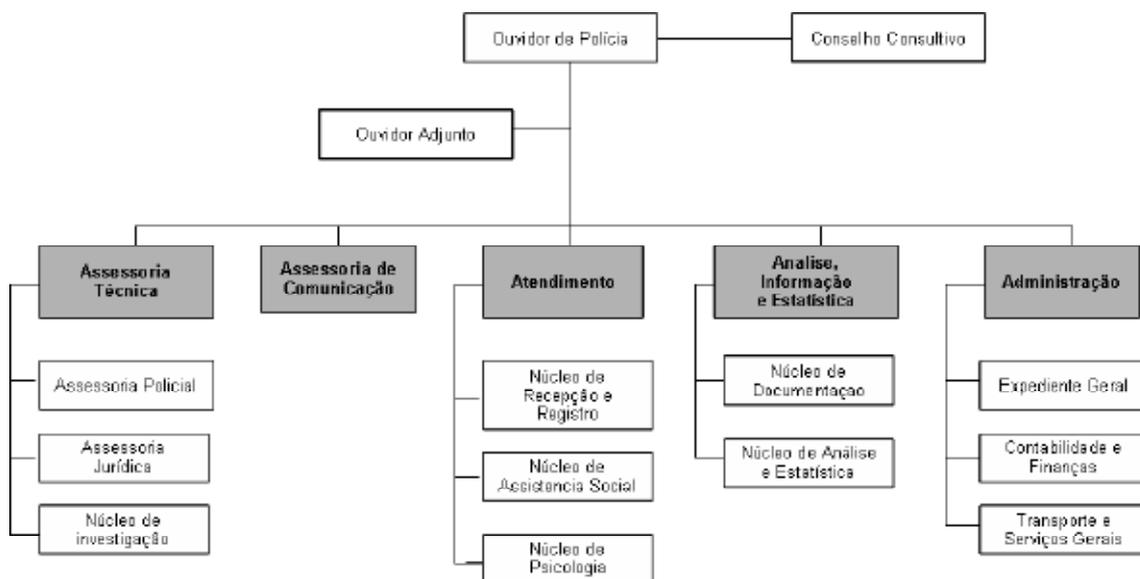
Como foi descrito no capítulo 3, boa parte das Ouvidorias de Polícia brasileiras ainda está fracamente institucionalizada, o que se reflete, entre outras coisas, em estruturas precárias de funcionamento e em baixa formalização dos cargos, dos processos seletivos e dos perfis profissionais. Constatados os vários problemas daí decorrentes, infere-se a necessidade, em qualquer contexto, de uma *estrutura mínima* para a operação das Ouvidorias de Polícia, que lhes permita realizar com qualidade e eficiência tanto as suas atividades-fim, quanto as tarefas essenciais de suporte. Além disso, é fundamental definir claramente as vias de acesso aos diversos cargos – tema que será tratado também no tópico da independência e autonomia do controle externo –, assim como a delimitação das qualificações requeridas para o exercício de cada um.

4.2.1. Estrutura e funções

A figura abaixo representa a estrutura básica de setores e cargos que deveria constituir requisito para a montagem e o funcionamento de uma Ouvidoria de Polícia.

Em seguida, são detalhados os perfis ideais e as vias de acesso a cada tipo de cargo ou função.

Organograma básico para uma Ouvidoria de Polícia



a) Ouvidor(a). O(a) ouvidor(a) deve ser pessoa idônea, de isenção e competências reconhecidas, e com histórico de atuação em defesa dos direitos humanos. O ideal é que seja indicado por Conselhos Estaduais de Direitos Humanos ou organizações similares que tenham significativa participação de representantes da sociedade civil. A duração do seu mandato deve ser definida por lei, assim como o número de mandatos sucessivos que pode exercer. É absolutamente necessário, além disso, que se vede legalmente a possibilidade de o cargo ser ocupado por membro ou ex-membro de qualquer corporação policial, ou de qualquer outro órgão fiscalizado pela Ouvidoria – sem o quê fica comprometido o caráter *externo* do controle que essa pessoa irá conduzir. Como será discutido na seção relativa à autonomia funcional das Ouvidorias, o cargo de ouvidor poderia localizar-se de duas maneiras na estrutura do Executivo estadual, cada uma delas com suas vantagens e desvantagens:

- vinculação ao gabinete do secretário(a) de Segurança Pública ou de Defesa Social, no mesmo nível que as polícias, ou
- vinculação direta ao gabinete do(a) governador(a) do estado.

b) Ouvidor(a)-adjunto(a). Sendo sua função responder pela Ouvidoria na ausência do(a) titular, o(a) ouvidor(a) adjunto(a) deve ter perfil semelhante ao daquele(a).

c) Conselho consultivo. Se uma das funções das Ouvidorias é permitir a participação social no controle dos órgãos de segurança, é importante institucionalizar essa participação por meio de um conselho consultivo. Na medida em que os órgãos de controle externo da polícia assumam uma postura mais proativa – o que implica processos decisórios mais complexos do ponto de vista técnico e político –, a existência do conselho converte-se num requisito essencial para o funcionamento das Ouvidorias e para a ampliação da sua legitimidade social. Presidido pelo(a) ouvidor(a), esse colegiado deve ser composto de representantes da sociedade civil (ONGs, associações comunitárias e órgãos de classe como OAB, ABI etc.), não remunerados, indicados pelo Conselho Estadual de Direitos Humanos ou por entidade semelhante, e nomeados pelo(a) governador(a) para exercer mandato por tempo determinado.

d) Assessoria técnica. Este setor reúne três núcleos estratégicos para a efetividade do modelo de controle externo aqui proposto: assessoria policial, assessoria jurídica e grupo investigativo.

d.1) Assessoria policial. Sendo o(a) ouvidor(a) pessoa que jamais pertenceu à polícia, torna-se fundamental a presença na Ouvidoria de assessores das polícias civil e militar, e quando for o caso, de agentes penitenciários, de peritos técnicos e de membros do Corpo de Bombeiros Militar.

O papel desses assessores é prestar esclarecimentos sobre a cultura organizacional, a estrutura, os procedimentos, a legislação e as normas relativas a cada uma das organizações policiais, servindo de elo entre a Ouvidoria e as suas instituições. Eles podem participar, também, da análise dos procedimentos registrados, devendo verificar a existência dos elementos indispensáveis para dar início às investigações. Possuem ainda acesso a informações de suas corporações de origem que podem ser importantes para a elucidação dos fatos narrados pelos denunciadores. Além disso, são responsáveis por manter suas corporações informadas sobre as atribuições e a importância da Ouvidoria de Polícia, enquanto órgão de controle externo. Sua atuação deve facilitar a relação entre a Ouvidoria e as instituições policiais.

Da Polícia Civil, o ideal é que o(a) assessor(a) seja um(a) delegado(a) e, da Polícia Militar, que seja um(a) oficial. Devem ser profissionais experientes, sem antecedentes disciplinares ou criminais e notoriamente comprometidos tanto com o respeito aos direitos humanos quanto com o aumento da legitimidade social das

polícias. É fundamental, portanto, que entendam os objetivos e a importância do controle externo realizado pelas Ouvidorias e que não desempenhem as suas tarefas apenas como obrigação burocrática. A escolha dos assessores policiais cabe ao(à) ouvidor(a) e não pode ser imposta pelas corporações.

É importante garantir que o trabalho na Ouvidoria não implique desvantagens para os policiais no retorno às suas corporações de origem: que esse trabalho seja contado como tempo de serviço para efeitos de promoção e de aposentadoria, e que não haja qualquer espécie de discriminação contra os agentes que atuaram no órgão de controle externo das polícias.

d.2) Assessoria jurídica. Esse tipo de assessoria deve auxiliar o(a) ouvidor(a) na análise das denúncias, no acompanhamento da tramitação dos casos e na avaliação do resultado das investigações, verificando sua adequação e pertinência em relação às provas colhidas e demais elementos reunidos. As aptidões profissionais exigidas do(a) assessor(a) jurídico(a) são formação em Direito e conhecimento de direito criminal e processual penal, bem como dos códigos específicos que regem as polícias. Tratando-se de pessoa atuante na promoção e proteção dos direitos humanos, o perfil ideal se completa. O cargo deve ser preenchido por concurso público e, em nenhuma hipótese, pode ser exercido por policial ou ex-policial.

d.3) Núcleo de investigação. Na medida em que a Ouvidoria adquira o poder de realizar investigações preliminares ou seletivas, como será sugerido adiante, é necessário que ela disponha de um núcleo mínimo de investigadores, preferivelmente detetives ou delegados da Polícia Civil, escolhidos pelo(a) ouvidor(a) e lotados na Ouvidoria. Da mesma forma que no caso das assessorias policiais, cabe exigir dessas pessoas um histórico profissional irrepreensível, um compromisso com os direitos humanos e uma concepção da polícia como prestadora de serviços à população.

e) Assessoria de comunicação. Outro componente importante de uma Ouvidoria de Polícia é a assessoria de comunicação (ver capítulo 8). Em primeiro lugar, porque a Ouvidoria deve manter uma relação intensa com os meios de comunicação de massa, que também atuam como mecanismos de controle da polícia. Casos divulgados pela imprensa devem ser monitorados pela Ouvidoria e, por outro lado, a instituição deve

utilizar os meios de comunicação para divulgar seus objetivos, incentivar a participação social e prestar contas à sociedade do seu trabalho.

Uma segunda justificativa da importância desta assessoria é a necessidade de intensa comunicação com as polícias, para que a estratégia proativa possa se efetivar, o que implica, por exemplo, produção de material específico de divulgação, promoção de campanhas e inserção de textos nos veículos de comunicação internos às polícias. O perfil profissional do(a) assessor(a) de comunicação, selecionado(a) por concurso público, deve ser o de um(a) jornalista com experiência de trabalho em assessoria de imprensa.

f) Atendimento. A Ouvidoria deve contar com um quadro suficiente e qualificado de pessoal responsável pelo atendimento ao público. O atendimento é função central no trabalho do órgão de controle externo, pois dessa atividade depende em grande parte o êxito dos procedimentos subseqüentes. Dela também pode depender a confiança maior ou menor dos denunciadores e o estímulo maior ou menor à apresentação de denúncias pela população. Por esses motivos, o setor de atendimento, no formato ótimo de Ouvidoria, deve compor-se de pelo menos três núcleos complementares, a saber:

f.1) Núcleo de recepção e registro. Além da existência de espaços adequados para garantir segurança, conforto e privacidade às pessoas que comparecem à Ouvidoria para prestar queixas, é fundamental que ela conte com atendentes capazes de realizar uma escuta qualificada, ou seja, que consigam acolher com sensibilidade os relatos dos denunciadores e ao mesmo tempo capturar elementos essenciais para a realização das investigações, como características dos policiais envolvidos, informações que identifiquem a unidade de pertencimento dos policiais, o contexto em que ocorreram os fatos narrados, informações sobre a própria pessoa que faz a denúncia e assim por diante. Cabe lembrar que há diferenças entre atendimento telefônico e presencial, e isso deve ser levado em conta na seleção e no treinamento dos atendentes (ver capítulo 5).

À capacidade de escuta é necessário aliar a habilidade de transformar em textos estruturados os relatos ouvidos, motivo pelo qual o processo seletivo precisa incluir também uma prova de redação. Os atendentes podem ser:

- a) estagiários, selecionados por entrevista e prova escrita, ou
- b) profissionais com pelo menos curso médio completo, concursados e contratados.

A escolha entre as duas alternativas deve considerar que, no primeiro caso,

há o risco de excessiva rotatividade dos atendentes – particularmente se o valor da bolsa é baixo – e, no segundo, o do desgaste e da perda de estímulo por parte de funcionários alocados continuamente na mesma função. A exposição permanente a relatos de abusos, especialmente se envolvem violência, pode abalar emocionalmente pessoas não preparadas para essa missão e que não contam com o acompanhamento necessário. Ou pode acabar provocando desinteresse e afastamento emocional a longo prazo. Em suma, há um balanço entre a motivação que é possível obter de estagiários adequadamente selecionados e treinados, por um lado, e, por outro, a sua menor especialização e o seu menor tempo de permanência na instituição.

Seja qual for o perfil dos atendentes, é crucial que sejam submetidos a um treinamento específico nas tarefas que irão realizar. Recomenda-se que, após a seleção e antes de começarem o trabalho, passem por um pequeno curso de formação, ministrado por funcionários da Ouvidoria, com a participação do(a) próprio(a) ouvidor(a), informando sobre os objetivos do órgão, seu modo de operação, o fluxo de informações que se inicia no atendimento e os procedimentos específicos de acolhimento e registro das queixas. Ao lado da parte “teórica”, o treino deve incluir também certo número de horas de prática supervisionada por atendentes com mais experiência nessa tarefa.

f.2) Núcleo de Psicologia. Em alguns casos, a pessoa que procura a Ouvidoria encontra-se muito abalada emocionalmente por agressões sofridas ou presenciadas e necessita de atendimento especializado. Assim, é importante que um(a) psicólogo(a) participe da equipe de recepção dos denunciante(s), de modo que essa etapa do trabalho da Ouvidoria não se converta em mero interrogatório para extrair informações sobre fatos, mas expresse também uma preocupação com as pessoas atendidas, vítimas ou testemunhas de tais fatos. Embora não caiba à Ouvidoria prestar assistência psicológica contínua, a presença do(a) profissional dessa área assegura um acolhimento inicial adequado e o encaminhamento dos denunciante(s) a outros serviços capazes de oferecer um apoio de mais longo prazo.

Outra função a ser desempenhada pelo(a) psicólogo(a) é realizar uma primeira “triagem” dos denunciante(s), identificando e encaminhando para tratamento pessoas que procuram recorrentemente a Ouvidoria de Polícia para apresentar denúncias em função de distúrbios psíquicos ou emocionais.

Uma terceira função é participar do treinamento dos atendentes, supervisioná-los e dar-lhes apoio constante, para que mantenham a escuta qualificada e sensível, e para que não se deixem abalar, eles próprios, pela contínua exposição a narrativas de violências e abusos.

O perfil desse(a) profissional, selecionado por concurso público, deve ser, portanto, de alguém com experiência em psicologia clínica e institucional, acostumado(a) a lidar com o público, preferivelmente com vítimas de violência. Além disso, o ideal é que ele ou ela esteja capacitado(a) a produzir laudos técnicos que, em certos casos, servirão de prova para as investigações, demonstrando, por exemplo, os impactos psicológicos e traumas emocionais que a tortura possa ter ocasionado na vítima.

f.3) Núcleo de Assistência Social. As pessoas que procuram a Ouvidoria de Polícia nem sempre têm clareza sobre as reais atribuições do órgão e por vezes demandam serviços que ele não pode prestar. Ao(à) assistente social cabe o encaminhamento dessas pessoas às instituições adequadas.

Outra função importante do núcleo de assistência social é o apoio às vítimas e suas famílias no decorrer das investigações e dos processos judiciais. Cabe ainda a esse(a) profissional analisar a situação dos denunciantes e fundamentar o seu encaminhamento a programas de proteção à testemunha, quando for o caso. O perfil ideal do(a) assessor(a), a ser selecionado por concurso público, é de alguém formado(a) em Serviço Social e com experiência em trabalho de atendimento, preferivelmente que tenha atuado na área de segurança e direitos humanos (por exemplo, no sistema penitenciário, em delegacias especiais, em conselhos tutelares ou em serviços de assistência a vítimas).

g) Análise, informação e estatística. Tanto as investigações que serão realizadas a partir das queixas feitas à Ouvidoria quanto a possibilidade de ação proativa do controle externo dependem da qualidade das informações geradas e da capacidade de processamento e análise dessas informações. É fundamental, portanto, que as Ouvidorias disponham de um setor especializado para esse fim, composto, no mínimo, pelos dois módulos seguintes:

g.1) Núcleo de documentação. Integrado por um(a) profissional com conhecimento e experiência em organização e catalogação de acervos documentais.

Uma das funções deste núcleo é garantir a guarda segura dos documentos que tramitam no órgão e a organização do material derivado das denúncias, com uso de técnicas informacionais apropriadas, de modo a torná-lo utilizável seja para as investigações, seja para a produção de pesquisas e análises. Esse(a) profissional, selecionado por concurso público, deve receber treinamento para lidar com o material específico da Ouvidoria e tem de comprometer-se a manter sigilo sobre o conteúdo da documentação que manipulará cotidianamente (ver item 4.2.3, acerca do código de ética das Ouvidorias).

g.2) Núcleo de análise e estatística. Os dados registrados pelas Ouvidorias de Polícia no acolhimento de denúncias e na tramitação dos casos são uma fonte riquíssima de informação, quer para se conhecer os abusos, quer para fundamentar ações preventivas e para avaliar o funcionamento dos controles interno e externo. Tais dados possibilitam a análise de recorrências, a identificação de padrões de ação e, conseqüentemente, a formulação de estratégias de mudança dos comportamentos policiais.

Além disso, uma Ouvidoria proativa e transparente precisa agregar aos dados que ela mesma produz outros tipos de informações, provenientes das polícias, da mídia, de institutos de pesquisa e da opinião pública, capazes de qualificar os diagnósticos que realiza e de avaliar melhor os impactos do seu trabalho. Daí a importância de um núcleo especializado de estatística, pesquisa e análise, responsável por atividades como: (a) montagem e alimentação de bancos de dados; (b) elaboração dos relatórios periódicos de atividades da Ouvidoria (ver capítulo 7); (c) levantamento, sistematização e análise de todas as informações relevantes para o conhecimento das ações policiais; (d) produção de análises temáticas, por exemplo, sobre uso da força, letalidade policial e vitimização de policiais; (e) realização de pesquisas sobre temas selecionados e sobre a imagem da própria Ouvidoria (ver box abaixo); (f) supervisão de pesquisas contratadas externamente pela Ouvidoria.

Esse conjunto de tarefas requer um(a) estatístico(a) com experiência de trabalho em estatística aplicada (preferivelmente às Ciências Sociais), ou, alternativamente, um(a) cientista social com pleno domínio de métodos quantitativos de análise.

Pesquisa dentro das Ouvidorias

Uma Ouvidoria de Polícia criou, em 2004, um “Núcleo de Ensino, Pesquisa e Extensão”, composto por dois cientistas sociais, um estatístico e um número variável de estagiários.

Esse núcleo passou a ser responsável, em primeiro lugar, pela elaboração dos relatórios periódicos e, de forma mais geral, pelo processamento e pela análise estatística do conjunto de denúncias registradas pela Ouvidoria. Em segundo lugar, o núcleo realizou diretamente, ou coordenou junto a empresas contratadas, diversas pesquisas sobre a própria Ouvidoria, o controle externo e temas afins. A divulgação dos resultados dessas pesquisas em eventos e seminários contribuiu para a prestação de contas da Ouvidoria, a avaliação da própria instituição e a mobilização social sobre o controle externo. Em terceiro lugar, o núcleo participou dos cursos oferecidos pela Ouvidoria a policiais e membros da sociedade civil.

As pesquisas mais destacadas realizadas ou coordenadas pelo núcleo até agora foram as seguintes:

1. Uma avaliação da percepção dos denunciantes sobre a Ouvidoria e do grau de satisfação com a instituição, realizada por meio de entrevista telefônica a uma amostra de denunciantes.
2. Uma pesquisa de opinião pública sobre a imagem da Ouvidoria e a percepção das polícias e do controle sobre elas, através da aplicação de um questionário a uma amostra representativa da população.
3. Uma análise anual da letalidade policial, incluindo mortes e ferimentos de policiais e mortes e ferimentos de civis em decorrência de intervenções policiais. A apresentação anual de um relatório com índices de letalidade contribuiu significativamente para o controle externo da violência policial.

h) Setor administrativo. As Ouvidorias de Polícia não podem prescindir de um serviço de apoio administrativo, financeiro e logístico, dirigido por um(a) profissional selecionado(a) por concurso público, com formação em Administração e preferivelmente com experiência na administração pública. Cabe a esse(a) profissional supervisionar os três núcleos de que se compõe o setor, abaixo especificados, e ainda responsabilizar-se pelas questões relativas a patrimônio e material.

h.1) Expediente. Este núcleo se compõe de pessoal administrativo responsável pela elaboração dos encaminhamentos dos procedimentos aos órgãos corretores e demais correspondências da Ouvidoria, pelo acompanhamento

sistemático desses procedimentos, pela verificação de prazos, pela anexação das respostas – em suma, pelo acompanhamento sistemático dos casos, com a verificação de prazos e a cobrança de resultados, para evitar a prescrição dos procedimentos e racionalizar as operações rotineiras da Ouvidoria.

O perfil do(s) profissional(is) incumbido(s) do expediente, selecionado(s) por concurso público, é o de formação secundária completa, com boa redação e conhecimentos básicos de informática.

h.2) Núcleo de contabilidade e finanças. A autonomia orçamentária da Ouvidoria, conforme se propõe adiante, exigirá também a presença de um(a) profissional de contabilidade e finanças, selecionado(a) por concurso, preferivelmente com experiência de trabalho em instituições públicas.

h.3) Núcleo de transporte e serviços gerais. Neste núcleo estão alocados basicamente motorista(s) e auxiliar(es) de serviços gerais que trabalham na Ouvidoria.

4.2.2. Vias de acesso e planos de cargos e salários

Além de uma estrutura mínima de cargos, com seus respectivos perfis, a institucionalização das Ouvidorias demanda a definição formal das vias de acesso a esses cargos – o que, por sua vez, pressupõe autonomia funcional para realizar concursos, assim como para indicar, contratar e instituir um plano de cargos e salários. Salvo em alguns casos, como as assessorias policiais, o núcleo de investigação e o(a) próprio(a) ouvidor(a), o ideal é que o ingresso de todos os profissionais se faça por concurso público.

4.2.3. Código de ética

Um elemento adicional no processo de institucionalização é a elaboração de um código de conduta para todos os que trabalham nas Ouvidorias. Esse código, evidentemente, deverá resultar de um amplo debate, mas, em função da experiência já acumulada, é possível indicar alguns pontos que ele deveria conter:

- Compromisso de todos os funcionários com o respeito aos direitos humanos e às garantias constitucionais tanto de denunciante quanto de denunciado e demais pessoas envolvidas, incluindo o respeito incondicional ao princípio

da presunção de inocência e ao direito de defesa dos policiais submetidos a investigação;

- Estrita manutenção do sigilo das informações relativas a denunciante e denunciado;
- Compromisso de não utilizar o trabalho ou informações da Ouvidoria com finalidades corporativas, político-partidárias ou de promoção pessoal;
- Exigência de que os assessores policiais e investigadores não trabalhem dentro das Ouvidorias fardados, armados ou caracterizados de qualquer modo que possa causar constrangimento aos denunciantes.

4.3. Autonomia e independência

Autonomia e independência são conceitos relativos: quando se diz autônomo e independente é sempre necessário esclarecer a outra ponta dessa relação – *de quem ou de quem se é autônomo e independente*.

O decreto de criação do Fórum Nacional de Ouvidores de Polícia, de 1999, considera ouvidores apenas aqueles *sem subordinação hierárquica às polícias*. Desde que as primeiras Ouvidorias foram criadas, existia a preocupação de que elas agissem de maneira autônoma e independente das autoridades *policiais e governamentais*.

Quais as garantias dessa autonomia e independência?

Há alguns aspectos importantes que reforçam e ajudam a dar sustentação à autonomia e independência dos ouvidores:

- fixação de mandato por prazo certo;
- prerrogativa de indicar assessores policiais;
- faculdade legal de manter sigilo da fonte de informações ou de denúncias;
- autonomia de ação;
- o próprio processo de indicação para o exercício do cargo, quando o nome do(a) ouvidor(a) é indicado pela sociedade civil.

Autonomia e independência correm, no entanto, o risco de se tornar expressões inócuas quando se verificam certas circunstâncias que podem afetar irremediavelmente esses atributos, como:

- Falta de orçamento próprio ou indisponibilidade de recursos financeiros mínimos para necessidades urgentes ou do dia a dia;

- Dificuldades de acesso a informações;
- Dependência diária, constante, de setores administrativos da Secretaria de Segurança para a solução de problemas operacionais básicos, como os relativos a máquinas, equipamentos, instalações, consertos, viaturas, viagens e assim por diante;
- Localização inconveniente da sede, dentro de unidades da Secretaria de Segurança ou da própria Polícia;
- Falta de autonomia para selecionar e contratar funcionários com qualificação adequada às funções que irão exercer.

Além das prerrogativas que garantem a independência dos ouvidores em relação às polícias e às políticas estaduais, é necessário, portanto, assegurar legalmente as condições para o funcionamento autônomo das Ouvidorias, a saber:

a) Vinculação institucional

Uma primeira questão é: qual a localização ideal das Ouvidorias de Polícia no organograma do estado? Pela natureza do seu trabalho, parece óbvio que elas têm de pertencer à esfera do Executivo, mas a dúvida é se devem permanecer na estrutura das Secretarias de Segurança, ou se devem vincular-se diretamente ao gabinete do(a) governador(a).

À primeira vista, a vinculação direta ao gabinete permitiria maior independência para enfrentar os corporativismos policiais e possíveis tentativas de ingerência do(a) secretário(a) no órgão de controle externo. Por outro lado, teria a desvantagem de afastar a Ouvidoria da área da segurança pública e também o risco de colocá-la na dependência muito estreita dos interesses imediatos do(a) governante. Um problema adicional surge nas unidades da federação onde há ouvidorias-gerais do estado: a Ouvidoria de Polícia deveria ficar subordinada à Ouvidoria-Geral? Isso não diluiria os impactos do seu trabalho, em meio a um conjunto de demandas de naturezas muito distintas?

Entendemos que as especificidades do controle externo da polícia (tipo de atendimento; grau de risco para denunciante e funcionários; necessidade de contar com o trabalho de investigadores e de assessores policiais; necessidade de manter relações estreitas com as Corregedorias de Polícia) não recomendam sua absorção em ouvidorias-gerais, nem tampouco o seu afastamento da área de segurança. Nesse sentido, a proposta aqui apresentada é de que as Ouvidorias de Polícia continuem fazendo parte da estrutura das Secretarias de Segurança Pública (ou de Segurança

e Justiça, ou de Defesa Social, conforme o caso), mas passem a ter no organograma o mesmo *status* que as instituições policiais, desfrutando, como elas, de autonomia orçamentária, funcional e administrativa.

b) Localização física

Apesar da vinculação proposta com a área de segurança, é imprescindível que os órgãos de controle externo possuam sede própria, localizada fisicamente *fora* dos prédios onde funcionam as secretarias de segurança e as polícias. Essas sedes devem ficar em bairros centrais, em áreas de fácil acesso, servidas por transporte coletivo abundante, e, para que os denunciantes não sejam facilmente visados, é fundamental que se situem em edifícios com trânsito intenso de pessoas, onde funcionem vários outros tipos de órgãos públicos e/ou privados.

c) Autonomia orçamentária

As Ouvidorias de Polícia devem passar a ser *unidades orçamentárias*, o que significa basicamente ter orçamento anual e capacidade de ordenar despesas.

d) Autonomia funcional e administrativa

Mesmo continuando a fazer parte das secretarias de segurança, as Ouvidorias devem ter autonomia para constituir seus próprios quadros profissionais. Isso significa, essencialmente, o preenchimento dos cargos por concurso público específico (exceto nos casos de indicação, apontados no item 4.2.1), e a possibilidade de formular e aplicar um plano de cargos e salários para os funcionários do órgão.

4.4. Poderes

Para ampliar o campo de atuação do controle externo realizado pelas Ouvidorias de Polícia – hoje, na maioria, limitadas à recepção e ao processamento de queixas – torna-se necessário expandir legalmente os seus poderes. A proposta apresentada a seguir restringe-se à indicação de alguns pontos em torno dos quais já se formou um amplo consenso e que dizem respeito aos poderes indispensáveis ao exercício de um controle externo efetivo pelas Ouvidorias.

4.4.1. Poder de investigação

Parece ilógico negar, a um órgão que tem o dever legal de controle sobre outro, o poder de investigar a atuação e os crimes praticados pelos agentes da instituição controlada. Na opinião de Fabio Konder Comparato (2000),

“o pressuposto lógico e necessário da atividade de controlar é o investigar. Nenhuma autoridade fiscalizará outra se não detiver o conhecimento de sua competência, de como essa autoridade exerce suas funções e atribuições. E, para tanto, a investigação é essencial à fiscalização e ao controle...”

Referindo-se especificamente ao controle realizado pelas Ouvidorias, diz Comparato:

“... não me parece razoável confinar [os ouvidores] na posição de meros receptores das reclamações do povo, sem que detenham o poder de investigar os fatos trazidos ao seu conhecimento.”

Esse também é o entendimento expresso no Plano Nacional de Segurança Pública, elaborado pelo Instituto da Cidadania em 2002, que defende a criação de Ouvidorias de Polícia autônomas e independentes, *com poderes de fiscalização e investigação*.¹

Investigar, em sentido amplo, significa perguntar, perquirir, pesquisar, seguir indícios, seguir vestígios. Como verificar, sem investigar, a pertinência ou não das reclamações, a plausibilidade ou não das denúncias que a Ouvidoria recebe? Como controlar sem fazer indagações, sem examinar documentos, sem buscar indícios em testemunhos e depoimentos, sem confrontar a versão policial com a afirmação do(a) denunciante ou com os laudos periciais? Como controlar sem investigar os elementos da cultura organizacional que estimulam a ocorrência e facilitam a impunidade de abusos de poder e atos ilícitos praticados por policiais?

De acordo com a Constituição, investigações que sirvam de base para imputação penal e julgamento são reservadas à Polícia Judiciária e ao Ministério Público. O que não significa que as Ouvidorias não possam realizar outros tipos de investigação. Há numerosos diplomas legais que prevêem expressamente procedimentos investigatórios comandados por autoridades administrativas – e não pela Polícia ou pelo MP: por exemplo, a lei de imprensa, a lei de falências e a lei dos crimes contra a saúde pública.

¹ Disponível em <http://www.mj.gov.br/noticias/2003/abril/pnsp.pdf>.

Além disso, conforme determina o Estatuto dos Servidores Públicos Civis (lei 8112/90), é dever de toda *autoridade administrativa* investigar casos ilícitos praticados por servidores e, se comprovada atitude criminosa, remeter ao Ministério Público o processo administrativo para instauração da ação penal.

Há consenso, hoje, em torno da idéia de que, mesmo sem mudanças constitucionais, é possível e necessário dotar nossas Ouvidorias de Polícia de poder investigativo que abarque as duas situações seguintes:

- a) Investigações preliminares para filtrar as denúncias encaminhadas às Corregedorias e descartar aquelas que se revelarem falsas, improcedentes ou que não contiverem informações suficientes para dar prosseguimento às apurações.
- b) Investigação de casos selecionados pela Ouvidoria, seja por sua particular gravidade, seja por haver indícios de que as apurações da Corregedoria foram inócuas ou insuficientes. Esse tipo de investigação, vale ressaltar, não necessariamente será contraposto ao trabalho do órgão de controle interno; em muitos casos, se destinará sobretudo a complementá-lo, aprofundá-lo, ou mesmo estimulá-lo com um acompanhamento mais direto dos procedimentos de apuração. A própria Corregedoria, sabendo que o caso pode ser investigado pela Ouvidoria se o controle interno não for eficaz, será estimulada a investigar com maior rigor e profundidade. Um exemplo do que poderia ser selecionado pelas Ouvidorias para investigação direta são as denúncias relativas a desvios cometidos pelas cúpulas policiais, pois as Corregedorias encontram muitas dificuldades para apurá-las, em função da posição hierarquicamente subordinada que ocupam.

Vale sublinhar que, a despeito das limitações legais e práticas, algumas Ouvidorias de Polícia já realizam investigações seletivas, recorrendo em certos casos a parcerias com o Ministério Público e com as próprias Corregedorias (ver, mais adiante, o box “Parceria para investigar”). A proposta aqui apresentada vai, portanto, na direção de explicitar nas leis que regulamentam o funcionamento das Ouvidorias aquilo que parte delas já faz sem infringir a lei maior nem usurpar poderes de outros órgãos, e de dotá-las de um núcleo de investigadores capaz de fazer valer na prática essas atribuições (ver item 4.2.1).

4.4.2. Poder requisitório

Ao lado da capacidade investigativa, é fundamental que as Ouvidorias tenham poder efetivo de requisitar documentos e informações, de intimar testemunhas e de cobrar o cumprimento de prazos. Isto significa que a desobediência às determinações da Ouvidoria deve estar sujeita a sanções definidas por lei.

4.4.3. Poder fiscalizador

Complementando os atributos anteriores, o poder de monitorar e fiscalizar efetivamente as instituições e as atividades policiais é outro aspecto fundamental na ampliação dos objetivos do trabalho realizado pelas Ouvidorias. Para isso, como já dito, o órgão de controle externo deve ter acesso a todos os tipos de informações e documentos relativos à atuação das polícias, devendo possuir inclusive senhas de entrada em todos os bancos de dados policiais. Isto possibilitaria, inclusive, uma maior capacidade de avaliar a veracidade das denúncias recebidas, cruzando as informações nelas contidas com os registros oficiais da polícia.

É importante ressaltar que, numa Ouvidoria proativa, o objeto da fiscalização não são apenas os desvios de conduta e os seus contextos geradores, mas também a qualidade, a eficácia e a eficiência dos serviços policiais. Partindo-se do suposto de que o órgão de controle externo zela pelos direitos constitucionais, entre eles o direito à segurança, deve caber no conjunto de atribuições das Ouvidorias, por exemplo, a fiscalização do uso dos recursos públicos pelas polícias, da seleção e do treinamento dos policiais, das condições de trabalho destes, das estratégias de policiamento adotadas e assim por diante.

4.5. Proatividade

Viu-se no capítulo 3 que a maior parte das Ouvidorias de Polícia no Brasil tem seguido basicamente o “modelo da maçã podre”, ou seja, tem monitorado sobretudo casos individuais, na suposição de que a punição de um desvio serve para inibir ações semelhantes de outros policiais. Essa suposição é válida, sem dúvida, mas se aplica sobretudo a contextos de baixa ocorrência de desvios, nos quais a repressão de casos isolados adquire um caráter exemplar. Quando, porém, os abusos policiais são tão corriqueiros como em algumas das nossas polícias, ela se torna uma hipótese de

trabalho claramente insuficiente – o que fica atestado no parco sucesso das atuais Ouvidorias brasileiras em reduzir a incidência de tais desvios.

Assim, parece já ter-se formado um amplo consenso em torno da necessidade de esses órgãos atuarem não só reativamente, recebendo e repassando queixas, e monitorando os procedimentos de repressão, mas também de forma *proativa*, vale dizer, na *antecipação* e na *prevenção* dos problemas.² O que mais se espera de um órgão de controle externo, com efeito, é a capacidade de intervir nas condições estruturais que favorecem a prática recorrente de atos ilícitos por policiais e que dificultam a melhoria dos serviços de segurança.

Outro aspecto fundamental da proatividade, para as Ouvidorias, é o da comunicação com a sociedade, a começar pelos denunciantes reais e potenciais, até os órgãos de comunicação de massa, passando pelas instituições representativas da sociedade civil, especialmente aquelas ligadas à defesa dos direitos de cidadania. Ou seja, em vez de mero receptáculo e repassador de denúncias, a Ouvidoria deve trabalhar também numa perspectiva de esclarecimento, divulgação e estímulo à população, e em parceria com entidades civis que têm objetivos semelhantes aos seus (ver capítulo 8).

Um terceiro aspecto é o das relações com as próprias polícias – também no sentido de ampliar as possibilidades de entendimento mútuo e de trabalho em parceria – e com outros órgãos públicos, como MP, Judiciário, secretarias de direitos humanos, conselhos de segurança e de direitos humanos do Legislativo etc., de cujo apoio pode depender o sucesso maior ou menor em provocar mudanças mais profundas nas práticas policiais.

São muitas, portanto, as linhas de trabalho proativo que as Ouvidorias de Polícia poderiam desenvolver. Abaixo são sugeridas treze, com base em iniciativas que já vêm sendo ensaiadas por algumas Ouvidorias brasileiras e também em experiências bem sucedidas de outros países.

a) Participação nos processos de seleção, formação e treinamento de policiais

Por estarem entre os principais mecanismos de reprodução da cultura institucional, os processos de seleção, formação e treinamento dos agentes de segurança pública devem constituir focos de intensa atuação das Ouvidorias, no sentido de buscarem alterar mentalidades e padrões de conduta. Não se trata simplesmente de ministrar aqui e ali alguma disciplina genérica e abstrata de direitos humanos, mas sim de

2 *Proativo* é a qualidade do que visa a antecipar futuros problemas, necessidades ou mudanças. *Medidas proativas* e *atitudes proativas* são, portanto, aquelas de caráter antecipatório e preventivo.

procurar influir concretamente na matriz dos conteúdos pedagógicos que favorecem a aceitação da truculência e a relativização da legalidade. Por exemplo, as concepções “bélicas” da segurança pública, a definição das funções de polícia como “caça aos bandidos”, a idéia de que cabe à polícia “punir” criminosos ou a noção de que a lealdade à corporação é um fim em si mesmo, acima do compromisso de cumprir e fazer cumprir a lei.

É fundamental levar em conta, nesta linha de trabalho, a existência de uma cultura informal que se reproduz na interação entre os policiais e que muitas vezes se opõe ao discurso veiculado pelos mecanismos oficiais de formação e de treinamento.³ Por esse motivo, abordagens pedagógicas não-convencionais, desenvolvidas em parceria com profissionais especializados – como grupos de reflexão, grupos de teatro, oficinas de arte, entre outras – podem ser de grande auxílio para trazer à tona e modificar algumas dimensões informais e “submersas” da cultura policial cotidiana.

Uma das prioridades da Ouvidoria deve ser a ênfase na necessidade de treinar os policiais, especialmente os militares, em gradientes de uso da força (não apenas em tiro); no emprego de armas não-letais; e em estratégias de policiamento comunitário ou de policiamento ostensivo voltado para a solução de problemas. Outra prioridade seria o estímulo a iniciativas de formação integrada das polícias militar e civil. Uma terceira seria ajudar as corporações a melhorarem os mecanismos de recrutamento e seleção dos novos policiais.

É importante que a Ouvidoria busque influir na formação e no treinamento não só dos agentes de ponta, mas também dos responsáveis por formá-los e treiná-los, vale dizer, dos professores e instrutores de cada corporação.

Algumas Ouvidorias brasileiras têm conseguido atuar nas Academias de Polícia, oferecendo palestras ou participando de cursos para policiais. Outras têm pressionado para melhorar o treinamento de tiro policial, alterando por exemplo a silhueta do alvo, de modo a incluir o corpo inteiro e a não oferecer máxima pontuação em áreas letais. Entretanto, essas iniciativas referentes ao treinamento policial precisam ser institucionalizadas. Por exemplo, seria muito importante que ‘controle externo’ fosse oferecido como uma matéria permanente no curriculum das Academias e que as Ouvidorias se envolvessem na organização e no ensino dessa matéria.

3 Para o caso da PM, ver, a esse respeito, o trabalho de Muniz (1999).

b) Monitoramento da ação policial

Trata-se, em primeiro lugar, de investigar os contextos institucionais geradores de desvios e abusos de poder por parte de policiais. Um exemplo seria a análise das estratégias de policiamento e dos padrões de conduta dos agentes de um batalhão ou delegacia com grande incidência de denúncias de certo tipo; outro seria o estudo sistemático da vitimização policial, dentro e fora de serviço, para verificar se há relações entre os níveis de violência contra a polícia e o uso excessivo da força pela polícia.

O monitoramento proativo, ademais, deve abarcar aspectos abrangentes do funcionamento e da atuação das polícias, como o uso de recursos públicos pelas corporações, as orientações da política de segurança, a relação custo-benefício das estratégias de policiamento adotadas, e assim por diante.

Isto requer, como já foi dito, o pleno acesso da Ouvidoria a documentos, instruções internas, cadastros, registros, processos administrativos e fichas disciplinares, assim como a todos os tipos de bancos de dados das instituições policiais. Em contrapartida, o monitoramento não pode se restringir a um mero exercício acadêmico, devendo sempre resultar na formulação de propostas concretas para ajudar as polícias a enfrentarem os problemas diagnosticados.

Exemplos próximos

Criados para promover o controle sobre juizes e promotores e modernizar as instituições judiciais, o Conselho Nacional de Justiça e o Conselho Nacional do Ministério Público enfrentaram enormes resistências desde que começaram a funcionar, em julho de 2005. Apesar disso, conseguiram proibir a prática do nepotismo em todos os órgãos sob seu controle. No início de 2006, o CNJ encaminhou ao Congresso Nacional um detalhado balanço das despesas, receitas, estrutura e carga de trabalho do Poder Judiciário, um trabalho inédito sobre como funciona a justiça no país e um volume considerável de informações para estimular toda a magistratura a definir prioridades, resolver problemas estruturais, e administrar bem os recursos escassos.

Algo semelhante é o que as Ouvidorias deveriam ser capazes de oferecer à população brasileira: uma radiografia completa das instituições policiais e um conjunto de propostas factíveis para enfrentar seus problemas.

c) Fortalecimento das Corregedorias de Polícia

Contribuir para melhorar o funcionamento das Corregedorias e a qualidade das investigações que elas realizam faz parte, também, dos propósitos do controle externo. Um dos caminhos para isso é, por exemplo, o monitoramento *in loco* das apurações feitas pelos órgãos de correição; outro, mais abrangente, seria a proposta e o apoio a medidas de ampliação da independência e da capacidade de ação desses órgãos no interior das polícias (carreira funcional própria, gratificação salarial específica, vinculação institucional mais autônoma etc.). De modo geral, as Ouvidorias devem trabalhar no sentido de superar os antagonismos e de somar forças com as Corregedorias no enfrentamento das pressões corporativas, hierárquicas e políticas que militam contra os controles sobre a atividade policial.

d) Parcerias com outros órgãos públicos

O estreitamento de relações com autoridades da segurança pública, com o Ministério Público e com setores relevantes do Poder Judiciário é fundamental para ampliar o raio de ação das Ouvidorias de Polícia e aumentar a efetividade do controle externo (ver capítulo 8). Além disso, há uma série de estratégias proativas que podem ser desenvolvidas em parceria com outras áreas de governo – como secretarias de direitos humanos, de educação e de assistência social – e também com órgãos do Legislativo – por exemplo, comissões de Justiça, de Segurança e de Direitos Humanos.

Parceria para investigar

Por entender que os casos de corrupção policial mereciam atuação diferenciada, uma das Ouvidorias de Polícia brasileiras criou um serviço específico para coletar denúncias desse tipo e estabeleceu parceria com a Corregedoria e com o Ministério Público do estado para investigá-las. A estratégia encontrada foi formar uma Comissão Investigativa, com a participação das três instituições.

Diferentemente das outras denúncias, aquelas coletadas pelo serviço especial são enviadas simultaneamente, por meio eletrônico, à Comissão Investigativa. O trabalho conjunto visa a aumentar a agilidade e a eficiência da investigação, possibilitando aos membros das Corregedorias atuar em flagrante policiais denunciados, com o devido respaldo do Ministério Público.

A Comissão, coordenada pelo ouvidor, reúne-se mensalmente para apresentar relatórios de atividades e definir ou redefinir estratégias, de acordo com o andamento dos trabalhos e a avaliação dos seus resultados. As reuniões também podem ser convocadas para atender a necessidades específicas.

Parte dos procedimentos instaurados a partir desse programa transformou-se em inquéritos, alguns dos quais resultaram na exclusão de agentes cujo envolvimento com a corrupção ficou comprovado. Iniciativas como essa demonstram a importância da articulação entre Ouvidoria de Polícia e instituições do sistema de Justiça e de segurança pública, pois ela torna possível superar as dificuldades que cada um enfrenta quando atua individualmente. Elas comprovam também a possibilidade que as Ouvidorias possuem de realizar investigações mesmo sem alterar o marco legal existente. E mostram que a união de forças com as Corregedorias e o Ministério Público pode traduzir-se em importante acréscimo de poder tanto para investigar quanto para reprimir os desvios de conduta cometidos por policiais.

e) Parcerias com organizações da sociedade civil

A representatividade das Ouvidorias como instrumento da sociedade no controle das polícias não se esgota na indicação do(a) ouvidor(a) por organizações defensoras dos direitos humanos. Depende também da manutenção de um diálogo permanente e da atuação conjunta com entidades da sociedade civil, que se traduza em real participação desta última no esforço de reduzir os abusos policiais. Eis algumas indicações de parcerias do gênero, entre muitas outras, que podem ser desenvolvidas pelas Ouvidorias:

- Estreitamento de relações com os Conselhos de Segurança Pública nos estados;
- Estabelecimento de convênios com outras instituições com maior presença no interior dos estados, para estender o raio de atuação das Ouvidorias (ver box abaixo);
- Articulação com serviços do tipo Disque-Denúncia, para recepção de queixas e troca de informações sobre desvios policiais;
- Formação de uma rede de prestadores de serviços (ONGs e grupos profissionais – psicólogos, médicos, assistentes sociais, advogados etc.), para encaminhamento de denunciante e apoio a vítimas de violência policial.

Uma Ouvidoria assinou, em 2005, um convênio com a Ordem dos Advogados do Brasil, possibilitando a expansão do atendimento e do recebimento de denúncias por parte das subseções da OAB espalhadas pelo estado. Esse tipo de parceria com órgãos da sociedade civil permite à Ouvidoria aumentar sua capilaridade institucional sem precisar ela própria criar núcleos descentralizados, cujo custo seria muito maior.

f) Campanhas de divulgação

Outra linha de ação importante para ampliar a visibilidade e a representatividade das Ouvidorias de Polícia é a realização de campanhas periódicas que informem a população sobre a existência, os objetivos e o trabalho dos órgãos de controle externo; que enfatizem a importância da participação social nesse tipo de controle e que incentivem as pessoas a denunciar abusos praticados por policiais. Desnecessário dizer que essa linha de atuação supõe um papel muito atuante das assessorias de comunicação e pode se ver reforçada com o estabelecimento de parcerias com a mídia, com outros órgãos públicos e com entidades da sociedade civil (ver capítulo 8).

g) Desconcentração dos serviços

Além do trabalho permanente de divulgação, as Ouvidorias devem facilitar ao máximo o acesso aos seus serviços, desconcentrando e diversificando os mecanismos de captação de denúncias, por meio de iniciativas como:

- abertura de núcleos de atendimento em outros municípios além da capital estadual;
- criação de Ouvidorias móveis;
- manutenção de site interativo na internet, que possibilite apresentação e acompanhamento de queixas;
- estabelecimento de convênios, como aquele exemplificado mais acima, com organizações da sociedade civil que tenham capilaridade no estado, para ampliar a rede de recepção de denúncias.

h) Monitoramento das condições de trabalho dos policiais

Na abordagem sistêmica que caracteriza um controle externo proativo, a melhoria das condições de vida e de trabalho dos policiais se inclui, necessariamente, entre as estratégias para redução dos desvios. É importante, nesse sentido, que as Ouvidorias participem da formulação de programas de valorização dos profissionais

de polícia, envolvendo tanto a própria área de segurança, como outros setores do governo –habitação, saúde, educação etc.–, e dirigidos tanto aos policiais como às suas famílias.

i) Estímulo às denúncias de policiais

Sabe-se que uma das fontes da imagem negativa das Ouvidorias junto aos policiais é o desconhecimento, por boa parte deles, dos objetivos do controle externo. Sabe-se também que são muitos os abusos e as arbitrariedades que vitimam os próprios policiais, praticados dentro das corporações. A Ouvidoria pode ser (em alguns estados já é) um importante canal de expressão desses tipos de abuso e um importante instrumento para reduzi-los. É fundamental, assim, que ela invista em estratégias de comunicação voltadas especificamente para os policiais – mais especificamente ainda para os policiais de baixo escalão –, visando a estimular denúncias de abusos por eles sofridos, a informá-los sobre os propósitos do trabalho que desenvolve e a diminuir as resistências ao controle externo.

j) Interação com a mídia

Como já dito, a mídia pode ser um importantíssimo aliado no controle social das polícias, não só porque ela mesma exerce uma espécie de fiscalização externa ao expor e denunciar desvios policiais, mas também porque tem a capacidade de potencializar os esforços das Ouvidorias, divulgando o trabalho que estas realizam, participando de campanhas de esclarecimento à população e ajudando a pressionar as autoridades para a tomada de providências. Cultivar uma relação contínua e produtiva com os órgãos de comunicação de massa (ver capítulo 8) é, portanto, imprescindível a uma Ouvidoria de Polícia que trabalhe proativamente. Além das formas de interação já mencionadas, outra linha de atuação em parceria com a mídia seria manter intercâmbio com jornalistas investigativos para a identificação e o monitoramento de casos graves de abusos policiais.

k) Abertura de casos sem denúncia

Uma decisão importante, já tomada por muitas Ouvidorias, é considerar a abertura de procedimentos de investigação mesmo na ausência de denúncia direta. Isso se aplicaria sobretudo aos casos graves de violência ou corrupção, conhecidos através do acompanhamento do noticiário policial. Levando em conta as dificuldades de acesso, a falta de informação e o medo de alguns denunciantes, é importante que a Ouvidoria não espere necessariamente o comparecimento de um(a) denunciante formal para iniciar sua intervenção em um determinado caso.

I) Recurso ao sistema interamericano de proteção dos direitos humanos

Uma possibilidade que não foi explorada até agora pelas Ouvidorias, mas que pode resultar promissora, é a utilização da Comissão e da Corte Interamericana de Direitos Humanos, garantes da proteção aos direitos fundamentais dentro da Organização dos Estados Americanos.

O Sistema Interamericano de Defesa dos Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos (OEA) é um instrumento de proteção internacional de direitos do continente americano. Sua função é realizada por dois órgãos distintos: a Comissão e a Corte Interamericana.

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) foi estabelecida em 1959 e a Corte Interamericana foi criada em 1969 com a função de supervisionar judicialmente a vigência dos direitos humanos. Em 1979 se efetivou sua atuação contenciosa, de forma complementar à CIDH. O Estado brasileiro ratificou a Convenção Americana de Direitos Humanos em 1992 e aceitou a jurisdição da Corte Interamericana em 1998.

A CIDH dispõe de várias ferramentas que garantem o cumprimento de seu mandato, entre as quais se destacam:

- O processamento de casos individuais de graves violações de direitos humanos. O órgão recebe, analisa e investiga denúncias, e quando necessário apresenta e acompanha o litígio dos mesmos na Corte Interamericana. Por ser um órgão contencioso, o trâmite de um caso neste órgão culmina em uma sentença de caráter obrigatório e auto-executável.
- A solicitação da adoção de Medidas Cautelares aos Estados-parte, com o propósito de evitar danos irreparáveis às pessoas, em casos graves e urgentes. Quando tal medida não é suficiente, o órgão encaminha à Corte pedido de Medidas Provisionais que busca o mesmo objetivo, utilizando instrumento de caráter contencioso.
- A atuação das Relatorias Temáticas.⁴ Criadas para tratar de temas específicos, fazem visitas aos países e/ou elaboram relatórios.
- Por fim, as audiências sobre casos individuais e medidas cautelares, e audiências sobre temas específicos relacionados a contextos de violação que merecem atenção dos órgãos do Sistema Interamericano.

⁴ Relatoria dos Direitos da Mulher, Relatoria de Proteção das Pessoas Privadas de Liberdade, Relatoria dos Migrantes e suas Famílias, Relatoria dos Povos Indígenas, Relatoria de Liberdade de Expressão, Relatoria dos Direitos das Crianças e Adolescentes, Relatoria das Pessoas Afrodescendentes e Unidade de Defensores dos Direitos Humanos.

O resultado da atuação da Comissão e da Corte Interamericanas no processamento de casos individuais pode ser desde um acordo de solução amistosa entre petionários e o Estado-parte, que costuma incluir reparação às vítimas e políticas públicas preventivas, até a responsabilização do Estado-parte. Essa responsabilização pode ocorrer com a publicação do Relatório de Mérito, elaborado pela Comissão Interamericana, cujas recomendações devem ser cumpridas pelo Estado violador. Por outro lado, o caso pode também ser encaminhado para a Corte Interamericana, podendo culminar em uma sentença de responsabilização.

As reparações costumam consistir em: a) indenizações das vítimas ou seus familiares, de cunho econômico, moral e emocional; b) responsabilização dos agentes envolvidos nas violações; c) reparação simbólica, por meio de pronunciamento público do Estado-parte, reconhecendo sua responsabilidade; d) políticas públicas para evitar a repetição dos fatos.

Já as medidas de caráter emergencial – Medida Cautelar concedida pela CIDH e Medida Provisional determinada pela Corte – podem resultar na imediata e efetiva proteção da vida e integridade pessoal de indivíduos ameaçados, por meio de proteção individual, fechamento de instituições, etc.

Esse mecanismo tem sido usado, sobretudo, por ONGs de direitos humanos, particularmente aquelas que contam com maiores recursos e conhecimento do sistema. Em alguns casos, com resultados positivos a curto prazo. Assim, a medida cautelar concedida pela CIDH a favor dos detentos da Polinter do Rio de Janeiro no ano de 2005 contribuiu para o fechamento dessa unidade e para a transferência dos detentos. Da mesma forma, uma Medida Provisional da Corte em 2005, em favor dos adolescentes internados no Complexo Tatuapé no Estado de São Paulo, provocou a transferência desses adolescentes e o compromisso do Estado brasileiro de desativar o Complexo.

As Ouvidorias poderiam usar esse mecanismo das seguintes formas:

- a) encaminhando à Comissão e à Corte casos de violações cometidas por policiais que não foram satisfatoriamente investigados pelas Corregedorias e que, portanto, ficaram impunes;
- b) solicitando medidas cautelares ou provisionais para casos urgentes em que pessoas corram riscos de danos irreparáveis cometidos por policiais;
- c) solicitando audiências sobre contextos de violações sistemáticas cometidas por policiais, isto é, sobre padrões de violações, para promover medidas preventivas por parte do Estado.

A princípio, qualquer pessoa física, grupo ou organização não-governamental pode apresentar uma denúncia perante a Comissão Interamericana alegando violação de um direito protegido pela Convenção Americana. Há uma certa controvérsia sobre se membros do Estado, como seria o caso do(a) ouvidor(a) de Polícia, poderiam ou não entrar também com uma ação, embora já exista precedente de órgãos públicos brasileiros, como a Defensoria do Estado de São Paulo,⁵ que se apresentaram como co-peticionários em uma denúncia.

De todo modo, se a Ouvidoria se decidisse a usar esse mecanismo, poderia fazê-lo agindo sozinha, como co-peticionária junto a ONGs, ou simplesmente estimulando essas ONGs a apresentarem o caso elas mesmas perante o sistema interamericano.

m) Pesquisas sobre segurança pública

Com mais de uma década de funcionamento, boa parte das Ouvidorias brasileiras já acumulou um acervo documental considerável. Há alguns exemplos, mas poucos, de pesquisas realizadas com base nessa documentação e que alcançaram alguma repercussão, como as pesquisas sobre o uso da força letal por policiais de São Paulo (ver *box* abaixo). O grande acervo, porém, ainda permanece inexplorado, à espera de pesquisadores que tragam à luz essa riqueza informativa acumulada.

Além de pesquisas nesse acervo, podem ser de grande utilidade para fundamentar propostas de mudanças das atitudes policiais os resultados de outros levantamentos sobre temas de segurança pública, a serem realizados pelo próprio núcleo de análise e estatística da Ouvidoria (ver seção 4.2.1, acima), ou em parceria com centros universitários e institutos de pesquisa.

Pesquisando a letalidade policial

Os registros oficiais da Polícia Civil costumam usar a categoria “Autos de resistência” ou “Resistência seguida de morte” para classificar os casos em que um policial mata um suspeito de cometer crimes, seja em serviço ou durante a folga. Essa denominação, que não existe no Código Penal, foi criada justamente para evitar a classificação desse tipo de ocorrência como homicídio doloso, tipificação que legalmente lhe corresponde, sem prejuízo da possível existência de excludentes de ilicitude como a legítima defesa. Até hoje o número oficial de homicídios

5 Caso Roberto Moreira contra o Brasil.

informado pelas polícias no Brasil não costuma incluir os homicídios cometidos por policiais no exercício da sua função.

Pesquisa conduzida por uma Ouvidoria de Polícia sobre mortes de civis pela polícia no estado, no ano de 1999, estudou mais de 200 casos e revelou que, num número significativo deles, havia indícios de uso excessivo da força pela polícia e até de execuções sumárias. Os indicadores utilizados foram, entre outros: número de opositores mortos para cada policial morto; número médio de perfurações por cadáver; proporção de mortos com pelo menos um disparo na cabeça; proporção de mortos com pelo menos um disparo nas costas; presença de outras lesões além das produzidas por arma de fogo.

A Ouvidoria analisou também o tratamento penal dos casos previamente analisados, relativos ao ano de 1999. Esse novo estudo revelou que o crime que aparece no inquérito é, em muitas ocasiões, o crime supostamente cometido pela vítima fatal da ação policial (resistência, roubo etc.), de tal modo que o homicídio doloso nem sequer é tipificado. Dos 176 inquéritos examinados, 141 classificavam o fato como “resistência seguida de morte” e apenas 18 registravam homicídio doloso. A consequência é que, na maior parte dos casos, os inquéritos seguiam para as varas comuns, e não para o Tribunal do Júri, como seria de direito. Em função disso nem o Ministério Público nem o Judiciário chegavam a se pronunciar sobre a legalidade ou não da ação policial resultante na morte (ver Cano, 2003).

4.6. Prestação de contas e avaliação

Como órgãos de controle externo que lutam pela democratização dos serviços de segurança, as Ouvidorias de Polícia devem ser as primeiras a dar exemplo do que na língua inglesa se denomina *accountability* – termo sintético para englobar atributos como prestação de contas e transparência. São ressaltadas a seguir algumas linhas de atuação – divididas entre relação com os denunciadores e com a sociedade – de fundamental importância para ampliar a presença desses atributos no funcionamento das nossas Ouvidorias de Polícia.

4.6.1. Retorno aos denunciantes

Resultados de pesquisa, já mencionados, mostram que a falta de retorno aos denunciantes, informando-os dos desdobramentos das denúncias, impacta muito negativamente a imagem das Ouvidorias. É absolutamente fundamental, portanto, que estas invistam fortemente na prestação de contas aos seus “usuários” diretos sobre o andamento das queixas apresentadas. Dentro do organograma proposto na seção 4.2.1, o setor de atendimento deveria ficar responsável pelo retorno telefônico aos denunciantes (mediante senha, no caso de denúncias anônimas), e deveria caber ao núcleo de expediente geral a responsabilidade pelo envio de respostas escritas, por correio postal ou eletrônico, no caso de denunciantes com endereço especificado, ou daqueles que se comuniquem com a Ouvidoria pelo website interativo, para acompanhar o andamento das suas denúncias.

4.6.2. Retorno à sociedade

a) Relatórios periódicos

Os relatórios de atividades que, por lei, as Ouvidorias têm de apresentar periodicamente sempre foram e devem continuar sendo encarados como importante instrumento de prestação de contas à sociedade. Portanto, o aperfeiçoamento técnico desses relatórios, segundo as diretrizes propostas no capítulo 7, adiante, não tem um objetivo meramente acadêmico, mas também a finalidade de fazer chegar a um público mais amplo, e de forma inteligível, os resultados do trabalho realizado. Para isso, obviamente, além de melhorar a qualidade intrínseca das informações apresentadas, é necessário investir na divulgação mais abrangente possível dos relatórios, por meio de um site interativo, da mídia, e de todos os outros canais que a Ouvidoria puder mobilizar – tanto melhores quanto mais estiverem abertos a críticas, opiniões e sugestões do público em geral.

b) Avaliações de desempenho

Por diversas razões não é fácil, em nenhum lugar do mundo, avaliar os impactos diretos do controle externo da polícia.⁶ Não será diferente no caso das Ouvidorias de

6 Ver Lemgruber, Musumeci e Cano (2003), especificamente o capítulo das conclusões.

Polícia brasileiras, que também carecem de parâmetros básicos de comparação, de instrumentos objetivos e de critérios claros para essa avaliação.

Mas, apesar disso, ou por isso mesmo, é fundamental que as Ouvidorias estabeleçam mecanismos contínuos, institucionalizados, de auto-avaliação, e que recorram, sempre que possível, à contratação de consultorias externas (auditorias e pesquisas de opinião – ver *box* abaixo) para complementar e avaliar o processo avaliativo interno.

Além dos indicadores de desempenho produzidos para os relatórios periódicos acima mencionados, há algumas perguntas sobre o funcionamento cotidiano das Ouvidorias que são fundamentais para essa avaliação, e que se relacionam aos aspectos de autonomia, proatividade e transparência ressaltados no presente capítulo:

- Os funcionários da Ouvidoria estão motivados e conscientes das finalidades últimas do seu trabalho? O serviço não está excessivamente burocratizado e mecânico?
- As soluções para problemas já identificados no funcionamento da Ouvidoria foram efetivamente adotadas?
- Que atividades de caráter proativo o órgão desenvolve e quais os seus resultados?
- A Ouvidoria é conhecida do grande público? Qual a repercussão do seu trabalho junto à população? E junto às polícias?
- Os serviços do órgão se restringem ao município da capital ou já alcançam o interior do estado?
- Como estão as relações da Ouvidoria com as Corregedorias de Polícia?
- Como está a parceria com o Ministério Público?
- Que parcerias a Ouvidoria mantém com entidades da sociedade civil e como funcionam? Há uma rede de parceiros para assistência e apoio a denunciante e vítimas?

A imagem da Ouvidoria

Em 2004, uma Ouvidoria encomendou uma pesquisa, com amostra representativa da população, para conhecer a sua imagem entre os cidadãos. Eis, resumidamente, os principais resultados:

1. Quando perguntados a quem poderiam recorrer em caso de abuso policial, apenas 2% dos entrevistados mencionavam espontaneamente a Ouvidoria de Polícia.
2. Quando se citava o nome da instituição, 47% diziam ter ouvido falar nela e 13% afirmavam conhecê-la. Os restantes 40% nunca tinham ouvido o nome ou não responderam a pergunta.
3. Entre as pessoas que conheciam a Ouvidoria, não havia consenso sobre a sua função; alguns achavam que a Ouvidoria tinha como missão investigar e punir.
4. A avaliação da instituição pelos cidadãos não foi satisfatória: 38% a consideravam ótima ou boa, 31% regular, 9% ruim ou péssima e 22% não responderam
5. As duas principais sugestões para melhorar o funcionamento da Ouvidoria foram uma maior divulgação do seu trabalho e uma melhora na sua capacidade de investigar e fiscalizar a polícia.

4.7. Observações finais

Cada Ouvidoria de Polícia trabalha em contextos distintos, sob condições diferentes de estado para estado. Sem ignorar essas especificidades, as propostas acima apresentadas partem do princípio de que é possível e necessário estabelecer, em nível nacional, um padrão mínimo de estruturação e de funcionamento dos órgãos de controle externo das polícias. O princípio, vale ressaltar, é o mesmo que motivou a criação, em 1999, do Fórum Nacional dos Ouvidores e a elaboração, por parte deste, de um conjunto de recomendações gerais e de um *Guia prático* para servir de referência comum às diversas Ouvidorias.

A prática do controle externo da atividade policial em diversas unidades da Federação nestes últimos anos revelou uma quantidade enorme de possibilidades para favorecer e permitir a participação cidadã no diagnóstico, no planejamento, na fiscalização e na avaliação da política de segurança pública no país. Para que essas possibilidades se realizem, mesmo considerando as especificidades de cada região,

de cada estado, e conseqüentemente, de cada Ouvidoria, é importante desenvolver e compartilhar, entre todas elas, uma noção semelhante de controle externo da atividade policial que se alimente das mesmas fontes e possibilite uma atuação mais incisiva, mais consistente e mais articulada, em nível nacional, para a efetivação do direito de todos à segurança.

Um dos elementos que devem ser reforçados é a comparabilidade entre os dados e os resultados de todas as Ouvidorias, o que contribuirá para a avaliação de desempenho de todas elas. Para tanto, é necessário que haja uma compatibilização entre as categorias de registro utilizadas nas distintas Ouvidorias, e, na medida do possível, entre os sistemas informáticos utilizados. Ambas as medidas estão contempladas no Projeto de Apoio Institucional para Ouvidorias de Polícia, desenvolvido desde 2005 pela Secretaria Especial de Direitos Humanos com financiamento da União Européia.

O Fórum Nacional de Ouvidores de Polícia está chamado a ter grande importância estratégica na participação, na discussão e na implementação das reformas acima propostas.

Perguntas de assimilação

1. Quais são os setores indispensáveis ao bom funcionamento de uma Ouvidoria de Polícia?
2. Que perfil devem ter os atendentes da Ouvidoria?
3. Que elementos fortalecem e que elementos comprometem a autonomia e a independência das Ouvidorias?
4. Que funções cumpriria a equipe de investigação da Ouvidoria, caso se implementasse a proposta apresentada neste capítulo?
5. O que as Ouvidorias podem fazer para melhorar a sua imagem e a sua legitimidade junto aos policiais?

Questões para discussão

1. Que pontos deveriam constar de um Código de Ética para os funcionários das Ouvidorias?
2. Discuta as vantagens e os inconvenientes de cada uma das possibilidades de vinculação institucional para as Ouvidorias dentro do organograma do estado.
3. Que ações proativas poderiam ser desenvolvidas pela Ouvidoria de Polícia no seu estado?

Bibliografia

- ALENCAR, John Roosevelt Roberio de. *Controle externo da Ouvidoria policial pelo Ministério Público*. Fortaleza, RBS, 2004.
- CANO, Ignacio. *La policía y sua evaluación*. Santiago do Chile, CED, 2002.
- CANO, Ignacio “Execuções sumárias no Brasil: o uso da força pelos agentes do Estado” em *Execuções Sumárias no Brasil: 1997-2003*. Rio de Janeiro, Justiça Global-NEN, 2003, pp. 11-21.
- COMISSÃO de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados. *A polícia e os direitos humanos*. Brasília, 2000.
- COMPARATO, Fabio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. São Paulo, Saraiva, 1999.
- COMPARATO, Fabio Konder. Prefácio a Lyra, Rubens Pinto. *A Ouvidoria na Esfera Pública Brasileira*. João Pessoa e Curitiba, Ed. Universitária/UFPB e Ed. Universitária/UFPR, 2000.
- DIAS NETO, Theodomiro. *Segurança urbana – o modelo da nova prevenção*. São Paulo, ed. Revista dos Tribunais / Fundação Getulio Vargas, 2005.
- INSTITUTO DA CIDADANIA. *Plano Nacional de Segurança Pública*. Brasília, 2002 [disponível em <http://www.mj.gov.br/senasp>].
- LEMGRUBER, Julita; MUSUMECI, Leonarda e CANO, Ignacio. *Quem vigia os vigias?* Rio de Janeiro: Record, 2003.
- MINISTÉRIO DA JUSTIÇA/Secretaria de Estado de Direitos Humanos/Fórum Nacional de Ouvidores de Polícia. *Guia prático de funcionamento de uma Ouvidoria de Polícia*. Brasília, Imprensa Oficial, 1999.
- MUNIZ, Jacqueline. *Ser policial é, sobretudo, uma razão de ser. Cultura e cotidiano da Polícia Militar do estado do Rio de Janeiro*. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro, IUPERJ, 1999.
- OUVIDORIA DA POLÍCIA do Estado de São Paulo. *Resistência seguida de morte: a apuração dos limites do uso da força letal no âmbito da Polícia Judiciária*,

do Ministério Público e do Poder Judiciário – uma abordagem processual. São Paulo, outubro de 2002.

PIERINI, Alicia. La investigación en los casos de violación a los derechos humanos, *in El Juez y la defensa de la democracia. San José, Costa Rica, ed. IIDH, 1993.*

Capítulo 5

Recepção dos comunicantes e registro dos relatos

Antes do Verbo era o silêncio. É do silêncio que nasce o ouvir. Só posso ouvir a palavra se meus ruídos interiores forem silenciados. Só posso ouvir a verdade do outro se eu parar de tagarelar. Quem fala muito não ouve.

(Rubem Alves, “A arte de ouvir”, *Folha de São Paulo*, 3 de janeiro de 2006)

5.1. Introdução

Falar e ouvir são atitudes humanas que exigem tempo e espaço, interesse pelo outro e desejo de interlocução. Nesse sentido, os atos de falar e de escutar não se esgotam em si mesmos, mas constroem algo novo.

Da Ouvidoria, como de todo órgão que recebe denúncias, espera-se tanto um efeito específico quanto um efeito sistêmico. O efeito específico sobre os casos denunciados consiste no encaminhamento para que eles sejam investigados e os responsáveis, punidos. Já o efeito sistêmico reside na mobilização da sociedade e das autoridades em relação ao tema, no estímulo às pessoas para denunciarem, na formulação de propostas para prevenir a repetição dos desvios, no impacto dissuasório sobre potenciais infratores provocado pela existência de órgão vigilante, e no reforço da noção de controle democrático sobre a instituição policial. O efeito sistêmico depende também de fatores como a divulgação do trabalho da Ouvidoria e sua capacidade de articulação política e mobilização social, mas não resta dúvida de que um dos pilares desse processo deve ser a capacidade da instituição de resolver favoravelmente as denúncias que recebe.

As Ouvidorias têm, portanto, uma dupla clientela. A primária consiste nos comunicantes que a procuram e que esperam um retorno positivo, traduzido em punição dos responsáveis e redução dos abusos. Já a clientela secundária é o conjunto da sociedade, que será beneficiada pela melhoria do controle externo sobre as polícias. Embora, a longo prazo, essa clientela secundária seja a mais importante, não se concebe que uma Ouvidoria possa cumprir sua missão de forma eficiente sem dar satisfação, em primeiro lugar, aos denunciantes que a procuram.

O atendimento aos comunicantes contempla duas finalidades principais:

1. **Acolher** a pessoa que teve seus direitos violados por agentes do Estado;
2. **Coletar e estruturar** informações que possam fundamentar a investigação e, se for o caso, a punição dos abusos.

Note-se que pode haver certa tensão entre os dois objetivos – atender bem aos denunciantes e gerar resultados concretos em termos de investigação –, sendo necessária a busca de um equilíbrio capaz de evitar os seguintes problemas:

- a) um acolhimento caloroso e sensível, mas que não produza informações estruturadas, indispensáveis à investigação do caso;
- b) uma recepção eficiente na obtenção de informações, porém fria, burocrática, indiferente ao bem-estar da pessoa atendida.

É a conciliação, nem sempre fácil, dos dois requisitos – acolhimento adequado e eficácia na coleta de informações – que se espera dos atendentes das Ouvidorias de Polícia, um dos motivos pelos quais, como foi indicado no capítulo 4, eles devem receber treinamento específico e supervisão permanente.

Vale observar que, embora as Ouvidorias recebam também elogios e sugestões, não apenas denúncias, estas últimas são o tipo de comunicação mais numeroso e de tratamento mais importante e difícil, motivo pelo qual as observações a seguir referem-se primária e essencialmente ao atendimento de denunciante.

5.2. Atendimento presencial

Quando alguém entra em contato com a Ouvidoria de Polícia o(a) atendente verifica se o caso realmente diz respeito ao órgão; confirmando-se que se trata de um caso relativo a policiais no exercício da sua função, a pessoa é encaminhada aos responsáveis pelo registro.

a) Filtragem das comunicações

Uma parte das comunicações que a Ouvidoria recebe não se enquadra no seu mandato. Por exemplo:

- Trotes (no caso de contato telefônico)
- Relatos derivados de distúrbios mentais
- Pedidos de informação
- Denúncias contra pessoas ou órgãos que não as instituições fiscalizadas
- Denúncias contra policiais sobre assuntos privados (por exemplo, uma disputa na justiça civil), não relacionados ao exercício da função pública.

Nesses casos, os atendentes não devem simplesmente dispensar a pessoa, e sim fornecer informações básicas que lhe permitam buscar o atendimento adequado. É fundamental, para isso, ter à mão uma lista atualizada de instituições prestadoras de serviços nas mais variadas áreas, com os respectivos endereços e telefones. Cada Ouvidoria irá construindo e ampliando essa lista a partir da sua própria experiência, mas há alguns órgãos que devem constar obrigatoriamente de todas elas: por exemplo, ouvidorias de outros serviços públicos (estaduais e municipais) ou entidades assemelhadas existentes no estado; serviços de defesa do consumidor; agências reguladoras, e assim por diante.

Eis alguns exemplos de encaminhamentos possíveis:

- Denúncia contra agentes do sistema de justiça criminal fora do mandato da Ouvidoria de Polícia estadual: policiais federais, promotores públicos, juízes, guardas municipais etc.

Encaminhar o(a) denunciante às ouvidorias ou órgãos equivalentes das instituições em questão.

- Queixa contra policiais sobre assuntos particulares (por exemplo, cobrança de dívidas, ou disputa entre vizinhos), desde que não se caracterize uso da função policial para constranger, ameaçar ou coagir alguém.

Orientar o(a) queixoso(a) a procurar um juizado de pequenas causas ou uma delegacia.

- Denúncia contra agentes de outras esferas de serviços públicos ou privados (por exemplo, luz, gás, telefonia, previdência social, saúde etc.)

Encaminhar o(a) denunciante à ouvidoria ou serviço específico de reclamações; à ouvidoria geral do estado ou da prefeitura, se houver; à agência reguladora pertinente; a órgãos de defesa do consumidor, como o Procon etc.

Se a história narrada aparenta ser fruto de distúrbios mentais, deve-se encaminhar a pessoa ao atendimento psicológico da Ouvidoria, quando houver, ou diretamente ao serviço público apropriado. É importante que o treinamento dos atendentes inclua algumas diretrizes que os capacitem a identificar pelo menos os casos mais óbvios de perturbações psíquicas – delírios de perseguição, por exemplo – e a lidar adequadamente com essas situações.

Nenhum desses casos dará origem a protocolo interno da Ouvidoria, mas todos eles devem ser registrados, classificados e apresentados nos relatórios, para

que a instituição possa monitorar as demandas que recebe. É importante, inclusive, anotar a instituição-alvo da denúncia para a elaboração de estatísticas sobre grau de conhecimento das atribuições da Ouvidoria de Polícia. Da mesma forma, os trotes, no caso de denúncia telefônica, também devem ser contabilizados e publicados (ver capítulo 7).

As recomendações expostas a seguir, relativas ao acolhimento, à escuta e à coleta de informações, dizem respeito primariamente ao atendimento presencial, mas várias delas se aplicam também ao contato por telefone, por carta postal e por correio eletrônico (as seções 5.3 e 5.4 acrescentarão algumas orientações específicas para essas outras formas de recepção de denúncias).

b) Acolhimento do(a) denunciante

O que é?

Fazer com que o(a) denunciante se sinta num entorno protetor, confiável e sensível aos seus sentimentos.

Para quê?

Se acolho o(a) denunciante, transmito-lhe receptividade e interesse, de modo que ele ou ela possa sentir-se valorizado(a).

Como?

1. Dirigir-se ao(à) entrevistado(a) usando seu nome
2. Cumprimentá-lo(a)
3. Individualizá-lo(a)
4. Acolhê-lo(a) fisicamente por meio de gestos.

O acolhimento dos denunciante deve ocorrer numa sala provida de condições básicas de conforto e privacidade. Essa sala deve ser silenciosa, com isolamento suficiente para que não se possa ouvir de fora o que é dito no seu interior e para que não se ouçam nela os barulhos externos. Deve ser simples, sem muitos estímulos visuais que possam provocar dispersão (como objetos em demasia, cartazes, murais informativos etc.); por outro lado, não deve parecer excessivamente fria ou ameaçadora. Caso o espaço tenha também outros usos na Ouvidoria, não é preciso

camuflá-lo para que pareça servir apenas ao atendimento. Afinal, o(a) denunciante sabe que não está num escritório ou consultório particular e sim numa instituição pública com diversas atividades. Esse tipo de ambiente de trabalho, desde que minimamente confortável e acolhedor, pode mesmo ajudá-lo(a) a focalizar o assunto sobre o qual deseja falar.

Em circunstâncias normais, nada que faça parte do equipamento do(a) atendente precisa ser escondido. A única recomendação quanto a isso é evitar que o(a) entrevistado(a) veja fichas ou anotações relativas a outros denunciante. Do mesmo modo, cabe informar à pessoa atendida que suas declarações não serão gravadas e que ninguém externo à Ouvidoria terá acesso às anotações que o(a) entrevistador(a) fará durante a conversa.

Enquanto durar a entrevista, apenas o(a) denunciante e o(a) atendente devem permanecer na sala. Interferências externas e interrupções – como chamadas telefônicas, batidas à porta, alguém que quer dar “uma palavrinha” ou que precisa urgentemente colher uma assinatura – devem ser evitadas a todo custo, pois podem destruir em segundos a relação que entrevistador(a) e entrevistado(a) levaram algum tempo para criar.

O espaço da recepção

Em outros tipos de ouvidorias, destinadas ao consumidor de serviços diversos, em instituições do tipo Procon ou mesmo em delegacias de polícia, é comum as pessoas serem recebidas em ambientes com balcões, baias e atendimentos simultâneos numa sala única de recepção. Esse tipo de espaço é totalmente inadequado para uma Ouvidoria de Polícia, em função da gravidade de muitas das acusações que ela registra, da possibilidade de represálias por parte dos denunciados e da importância de se preservar o sigilo dos denunciante. Por isso, é indispensável que o atendimento seja realizado de forma individualizada, num ambiente reservado e protegido, onde o(a) denunciante possa se sentir o mais seguro(a) possível para relatar detalhadamente o seu caso.

Do(a) atendente exige-se, entre outras coisas, que se concentre plenamente no que está acontecendo ali, criando deste modo uma relação de confiança e abertura, que os psicólogos chamam de “*rapport*”.

É nos momentos iniciais de cada encontro que o(a) entrevistador(a) irá acolher o(a) denunciante e, por meio dessa acolhida, construir a base da relação entre os dois.

Aprender o nome do(a) entrevistado(a) e chamá-lo(a) por esse nome é o primeiro requisito do acolhimento: é o que transforma a recepção da denúncia num encontro pessoal e o que focaliza o(a) denunciante como pessoa única.

São os cumprimentos que marcam o início de cada encontro. É importante que seja o(a) entrevistador(a) quem vai “buscar” o(a) entrevistado(a) onde ele(a) estiver – numa sala de espera, num corredor ou em outro lugar. Às vezes, basta chegar até a porta de onde se pode ver o(a) denunciante e acenar para ele(a), cumprimentando-o(a) e convidando-o(a) a entrar.

Além da comunicação verbal, faz parte do cumprimento algum tipo de contato físico com o(a) entrevistado(a). O aperto de mão, em especial, é uma forma não só de transmitir segurança e apoio para a pessoa, como também de captar os sentimentos que ela está experimentando no momento.

Às vezes, uma pessoa sob efeito de trauma deixa até mesmo de atender às suas necessidades básicas – não raro, ela se apresenta enfraquecida por falta de sono ou de alimento. É importante que o(a) entrevistador(a) observe as condições físicas e emocionais do(a) denunciante e, na medida do possível, providencie o que for necessário para fazê-lo(a) sentir-se melhor: por exemplo, um copo de água, um café, biscoitos ou um sanduíche.

c) Identificação e apresentação do(a) atendente

O(a) atendente não precisa fornecer informações pessoais ao(a) entrevistado(a); basta que se identifique pelo nome e explique sua função na Ouvidoria, para que o(a) denunciante possa prosseguir com tranquilidade, sabendo que se dirige à pessoa certa na instituição. É fundamental também que sejam explicadas, simples e resumidamente, as atribuições e o alcance da Ouvidoria, deixando claro, em caso de dúvida, o que o órgão pode e não pode fazer. Essa explicação deverá ser reiterada e/ou detalhada quando o(a) denunciante solicitar ou ao final da entrevista, depois de colhidas as informações necessárias para a investigação (ver item j, abaixo).

d) Comunicação não-verbal

O que é?

Comunicar ao(à) denunciante disponibilidade e interesse por meio da postura corporal.

Para quê?

Se minha postura física transmite mensagens de interesse, é mais fácil envolver o(a) denunciante no processo de acolhimento.

Como?

- Aproximar-se
- Ficar de frente
- Inclinar o corpo para frente
- Manter contato visual
- Manter a fisionomia receptiva
- Concentrar-se
- Assentir com a cabeça
- Manter-se na mesma altura do(a) denunciante
- Recorrer ao contato físico (por exemplo, colocar a mão no ombro ou segurar a mão da pessoa) de forma a transmitir solidariedade em momentos de emoção muito intensa.

Muito ligada ao contato visual, a fisionomia receptiva é aquela que transmite interesse incondicional do(a) entrevistador(a) não só através dos olhos, mas de todos os traços fisionômicos. Sobrancelhas levantadas, boca caída, testa franzida são sinais do que o(a) atendente pode estar sentindo ou pensando.

Por outro lado, esse é o elemento que mais foge ao controle racional: a expressão fisionômica é a menos suscetível à mentira, ou seja, não podemos controlar facilmente nossos traços fisionômicos de modo a transmitir uma mensagem falsa. Não se trata aqui de sugerir que o(a) atendente da Ouvidoria deva treinar expressões artificiais de interesse, mas sim recomendar que esteja sempre atento(a) à sua fisionomia e ciente de que ela pode traí-lo(a) caso se obrigue a atender alguém sem a necessária disponibilidade. Ou caso esteja experimentando sentimentos tão fortes que eles se reflitam na sua fisionomia e o(a) impeçam de acolher satisfatoriamente o outro.

Olhar nos olhos evita a dispersão. Concentrar-se significa exatamente não fazer nada que não seja prestar atenção ao(à) entrevistado(a).

Qualquer outra atividade simultânea ao atendimento, por pequena que seja – rabiscar um papel, brincar com algum objeto, estalar os dedos, fumar, folhear um livro etc. – divide a atenção do(a) entrevistador(a), que pode perder, por instantes, algum sinal significativo do(a) denunciante. Este(a) por sua vez pode perceber a distração do(a) atendente como uma mensagem do tipo: “não estou inteiramente disponível para você, por isso outras coisas chamam a minha atenção”. Ainda que isso não seja verdade, é assim que o(a) entrevistado(a) se sente: pouco importante para o(a) entrevistador(a).

Durante o contato com o(a) denunciante, qualquer que seja sua duração, é importante que o(a) atendente esteja na mesma altura que ele(a). Em outras palavras, se o(a) denunciante está sentado(a), o(a) atendente deve sentar-se também. Se permanecer de pé, pode dar a impressão de que está com pressa ou de que pretende manter-se numa posição de superioridade.

Sobre a disposição das cadeiras, há uma “distância ótima” a ser estabelecida a cada encontro e a cada momento num mesmo encontro. Uma distância muito grande pode dificultar a expressão do(a) denunciante, por significar para ele(a) uma distância emocional e afetiva em relação ao(à) atendente. Por outro lado, uma distância muito pequena pode ser percebida como invasão da intimidade, como desrespeito ao espaço pessoal do(a) entrevistado(a).

A proximidade adequada se estabelece a partir de um pedido, também corporal, do(a) denunciante. Por meio da observação, o(a) atendente percebe se a distância que determinou inicialmente está adequada à necessidade do(a) entrevistado(a). Caso perceba que não está, faz ajustes na sua posição até que a proximidade seja a ideal para aquele momento.

É importante que todo o corpo do(a) entrevistador(a) esteja de frente para o(a) entrevistado(a) – literalmente da cabeça aos pés.

Às vezes, voltamos apenas a cabeça para a pessoa com quem estamos falando, esquecendo-nos do resto do corpo. Essa posição de lateralidade pode aparentar pouca disponibilidade. Também bastante intuitivo, o movimento de cabeça, quando conversamos com alguém, indica que estamos realmente acompanhando tudo o que está sendo dito, ou concordando com o que está sendo relatado. Esse gesto dá a sensação ao(à) entrevistado(a) de que está sendo escutado(a) com atenção integral.

No desenrolar de um encontro, há momentos em que nenhuma palavra é boa o bastante para expressar ao outro que se está a seu lado. Especialmente em momentos

de intensa tristeza e angústia, tocar o(a) entrevistado(a) emite a mensagem: “Posso não ter a solução de seu problema, mas posso compreendê-lo(a) e me solidarizo com você”. Este recurso, porém, deve ser utilizado com moderação e de acordo com as circunstâncias específicas de cada encontro, já que em certas ocasiões, dependendo do tipo de entrevistador(a) e de entrevistado(a), o contato físico pode constranger mais do que confortar.

Como nenhuma postura é destituída de significado, lembramos aqui algumas posições que, quando adotadas pelo(a) atendente, podem emitir mensagens negativas (de distância, rejeição, ausência de disponibilidade, pressa, desinteresse): qualquer posição em que o(a) atendente tenha sua musculatura contraída; pernas cruzadas; braços cruzados etc. Não é preciso dizer que aparência cansada, olhar disperso, bocejos, mudanças frequentes de posição na cadeira e consultas ao relógio também transmitem desinteresse e impaciência, podendo desencorajar o(a) denunciante a reportar em detalhes a sua queixa.

Para que uma pessoa possa acolher outra, é imprescindível que ela própria esteja se sentindo confortável. Se o(a) atendente se sente muito cansado(a), sonolento(a) ou estressado(a), ou se está passando por um momento pessoal muito difícil, talvez seja melhor que outro(a) colega em melhor situação realize o atendimento.

e) Escuta

O que é?

Esforço para captar as mensagens verbais transmitidas pelo(a) denunciante.

Para quê?

Se escuto verdadeiramente, permito-me absorver tudo o que o(a) denunciante quer transmitir-me e posso compreendê-lo(a) melhor.

Como?

- Ficar calado(a)
- Não interromper
- Não tomar notas todo o tempo
- Evitar distrações externas
- Evitar distrações internas (físicas e emocionais)
- Observar também as modulações no tom de voz e as expressões não-verbais que pontuam o relato do(a) denunciante
- Suspender juízos de valor

Até aqui focalizamos, basicamente, a parte não-verbal da interação entre atendente e denunciante. Ao preparar o ambiente e acolhê-lo(a) fisicamente, o(a) entrevistador(a) está transmitindo mensagens não-verbais. Ao observar, está captando mensagens não-verbais. Ao escutar, no entanto, começa a captar as mensagens verbais que o(a) entrevistado(a) transmite, retendo na memória os pontos mais importantes de seu relato.

Se ficarmos atentos às pessoas que nos cercam, perceberemos que poucas são aquelas que têm a capacidade de escutar, verdadeiramente. Muitas “fazem de conta” que escutam. É suficiente um pequeno teste para verificar que absorveram uma parcela ínfima do que foi dito ou às vezes nem isso. Outras nem mesmo simulam: quando são procurados por alguém que precisa muito dizer alguma coisa, começam imediatamente a falar de si mesmas, ao invés de escutarem.

O que nos impediu de aprender a escutar? Uma possível razão é a falta de modelos efetivos de “escutadores”. Provavelmente nossos pais não nos escutaram, nem os amigos. Perdemos, assim, a chance de aprender por imitação.

Além disso, escutar é um risco de entrar em intimidade com aquele(a) que fala. Quando dou a outra pessoa a chance de falar de si mesma, vou escutar coisas que podem me abalar, porque não sei como responder ou lidar com elas. Por outro lado, a pessoa que fala de si faz um convite para que eu fale de mim.

A relação falar-escutar é, entre outras coisas, uma questão de espaço. Se preencho esse espaço falando, não existe a menor possibilidade de que outra pessoa o faça. Quando duas ou mais pessoas se encontram, a fala se torna fator de competição. Cada uma disputa o maior espaço possível para que, falando, possa receber atenção, e testar o quanto está sendo aceita pelos outros.

Às vezes nos surpreendemos quando, depois de um encontro em que ouvimos uma pessoa sem dizer nada, ela agradece, aliviada, pela ajuda que prestamos. Não entendemos como, “sem fazer nada”, conseguimos prestar algum auxílio àquela pessoa.

Muitas vezes, ela necessita apenas de ser escutada para que possa ordenar e organizar sua própria experiência, particularmente nos casos traumáticos que envolvem violência. À medida que fala, escuta sua própria voz e pode colocar em ordem pensamentos e sentimentos que, contidos, permaneceriam confusos. Fica para a pessoa, no mínimo, a sensação de não estar totalmente só, de que encontrou outro ser capaz de se interessar pelo seu problema.

É importante que o(a) entrevistador(a), ao escutar, tenha em mente que qualquer coisa dita pelo(a) comunicante tem uma razão de ser. Não lhe cabe esclarecer o que é

verdade ou não no relato que ouve. Em princípio, deve considerar verdadeiro tudo o que está sendo narrado. Mesmo quando algum fato não lhe parece corresponder à realidade objetiva, não cabe ao(à) entrevistador(a) desmentir ou discordar do(a) denunciante.

Caberá aos investigadores, num momento posterior, verificar se os fatos denunciados são verdadeiros ou não, e buscar provas para confirmá-los ou desmentir-los. Esta não é, portanto, função do(a) atendente, que deve situar-se, como regra, do lado do(a) denunciante, sem julgar aquilo que está sendo dito nem tentar estabelecer sua veracidade.

Sem juízos de valor

Na verdade, o que se espera do(a) atendente de uma Ouvidoria de Polícia vai além da simples supressão de manifestações de desacordo. Ele(a) deve, na medida do possível, suspender seu julgamento moral sobre a pessoa que está relatando sua história. Não importa se quem fala é uma alma bondosa ou um criminoso confesso, o que importa é o relato e a capacidade de escutar quem o narra. É essencial que o(a) denunciante não sinta que está sendo julgado(a), para que possa se expressar da forma mais aberta e desarmada possível.

Vale lembrar que, em todos os casos de violação de direitos humanos, o tratamento legal dos abusos não depende do perfil de quem os sofreu. Torturas e abusos de autoridade devem ser punidos e eliminados independentemente de as vítimas serem ou não, por sua vez, autoras de outros delitos. Entretanto, no Brasil de hoje, o tratamento social, e às vezes o tratamento penal de um abuso cometido por um agente do Estado leva em conta a vida pregressa da vítima na hora de decidir as medidas a serem tomadas contra os autores. Este é, justamente, um dos problemas que as Ouvidorias e todos os órgãos defensores dos direitos humanos têm se proposto a enfrentar.

A luta pela equanimidade em que as Ouvidorias de Polícia estão engajadas deve começar, portanto, pela recepção igualitária dos denunciantes: sejam eles quem forem, merecem um acolhimento e uma escuta isentos de juízo moral.

À medida que o(a) atendente escuta, vai selecionando, em meio à fala do(a) entrevistado(a), os pontos mais relevantes da sua experiência. Se avaliarmos a expressão verbal de uma pessoa, perceberemos que alguns pontos são fundamentais, enquanto outros são secundários e aparecem apenas como complementos dos primeiros.

Ao escutar, portanto, o(a) atendente separa os tópicos mais importantes, tentando identificar o que é realmente relevante para o(a) entrevistado(a).

Dois critérios podem ajudá-lo(a) nessa seleção:

1. Tudo que é importante tende a repetir-se várias vezes na fala do(a) entrevistado(a) – é o tema central que vai e volta, ainda que sob formas diferentes, até que ele ou ela o tenha explorado inteiramente e possa passar para outro tema;
2. O que é importante é dito com maior intensidade – o(a) denunciante pode alterar o tom de voz, ter seus olhos cheios d'água, fazer uma pausa, enfim, cada vez que ele ou ela tocar num ponto relevante, haverá uma mudança marcante na música que acompanha suas palavras.

Uma orientação fundamental é não interromper. O(a) denunciante segue uma linha de raciocínio com princípio, meio e fim, como se “falasse em parágrafos”. Essa seqüência pode não corresponder à lógica dos eventos que será necessário registrar para efeito de investigação. Num primeiro momento, porém, é muito importante deixar que a pessoa exponha os fatos seguindo sua própria lógica. Só assim conseguiremos que se sinta acolhida e, nos casos de trauma, é assim também que ela poderá começar seu processo de elaboração. A própria disposição do(a) denunciante de responder depois a perguntas objetivas e fornecer as informações necessárias para instruir o trabalho de apuração pode depender, em grande medida, da qualidade da escuta com que tiver contado nesse primeiro momento de “desabafo”.

Uma segunda orientação é não tomar notas com muita freqüência durante o relato espontâneo do(a) entrevistado(a), deixando o registro sistemático para a segunda etapa do atendimento, que será descrita mais adiante. Algumas anotações pontuais podem ser importantes para que o(a) entrevistador(a) recupere depois o “fio da meada” e até para orientar as perguntas objetivas que fará na segunda etapa, mas escrever o tempo todo enquanto o(a) denunciante narra seu caso cria uma distância comprometedora para o processo de acolhimento. Em situações-limite, inclusive, o(a) entrevistador(a) deve concentrar-se integralmente na escuta e no apoio ao(à) entrevistado(a), não fazendo nenhuma anotação durante essa etapa da conversa.

f) Transição para a entrevista estruturada

A recepção do(a) denunciante(a) segue um percurso que vai do acolhimento e do relato espontâneo até a construção de informações estruturadas que possam servir de base para a investigação. Inicialmente, como já dito, deve-se permitir que a pessoa se

expresse de forma livre, de acordo com a sua própria lógica, dando-se prioridade ao acolhimento e à escuta, sem direcionamento formal.

Num segundo momento, porém, é preciso que o(a) entrevistador(a) recolha as informações fundamentais, preencha um formulário, seja no papel ou no computador, e registre essas informações de forma ordenada para possibilitar uma análise dos fatos e uma ulterior investigação (ver item *h*, abaixo).

Uma dificuldade da recepção consiste justamente em saber transitar do papel de escuta ao de estruturação. O primeiro exige sobretudo sensibilidade e capacidade de ouvir. Já o segundo demanda também sistematicidade e rigor, para evitar que as informações registradas omitam elementos importantes.

É fundamental que a passagem do acolhimento à realização de perguntas objetivas se faça sem quebrar o clima de receptividade construído nas primeiras etapas da interação. Para tanto, são necessários alguns cuidados, como:

- Explicar de forma clara ao(à) denunciante o propósito e a importância das perguntas que serão feitas a seguir;
- Usar linguagem simples, sem termos rebuscados, sejam técnicos ou jurídicos, que não possam ser facilmente compreendidos pelo(a) denunciante;
- Reassegurá-lo(a) quanto ao caráter sigiloso da entrevista;
- Evitar uma postura e um tom de voz burocráticos ou “policialescos” ao fazer as perguntas;
- Preocupar-se concretamente com os riscos que o(a) comunicante possa estar correndo em função da denúncia.

g) Avaliação de riscos

Quando percebe que o/a denunciante concluiu o cerne do seu relato espontâneo, cabe ao(à) atendente realizar a transição para a etapa de estruturação das informações.

Antes de mais nada, deve anunciar à pessoa atendida que terá de fazer uma série de perguntas para que o caso possa ser investigado.

Em seguida, deve consultá-la sobre o nível de sigilo com que deseja contar no encaminhamento do seu caso:

- *denúncia anônima*, em que o(a) denunciante não fornece nome nem outros dados de identificação à Ouvidoria;

- *denúncia sigilosa*, em que tais dados são fornecidos mas não constarão de nenhum dos documentos que a Ouvidoria enviar a outros órgãos, ou
- *denúncia aberta*, em que a identidade do(a) denunciante pode ser informada.

Finalmente, o(a) entrevistador(a) deve avaliar, junto com a pessoa atendida, o grau e a natureza dos riscos que ela corre em função da denúncia e da investigação, assim como as medidas que podem ser acionadas para protegê-la e à sua família. Na seção 5.5, mais adiante, serão listados alguns dos recursos e medidas cabíveis para diferentes tipos de riscos. Também se fará referência, na seção 5.6, à escolha do canal mais seguro para que a Ouvidoria entre posteriormente em contato com o(a) comunicante a fim de informá-lo(a) sobre o andamento da sua denúncia, sem que esse contato implique uma exposição a riscos adicionais.

h) Coleta e organização de informações

Nesta fase do atendimento, o(a) entrevistador(a) assume uma postura mais ativa, formulando perguntas, registrando as respostas num formulário em papel ou eletrônico e pedindo esclarecimentos sempre que necessário.

O modelo de formulário sugerido em apêndice a este capítulo destaca os diversos pontos que devem ser registrados, mas é importante sublinhar alguns requisitos gerais do processo de coleta de informações para fins de investigação:

- Estruturação cronológica do relato: não só dados temporais (data e hora), como a seqüência mais precisa possível dos fatos narrados;
- Resposta, para todos os fatos narrados, às perguntas “quando?”, “onde?” e “quem?”
- Descrição, a mais clara possível, de cada um dos abusos denunciados
- Atribuição de autoria para cada um dos abusos relatados, especificando qual foi o papel de cada pessoa em cada fato: quem fez exatamente o quê contra quem? Quem presenciou?
- Caracterização, a mais detalhada possível, de cada um dos envolvidos, dos veículos etc.

No caso de o(a) comunicante ter sofrido ou testemunhado violência física, o entrevistador(a) deverá sempre indagar também se foi feito exame de corpo de delito e, em caso negativo, sugerir que essa providência seja tomada o quanto antes,

informando à pessoa atendida que somente o perito médico-legista pode atestar, para efeitos legais, a ocorrência de lesão corporal.

i) Confirmação do depoimento

Uma vez registrada a denúncia no formulário impresso ou eletrônico, o(a) atendente deve lê-la em voz alta para o(a) denunciante e solicitar a sua anuência. Além disso, deve esclarecer todas as dúvidas que porventura este(a) expresse sobre o encaminhamento da denúncia e outros temas pertinentes.

j) Fechamento da entrevista

Mesmo que o(a) entrevistado(a) não as solicite, é importante que sempre receba do(a) atendente, antes de concluída a entrevista, algumas informações básicas sobre:

- os procedimentos que serão adotados em relação ao caso denunciado;
- os mecanismos disponíveis para que o(a) denunciante acompanhe o andamento e os resultados da sua denúncia;
- a missão e as capacidades efetivas da Ouvidoria de Polícia.

Essas informações devem ser comunicadas em linguagem simples, compatível com a empregada pelo(a) denunciante, evitando jargões jurídicos, técnicos ou burocráticos. É fundamental que a pessoa atendida, qualquer que seja seu nível de instrução, saia do encontro entendendo minimamente como funciona o trabalho da Ouvidoria de Polícia, e ciente do que esse órgão pode e não pode fazer. É fundamental, em outras palavras, não alimentar falsas esperanças nos denunciantes.

5.3. Atendimento telefônico

Assim como no atendimento presencial, o telefônico deve operar uma primeira filtragem das denúncias, procurando identificar trotes, relatos derivados de perturbações mentais e demandas fora da competência da Ouvidoria. Deve também identificar o grau de urgência que o caso exige (por exemplo, se o fato denunciado está em andamento, se a pessoa está sofrendo sérias ameaças etc.).

O contato se inicia pela identificação do órgão e do(a) atendente, pelo cumprimento (bom dia, boa tarde ou boa noite) e por uma frase de acolhimento (“em que posso ajudá-lo(a)?”, ou similar).

Várias das recomendações feitas mais acima acerca da escuta e da entrevista estruturada se aplicam também à recepção por telefone, mas esta tem algumas peculiaridades que merecem ser sublinhadas.

a) Denúncia anônima

Provavelmente, a Ouvidoria receberá uma quantidade muito maior de denúncias anônimas no atendimento por telefone do que no presencial. Mas, da mesma forma que neste último, o(a) atendente deve ouvir o relato espontâneo e em seguida, com os mesmos cuidados, fazer as perguntas objetivas, incluindo o levantamento dos dados demográficos necessários para elaborar estatísticas de perfil dos denunciantes, sem no entanto identificá-los.

O ideal, no caso de denúncias anônimas, a exemplo dos sistemas “*Disque-Denúncia*”, é fornecer senhas aos comunicantes, para que possam acompanhar o andamento dos seus casos seja por telefone ou pela internet.

b) “Disque-informação”

Todo telefone de serviço, sobretudo se o número for amplamente divulgado (como se espera que seja o da Ouvidoria de Polícia), tende a receber chamadas sobre os mais diversos assuntos, grande parte dos quais fora do campo de atividades do órgão em questão. Assim como no atendimento presencial, é importante que o(a) atendente telefônico(a) tenha à mão uma lista ampla e atualizada de endereços e telefones para encaminhar a pessoa ao serviço adequado. Da mesma forma que no primeiro tipo de atendimento, tais ligações, bem como os encaminhamentos oferecidos, devem ser contabilizados e apresentados nos relatórios da Ouvidoria.

c) Voz e registro

Atendentes telefônicos devem receber treinamento específico que os capacitem a acolher bem e a estimular o fornecimento de informações importantes para a investigação. Na ausência da comunicação não-verbal, tornam-se elementos fundamentais da interação o tom de voz e a “pontuação” da fala do(a) denunciante com expressões de assentimento e de entendimento, para que ele ou ela saiba que está sendo ouvido(a) com interesse.

Também é fundamental que os atendentes estejam treinados a tomar notas enquanto ouvem o relato espontâneo, uma vez que a conversa telefônica tende a ser

mais curta que a presencial, sobretudo se a ligação for paga, e pode ser interrompida a qualquer momento (por exemplo, se a pessoa estiver falando de um telefone público e algum estranho se aproximar). Nesse caso, portanto, o registro detalhado das informações fornecidas desde o início pelo(a) denunciante torna-se muitas vezes decisivo e o(a) atendente deve fazer todas as anotações possíveis, no computador ou no papel, antes de passar às perguntas objetivas. Se e quando chegar a esta segunda etapa, deve construir o texto lendo cada passagem para o(a) comunicante a fim de obter a anuência do(a) mesmo(a).

Como não há contato visual, o registro simultâneo tende a prejudicar muito menos a interação do que no caso do atendimento presencial. Mesmo assim, o(a) atendente telefônico nunca deve perder de vista que seu objetivo não é só extrair informações, mas também acolher o(a) denunciante.

5.4 – Recepção de comunicações por escrito

Outras formas de apresentação das queixas são por carta postal, e-mail, fax ou por formulário disponível online no site da Ouvidoria, quando existir. Nesses casos, em que não há contato direto com os autores das denúncias, a comunicação deve ser objeto de certos cuidados, tais como:

Responder as mensagens e cartas no menor prazo possível, confirmando o recebimento da comunicação e fornecendo informações básicas sobre o encaminhamento inicial do caso.

Eis um exemplo de carta-padrão:

Prezado(a) senhor(a) [acrescentar nome, se tiver sido fornecido],

Recebemos sua carta (ou mensagem) e informamos que a denúncia [ou sugestão, ou elogio] foi protocolada sob o número X e tipificada inicialmente como Y [por exemplo: abuso de autoridade]. Voltaremos a entrar em contato, logo que possível, para mantê-lo(a) informado(a) do andamento do caso.

Atenciosamente,

(nome)

Atendente da Ouvidoria de Polícia de ... (Unidade da Federação)

- Responder imediatamente às denúncias de fatos em andamento ou feitas em caráter de urgência.
- Escrever corretamente: uma escrita com erros ortográficos e/ou gramaticais transmite impressão de displicência, negligência e pouco profissionalismo.
- Utilizar apenas linguagem clara, direta e simples, evitando termos técnicos e jurídicos que não sejam de uso comum.
- Evitar um estilo muito formal e burocrático, mas também a linguagem excessivamente informal. Por exemplo, não utilizar gírias, nem, no caso de e-mail, abreviaturas comuns na comunicação eletrônica (como abs, msg, att, pq etc.), mesmo que o(a) denunciante as empregue.

5.5. Mecanismos de proteção

Como foi dito mais acima, o(a) atendente deve avaliar, junto com a pessoa atendida, os riscos que esta corre em função da denúncia e da investigação, e sugerir medidas para protegê-la e à sua família. É importante levar em conta que, sendo os acusados policiais, freqüentemente dispõem de recursos (investigação, escuta telefônica, poder de ameaçar etc.) que dificultam muito a auto-proteção de vítimas e testemunhas.

Eis alguns mecanismos que podem ser acionados ou sugeridos pela Ouvidoria de Polícia, se necessário:

- Recorrer ao Provita – Programa de Proteção à Testemunha, quando existir;
- Procurar autoridades como o Ministério Público ou o comando da Polícia Militar (quando não for esta instituição o alvo da denúncia) para obter proteção policial;
- Encaminhar o(a) denunciante a abrigos para vítimas de violência;
- Manter na Ouvidoria um fundo de reserva para, em circunstâncias excepcionais, pagar diárias de hotel para vítimas e testemunhas (que não possam, por exemplo, voltar para casa depois de terem feito a denúncia), enquanto os mecanismos institucionais de proteção estiverem sendo acionados.
- Discutir com a pessoa alternativas de segurança que ela mesma possa acionar, como mudar-se temporariamente para a casa de amigos, deixar os filhos com parentes etc.

5.6. Contatos posteriores com o(a) comunicante

A Ouvidoria de Polícia precisa dispor de mecanismos eficazes para dar retorno às pessoas que a procuram e para informá-las sobre o andamento das suas denúncias, sugestões e elogios. Poucas Ouvidorias brasileiras dispõem atualmente de sistemas de acompanhamento das denúncias pela internet, mas há uma tendência de ampliação dessa forma de comunicação, seja para denunciante identificados ou anônimos. Outros canais de retorno que podem ser utilizados são: telefone, carta postal, e-mail e fax.

Especialmente no caso das denúncias, o retorno envolve, entre outras coisas:

1. Consulta ao(à) comunicante sobre o canal que ele(a) prefere ou considera mais seguro, levando em conta que pode estar sob ameaça ou sob vigilância dos policiais acusados, pode ter seu telefone “grampeado”, sua correspondência interceptada etc.
2. Definição de uma estratégia de resposta: por exemplo, comunicação ao(à) denunciante um mês após a denúncia e novas comunicações sempre que houver novidades sobre o caso, que for definido um prazo processual, que houver necessidade de complementar informações, e assim por diante.
3. Capacidade de responder quando a pessoa toma a iniciativa de ligar ou escrever para a Ouvidoria ou comparece pessoalmente para saber do andamento do caso. Os atendentes devem prestar as informações necessárias ou, se isso não for possível, encaminhar a pessoa (ou a ligação, ou a mensagem) ao setor de expediente, que acompanha em detalhes a tramitação das denúncias. Nestes casos, é importante lembrar que algumas informações, como a identidade dos investigados, não podem ser divulgadas nem mesmo para o(a) comunicante.

5.7. Modelo de formulário

Em apêndice a este capítulo apresentam-se exemplos de formulários para recepção de contatos e para registro de protocolos, contendo as informações mais importantes que devem ser colhidas sobre cada caso. Trata-se de um modelo de mínimos, que cada Ouvidoria pode expandir de acordo com suas necessidades específicas. Contudo, é preciso evitar uma ampliação descontrolada do número de perguntas, pois um

formulário muito longo poderá afastar os comunicantes, principalmente os que fazem contato por telefone ou pela internet.

Complementando esse modelo, o capítulo 6 apresentará exemplos de telas de entrada de dados e de acompanhamento de tramitações em um sistema informatizado para uso específico das Ouvidorias de Polícia. No próximo capítulo serão fornecidas também algumas definições e instruções básicas necessárias ao preenchimento de ambos os tipos de formulários.

Paralelamente, se a Ouvidoria tiver site próprio na internet capaz de captar denúncias, é fundamental que conste, antes do campo aberto de texto para a narrativa do caso, um formulário-padrão que possibilite a coleta estruturada de algumas informações básicas. O modelo anexo no apêndice pode servir de exemplo também para este propósito.

Perguntas de assimilação

- 1. Que características deve ter o espaço físico em que o(a) denunciante é recebido(a)?**
- 2. Que cuidados deve ter o(a) entrevistador(a) em relação à própria conduta corporal enquanto escuta o(a) denunciante?**
- 3. Quais são os elementos que ajudam a selecionar o que é essencial no relato espontâneo do(a) denunciante?**
- 4. Que mecanismos de proteção podem ser acionados quando se detecta que o(a) denunciante e/ou sua família estão em risco?**
- 5. De que maneiras as Ouvidorias podem dar retorno aos denunciante(s)?**

Questões para discussão

- 1. Como podemos avaliar se estamos diante de uma pessoa com distúrbios mentais?**
- 2. Que particularidades tem o atendimento quando o denunciante é um(a) policial?**
- 3. Qual seria a estratégia mais adequada, na sua Ouvidoria, para melhorar o retorno aos denunciante(s)?**

Apêndice ao capítulo 5

Modelos de formulários de registro

FORMULÁRIO DE CONTATOS

Ouvidoria de Polícia de

1. NÚMERO DO CONTATO: |_|_|_|_|_|_|_|_|

2. DATA: |_|_|/|_|_|/|_|_|_|_|_|_| 3. HORA: |_|_|:|_|_|

4. ATENDENTE _____

5. CANAL:
- (1) Presencial
 - (2) Telefone
 - (3) E-mail
 - (4) Carta ou fax
 - (5) Site da Ouvidoria
 - (6) Outro:

_____ |_|_|_|

6. TIPO de CONTATO

- (1) Caso de Ouvidoria (abrir protocolo): PROTOCOLO No. : |_|_|_|_|_|_|_|_|
- (2) Caso fora do mandato da Ouvidoria
- (3) Pedido de informações
- (4) Trote
- (5) Engano
- (6) Consulta sobre o andamento do protocolo
- (7) Outro:

_____ |_|_|_|

7. NATUREZA do ENCAMINHAMENTO:

_____ |_|_|_|

8. OBSERVAÇÕES:

Nº do envolvido: |_|_|_|

Nº do protocolo: |_|_|_|_|_|

ENVOLVIDO

[preencher uma folha para cada um]

1. Nome: _____

2. Alcunha: _____

3. Filiação: _____ e

4.1 Identidade: _____

4.2. CPF: _____

5. Sexo: (1) Masculino
(2) Feminino
(9) Não informado

6. Idade _____ anos

7. Escolaridade:

(1) Sem instrução
(2) Ensino fundamental incompleto
(3) Ensino fundamental completo
(4) Ensino médio incompleto
(5) Ensino médio completo

(6) Ensino superior incompleto
(7) Ensino superior completo
(8) Pós-graduação
(9) Não informado

8. Raça/cor: (ler as alternativas abaixo)

(1) Branca
(2) Parda
(3) Negra

(4) Outras
(9) Não informada

9. Estado civil:

(1) Solteiro
(2) Casado/ União consensual
(3) Divorciado(a)/ separado(a)

(4) Viúvo
(9) Não informado

10. Renda pessoal mensal:

(1) Sem renda
(2) até 1 salário mínimo
(3) mais de 1 até 5 salários mínimos
(4) mais de 5 até 10 salários mínimos
(5) Acima de 10 salários mínimos
(9) Não informada

11. PARA ENVOLVIDOS NÃO IDENTIFICADOS (para os identificados, passar para pergunta 12)

11.1 Cor de cabelo: _____

11.2 Tipo de cabelo: _____

11.3 Barba: (1) sim
(2) não (2) não

11.4 Bigode: (1) sim

11.5 Cor dos olhos: _____

11.2 Tipo de olhos: _____

11.6 Outras características externas de identificação:

11.7 O(s) comunicante(s) se considera(m) capaz(es) de identificá-lo visualmente?

(1) Sim
(2) Não (9) Não sabe

Nº do envolvido: _ _	Nº do protocolo: _ _ _ _ _
12. Papel do envolvido:	
(1) Vítima (2) Autor	(3) Autor e Vítima (4) Testemunha
13. Dano sofrido:	
(1) Nenhum (2) Morte (3) Ferimento	(4) Perda propriedade (5) Ameaças (6) Outros: _____ _ _
13.1. Explicar Dano:	
_____ _____ _____	
13.2. Em caso de lesão corporal, existe laudo de corpo de delito?	
(1) Sim: 13.3: Número: _____ (2) Não	
14. Resumir acusação contra ele/ela: (para autores)	
_____ _____ _____ _____	
15.1 É agente público?	
(1) Não. Profissão: _____ _ _	
(2) Polícia Militar (3) Polícia Civil (4) Corpo de Bombeiros Militar	
(5) Polícia técnica-científica (6) Instituições prisionais (9) Não informado	
(7) Outros: _____ _ _	
15.2 Número do registro/matricula _ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _ (se agente público)	
15.3 Unidade policial: _____ _ _ _ _	
15.4 Carreira/posto/patente: _____ _ _	
16. Observações.	
_____ _____ _____ _____ _____ _____ _____	

Nº do comunicante: |_|_|_|

Nº do protocolo: |_|_|_|_|_|

13. Escolaridade:

- | | |
|-----------------------------------|--------------------------------|
| (1) Sem instrução | (6) Ensino superior incompleto |
| (2) Ensino fundamental incompleto | (7) Ensino superior completo |
| (3) Ensino fundamental completo | (8) Pós-graduação |
| (4) Ensino médio incompleto | (9) Não informado |
| (5) Ensino médio completo | |

14. Qual é a sua raça ou cor? *(Não atribuir. Perguntar sempre ao comunicante, lendo as alternativas abaixo)*

- | | |
|------------|-------------------|
| (1) Branca | (4) Outras |
| (2) Parda | (9) Não informada |
| (3) Negra | |

15. Estado civil:

- | | |
|---------------------------------|-------------------|
| (1) Solteiro(a) | (4) Viúvo(a) |
| (2) Casado(a)/ União consensual | (9) Não informado |
| (3) Divorciado(a)/ separado(a) | |

16. Renda pessoal mensal:

- (1) Sem renda
- (2) até 1 salário mínimo
- (3) mais de 1 até 5 salários mínimos
- (4) mais de 5 até 10 salários mínimos
- (5) Acima de 10 salários mínimos
- (9) Não informada

17. Qual a melhor maneira de a Ouvidoria entrar em contato com o(a) Sr.(a) para lhe informar sobre o andamento do caso?

- (1) A própria pessoa dirige-se à Ouvidoria
- (2) E-mail
- (3) Telefone
- (4) Fax
- (5) Carta
- (6) Outro: _____

Nº do protocolo: |_|_|_|_|_|_|

18. Este caso foi apresentado a outros órgãos?

(1) Sim. Quais? _____ |_|_|

(2) Não _____ |_|_|

_____ |_|_|

19. Observações:

VEÍCULO

[preencher uma folha para cada um]

1. Veículo oficial? (1) Sim : |_|_|_|_|-|_|_|_|_|

2. Placa (2) Não

3. Número de identificação: _____ 4. Cor: _____

5. Marca: _____

6. Modelo: _____ 7. Ano: |_|_|_|_|

8. Outras características marcantes do veículo:

Capítulo 6

Sistema de informações

6.1. Introdução

Como já foi indicado no capítulo 3, as funções principais das Ouvidorias de Polícia no Brasil incluem recepção de queixas, encaminhamento das mesmas aos órgãos investigativos – Corregedorias, Ministério Público –, acompanhamento das investigações e produção de relatórios periódicos. Para todas essas tarefas é essencial contar com um sistema de informações eficiente, que auxilie no processo de registro, encaminhamento, busca e análise dos dados relevantes em cada etapa, e que permita manter um controle permanente das pendências relativas à tramitação das denúncias. Este capítulo analisa diversos aspectos ligados à produção e ao tratamento de informações pela Ouvidoria.

Um sistema de informações pode ser construído com base em documentos de papel, com base em registros eletrônicos ou com base em ambos. O ideal é que o sistema seja gerido por um *software*, especialmente desenhado para tal fim, que registre, processe e analise casos.

A **informatização** apresenta diversas vantagens:

- a) aumenta a rapidez e a eficiência dos processos;
- b) diminui o número de erros de digitação e de processamento;
- c) alerta automaticamente sobre prazos e pendências;
- d) permite buscas rápidas de casos individuais e de denúncias que obedeçam a um mesmo padrão;
- e) permite um diagnóstico imediato da situação dos processos em termos de prazos e pendências;
- f) possibilita a fiscalização e o monitoramento do desempenho da instituição e de cada um dos seus membros;
- g) facilita significativamente a geração de estatísticas, a análise das informações e a produção de relatórios.

Mesmo que a Ouvidoria não esteja totalmente informatizada, nem conte com um *software* especializado, é fundamental, ainda assim, que ela dedique uma atenção especial à qualidade do seu sistema de informações, preocupando-se em garantir:

- a) que nenhuma informação relevante fique sem registro adequado;
- b) que as informações individuais sejam facilmente recuperáveis;
- c) que seja possível analisar de forma sintética um conjunto de casos individuais;
- d) que as tramitações intra e inter-institucionais dos casos (encaminhamentos para outros membros da Ouvidoria, para as Corregedorias e para outros órgãos) possam ser acompanhadas de forma ágil;
- e) que seja possível gerar e atualizar com o máximo de agilidade estatísticas descritivas sobre os casos monitorados.

6.2. Registro de relatos

Como qualquer instituição pública que mantém aberto um canal de comunicação com os cidadãos, a Ouvidoria de Polícia recebe trotes e demandas que extrapolam o seu mandato, tais como pedidos de informação sobre os mais variados assuntos, denúncias contra pessoas que não fazem parte das instituições fiscalizadas pelo órgão, ou denúncias contra policiais não relacionadas à sua função pública. Finalmente, as Ouvidorias também costumam receber denúncias fantasiosas, apresentadas por pessoas com distúrbios mentais.

Exceto no caso de trote, deve-se dar algum encaminhamento às pessoas que procuram a Ouvidoria, ainda que o caso não diga respeito ao órgão (ver capítulo 5). É importante que o sistema de informações registre a recepção dessas demandas, assim como os encaminhamentos oferecidos, para que se possa avaliar posteriormente o funcionamento da instituição levando em conta suas demandas reais. Vale lembrar que todas as solicitações, mesmo aquelas fora do mandato da Ouvidoria, exigem tempo, recursos, conhecimento e capacitação por parte dos seus funcionários.

Quando os atendentes consideram que o relato se enquadra no mandato da Ouvidoria, devem abrir um *protocolo*, isto é, um registro que conterá toda a informação relativa ao caso e, no futuro, os encaminhamentos feitos e os resultados obtidos. A grande maioria dos relatos que as Ouvidorias acolhem corresponde a denúncias contra policiais, mas há também registros de elogios e sugestões. É possível que o relato de uma pessoa contenha uma denúncia e uma sugestão, uma sugestão e um elogio, ou até uma denúncia e um elogio: por exemplo, a pessoa denuncia um policial que a agrediu e elogia outro que a socorreu em seguida. Se esses diferentes tipos de comunicações

se referirem a um mesmo caso, isto é, a uma seqüência de fatos, eles serão registrados num único protocolo.

Protocolo é, portanto, o documento que dá início ao fluxo de trabalho da Ouvidoria. Os relatos podem ser trazidos por quaisquer cidadãos, pessoalmente ou por telefone, podendo ainda ser enviados por meio de formulários eletrônicos, fax, cartas etc. O(a) cidadão(ã) que registra um relato é designado(a) aqui como *comunicante*. Visto que a maioria dos casos é de denúncias, utilizaremos, alternativamente, o termo *denunciante*.

Os relatos também podem ser recebidos por outras instituições (Ordem dos Advogados do Brasil, organizações não-governamentais, conselhos estaduais de direitos humanos etc.), que os encaminham à Ouvidoria, cumprindo assim o importante papel de ampliar a ação do controle externo da polícia. Nesses casos, fala-se em *denúncias indiretas*.

Finalmente, a própria Ouvidoria pode iniciar um protocolo a partir de fatos que chegam ao seu conhecimento por outros meios, sem que uma pessoa ou instituição lhe tenha solicitado providências em relação ao caso. Notícias veiculadas na mídia e documentos oficiais, como Boletins de Ocorrência, são algumas das fontes alternativas de informações que podem levar à abertura de procedimentos de apuração. Em alguns estados, por exemplo, todas as ocorrências policiais de “resistência seguida de morte” são automaticamente repassadas para as Ouvidorias, que as examinam e algumas vezes as convertem em *protocolos*. Trata-se, nesses casos, de *denúncias de ofício*.

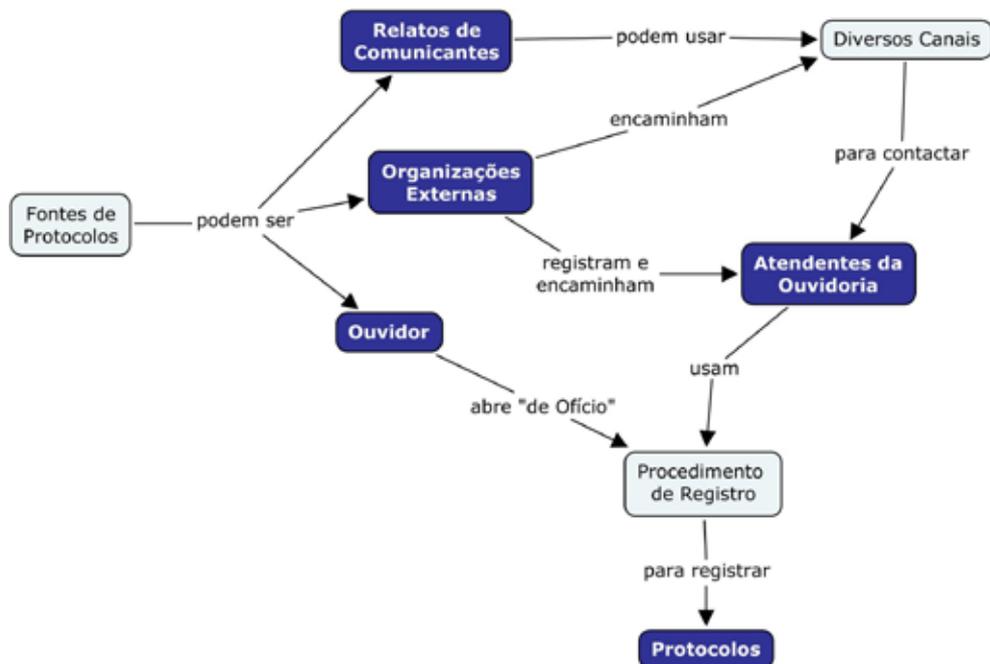


Figura 1: Fontes de protocolos

Os seguintes aspectos devem ser considerados na gestão das informações geradas pelo registro de protocolos:

- A fonte do protocolo deve ser registrada para análise posterior da contribuição de cada uma das diversas fontes para o trabalho da Ouvidoria;
- O canal de contato dos comunicantes (comparecimento pessoal, telefone, carta etc.) também deve ser registrado, para possibilitar a análise comparativa dos diferentes canais de acesso à Ouvidoria;
- Nos casos de protocolos criados *de ofício* pela Ouvidoria, com origem em boletins de ocorrência ou em outros tipos de documentos oficiais, seria desejável contar com mecanismos de importação automática de informações, para evitar erros de digitação e de transcrição. Isto demandaria, porém, um grau de integração entre os sistemas de informações das polícias e os das Ouvidorias que atualmente inexistem no Brasil.

6.3. Encaminhamentos

Uma vez registrado o caso num protocolo, ele começa a sua *tramitação*, primeiro interna e em seguida externa à Ouvidoria. A tramitação interna se inicia com uma análise do caso por parte do(a) ouvidor(a) ou de seus assessores policiais ou jurídicos (ver capítulos 3 e 4).

Se a denúncia é considerada verossímil, ela é encaminhada à Corregedoria para fins de investigação. Um sistema informático eficiente, quando existe, pode gerenciar esse encaminhamento, por exemplo, imprimindo os ofícios correspondentes, já pré-elaborados conforme um modelo que só precisa ser preenchido com os dados específicos do caso. O sistema pode inclusive imprimir também os envelopes já endereçados à instituição.

Todos e cada um dos encaminhamentos devem ficar registrados no sistema de informações, seja ele eletrônico ou em papel, incluindo os seguintes dados: data, hora, funcionário(a) que realizou o atendimento, pessoa ou instituição para a qual o caso será encaminhado. Evidentemente, um sistema informatizado pode realizar essas tarefas de forma automática e transparente para os usuários (isto é, para os funcionários da Ouvidoria), o que facilita muito o monitoramento do trabalho da instituição e de cada um dos seus membros.

Os prazos típicos para investigação pela Corregedoria são de 60 ou 90 dias. Depois de transcorrido um prazo predeterminado do envio do protocolo à Corregedoria, se ainda não houver resposta, o sistema de informações deverá alertar sobre o esgotamento do prazo e, se for o caso, produzir um ofício demandando novamente a resposta. É importante ter vários modelos de ofício, conforme a extensão do prazo e a urgência do caso.

Uma vez retornado o caso da Corregedoria com o resultado da investigação, o sistema deve registrar a data dessa nova entrada e o nome do(a) funcionário(a) ou da unidade que o recebe. Nesse momento, o caso e a investigação realizada voltam a ser avaliados pela Ouvidoria, normalmente pelo(a) próprio(a) ouvidor(a), com ajuda dos seus assessores policiais e/ou jurídicos.

A Ouvidoria pode se decidir por uma das seguintes opções:

- a) Arquivar o caso, seja porque o resultado foi satisfatório ou porque, mesmo sendo insatisfatório, não há nenhuma providência adicional a ser tomada pelo órgão de controle externo;
- b) Devolver o protocolo à Corregedoria solicitando providências ou investigações adicionais, caso em que o ciclo de tramitação externa começa de novo, com seus correspondentes registros;
- c) Encaminhar o protocolo a outras instituições, como o Ministério Público, para informá-las do caso ou para pedir providências. Em algumas situações de maior gravidade, o protocolo é enviado, desde o início, simultaneamente à Corregedoria e ao Ministério Público.

O sistema de informações é uma ferramenta essencial em todo esse fluxo de processamento, tanto interno quanto externo à instituição. Ele deve permitir o registro de tudo o que a instituição e cada um dos seus funcionários realiza. Deve permitir também conhecer o *status* atual do protocolo e as pendências existentes, bem como lembrar prazos e produzir ofícios. Como já se mencionou, um sistema informatizado facilita muito essas tarefas, mas o sistema no papel deve possibilitar que se atinjam os mesmos objetivos, ainda que com maior custo e eficiência menor.

Em princípio, o protocolo deve continuar registrando todas as informações do caso até o seu desfecho, seja na área administrativa ou penal. Entretanto, o andamento jurídico dos casos costuma ser muito lento e nem o MP nem o Judiciário costumam informar às Ouvidorias os resultados finais, o que dificulta o processo de obtenção e

registro dessas informações. Mesmo assim, é muito importante que as Ouvidorias se esforcem para obtê-las, pois delas depende em boa parte o impacto do trabalho de controle da atividade policial.

O retorno dado aos comunicantes sobre o andamento do caso – cada ligação feita ou recebida; cada carta enviada ou recebida – também deve ficar registrado no sistema. Como já se observou em outros capítulos, esse retorno é crucial para a valorização do trabalho da Ouvidoria pelas pessoas que a procuram e é muito importante que o órgão tenha meios de monitorá-lo regularmente.

Até agora, o conceito de arquivamento usado na prática tem variado de Ouvidoria para Ouvidoria. Algumas delas nunca arquivam os casos formalmente, enquanto, no extremo oposto, outras optam por arquivá-los assim que o caso é enviado ao Ministério Público. A rigor, o arquivamento indicaria que a Ouvidoria esgotou todos os procedimentos cabíveis em relação ao caso, o que não impede que o protocolo seja reaberto se surgirem fatos novos.

As **dimensões básicas** para se avaliar o **resultado final** de um caso são as seguintes:

- a) se havia ou não elementos suficientes para permitir uma investigação;
- b) se a investigação da Corregedoria chegou a comprovar o abuso, se estabeleceu que a denúncia era infundada ou se a investigação foi inconclusiva por falta de provas;
- c) se a investigação da Corregedoria foi ou não considerada satisfatória pela Ouvidoria;
- d) se houve punição dos denunciados, de tipo administrativo ou penal;
- e) se a punição, de acordo com a Ouvidoria, foi insuficiente, justa ou excessiva.

Quando o arquivamento ocorre, é essencial que se registre o resultado final dos procedimentos e a avaliação que a própria Ouvidoria faz desse desfecho.

Algumas dessas dimensões estão encadeadas, logo não são independentes. Por exemplo, apenas se a denúncia continha informações suficientes para ser investigada será possível avaliar se a investigação da Corregedoria foi ou não satisfatória. O fluxograma seguinte, relativo às dimensões de avaliação dos casos arquivados, ajuda a compreender como esses elementos se articulam entre si.

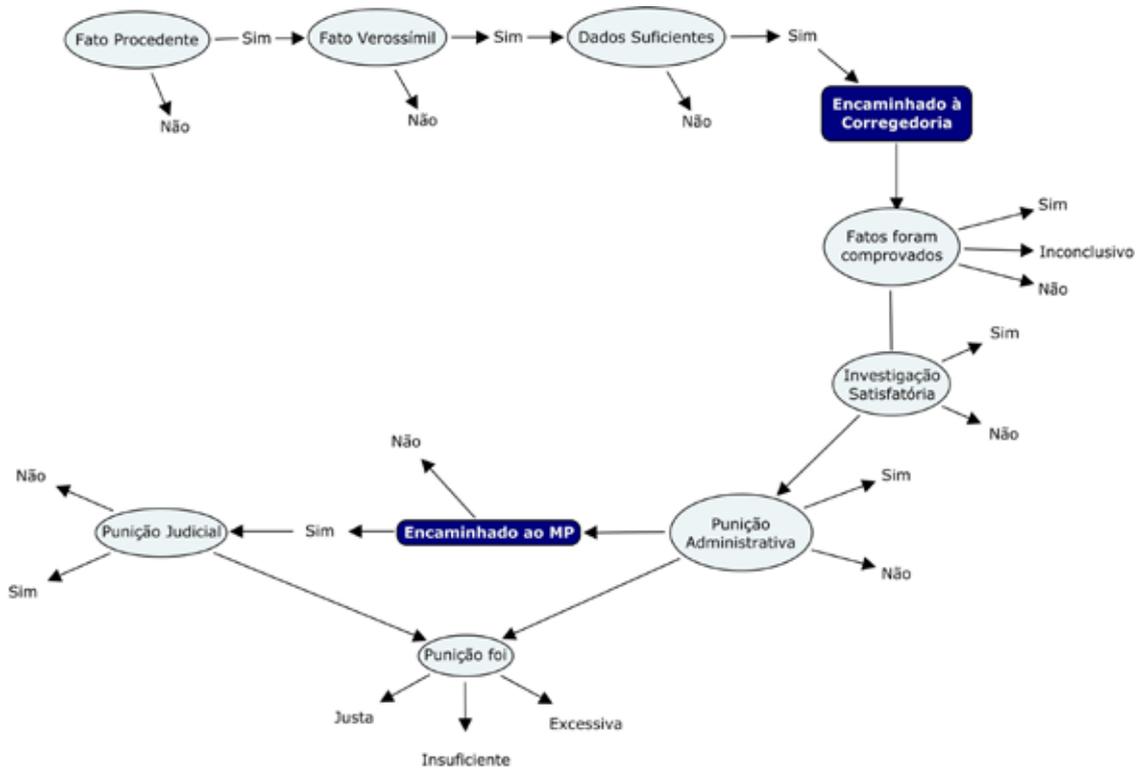


Figura 2: Desfecho de um protocolo

O gráfico seguinte mostra um fluxograma da tramitação entre a Ouvidoria e as principais instituições externas de referência.

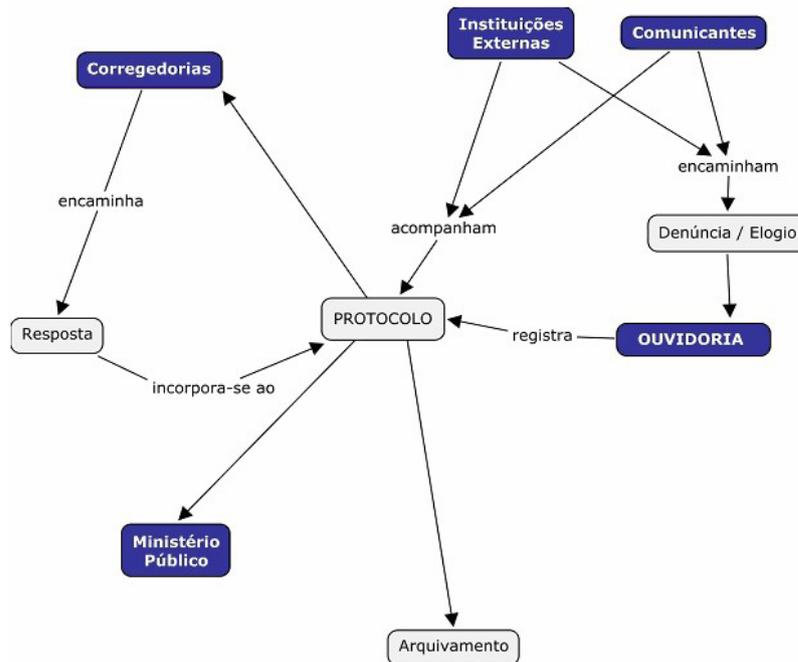


Figura 3: Encaminhamentos

O envio do protocolo ao Ministério Público pode ser feito em dois momentos: imediatamente após a recepção da denúncia, especialmente nos casos mais graves, ou num segundo momento após o retorno da investigação da Corregedoria.

Vale notar que, para além da tramitação-padrão mostrada acima, algumas denúncias estão referidas a crimes em andamento que demandam providências urgentes por parte da Ouvidoria, a qual deve entrar em contato imediato com membros das próprias corporações que possam intervir no menor prazo possível. Essas solicitações de ação urgente também devem ser registradas pelo sistema de informações e não são incompatíveis com a tramitação paralela do caso conforme o procedimento padronizado.

O sistema de informações deve ainda permitir que o(a) comunicante acompanhe o andamento do seu caso. Quando o sistema está informatizado, uma senha é oferecida ao(à) comunicante para que ele ou ela possa ter acesso à tramitação do protocolo, o que possibilita o acompanhamento mesmo no caso de denúncias anônimas. Esse acesso, porém, não deve permitir a consulta de informações confidenciais da investigação, como dados sobre o(s) policial(s) acusado(s), caso elas estejam incorporadas ao sistema.

A estratégia de comunicação aos denunciantes do andamento dos seus protocolos não deve se restringir à resposta passiva, à prestação de informações apenas quando solicitadas; deve ser também proativa, incluindo envio de cartas ou realização de ligações pela Ouvidoria sempre que haja algum desdobramento relevante do caso, ou algum aviso importante a ser transmitido. O sistema de informações deve ser capaz de apoiar esse processo, lembrando ao(à) operador(a), cada vez que insere novos dados, da necessidade de dar retorno ao(à) comunicante e, quando for o caso, imprimindo ofícios para serem enviados.

6.4. Informações básicas de um relato

A qualidade das informações contidas na denúncia é vital para possibilitar que esta seja investigada. Denúncias que omitem, por exemplo, local e hora dos fatos dificilmente levarão a investigações conclusivas. A qualidade de uma denúncia depende essencialmente da presença do que chamamos de *elementos estruturantes* ou *informações básicas* – presença fundamental, também, para a elaboração de relatórios sobre características dos abusos denunciados e sobre perfis de vítimas e autores. Tais elementos são:

- a) os fatos ocorridos, suas características, sua tipificação e sua localização no espaço e no tempo;

- b) as pessoas envolvidas nesses fatos, incluindo também o seu perfil pessoal e a natureza da sua participação;
- c) as corporações a que pertencem os agentes envolvidos;
- d) informações complementares, por exemplo, aquelas relativas aos veículos utilizados pelos envolvidos.

O sistema deve conter informação específica para cada um desses elementos estruturantes, com diversos campos que permitam o máximo detalhamento dos dados. A localização espacial é tipicamente um endereço, com vários campos: rua, número, complemento e tipo de local. A localização no tempo é uma data, ou uma data inicial e outra final no caso de um fato que dure vários dias, e um horário, que também pode ser definido às vezes por um horário inicial e outro final.

Sempre que possível, as informações devem estar padronizadas, codificadas e, nos sistemas computadorizados, disponíveis em caixas de listagem, para eliminar a digitação. Por exemplo, ao invés de se escrever a marca de um carro, ou o nome de um logradouro, escolhe-se a opção apropriada em uma lista predefinida de marcas ou de ruas. Isso reduz significativamente a quantidade de erros e de divergências de grafias que poderiam depois dificultar a recuperação e a comparação das informações.

Ao mesmo tempo, o sistema de registro deve ter mecanismos que forcem a inclusão dos dados básicos, para evitar a possibilidade de que o(a) atendente esqueça de levantar ou de registrar elementos fundamentais. Num sistema informatizado, a qualidade do preenchimento pode ser mais controlada, na medida em que o programa não permita avançar para um novo campo sem que antes se forneça a informação essencial. Mas, se, por algum motivo, essa informação não estiver disponível no momento do registro, o(a) usuário deve ter a alternativa de preencher o campo com "informação não disponível", ou categoria similar, e atualizá-lo posteriormente, se for o caso. Algumas Ouvidorias simplesmente não encaminham às Corregedorias denúncias que não contenham data, hora e local dos fatos, já que a ausência desses dados impossibilita a investigação.

6.4.1. Envolvidos, pessoas identificadas e papéis

Envolvidos são todas as pessoas citadas no relato de um(a) comunicante e *papéis* são as funções que esses envolvidos desempenham nos fatos narrados. Quando se trata de elogio, os papéis geralmente se limitam a dois: comunicante e beneficiário. Já nos casos de denúncias, pode haver múltiplos papéis, por exemplo:

- a) vítima
- b) autor(a) ou denunciado(a)
- c) testemunha

Uma mesma pessoa pode desempenhar mais de um papel no mesmo caso. Pode ocorrer, por exemplo, que, num mesmo episódio, a pessoa seja vítima e autor(a), tendo sofrido certos abusos e praticado outros (por exemplo, alguém que sofra uma tentativa de extorsão e reaja agredindo o policial envolvido).

Nem sempre o(a) comunicante tem informações completas sobre a identidade dos envolvidos nos fatos que relata, daí a necessidade de se prever no protocolo o registro de envolvidos e seus respectivos papéis como *peçoas não identificadas*. Por meio do cruzamento de informações, do uso de bases de dados das corporações, ou de investigações específicas, pode-se chegar posteriormente à identificação desses envolvidos. Por isso, é necessário que o sistema incorpore aos seus registros de envolvidos elementos que possam facilitar a futura identificação, incluindo características físicas e institucionais. O processo de identificação é mais fácil quando a Ouvidoria tem acesso às bases de dados das polícias, o que ainda não ocorre no Brasil. Se os sistemas estivessem integrados, seria possível, por exemplo, o cruzamento de dados de veículos policiais em um relato com informações das rondas de uma corporação.

Caso a identificação de um envolvido venha a ser feita pela Ouvidoria num momento posterior à denúncia, isso deve ficar registrado no protocolo, deixando-se clara a diferença entre as informações constantes do relato original e os elementos acrescentados pela investigação.

Uma vez que o envolvido foi identificado e os seus dados pessoais (nome, documento etc.) registrados, o sistema deve permitir que se realizem buscas para verificar se a mesma pessoa participa em protocolos diferentes e de que maneiras. Esse tipo de busca é essencial para vários propósitos:

- a) avaliar a veracidade de uma denúncia;
- b) analisar o perfil dos denunciados, relativos a certos tipos de desvios;
- c) estudar o padrão dos abusos;
- d) detectar unidades policiais com alto número de denúncias.

Evidentemente, um sistema informatizado facilita sobremaneira tais buscas. O programa de computador pode, por exemplo, manter um arquivo de pessoas, identificadas ou não, e outro arquivo que vincule essas pessoas envolvidas aos

respectivos protocolos, definindo o papel que cada uma exerce em cada caso. Assim, quando o usuário do sistema introduz o nome do envolvido, o sistema pode avisar que já tem registrado alguém com esse nome e pedir que se confirme se é a mesma pessoa. Em caso afirmativo, não será preciso digitar de novo todos os dados relativos à pessoa em questão.

6.4.2. Descrição de instituições

As polícias civil e militar são monitoradas por todas as Ouvidorias de Polícia brasileiras. Em função disso, os sistemas de informações devem sempre conter organogramas detalhados e atualizados das duas corporações policiais (ver Anexo C), bem como das outras entidades incluídas no mandato de cada Ouvidoria específica (em alguns estados, ele abrange também o Corpo de Bombeiros Militar, a polícia técnica ou científica, as instituições prisionais e/ou o Detran). É essencial que uma Ouvidoria conheça a estrutura das corporações que monitora, tanto para fins de localização dos envolvidos nas ocorrências como para a análise e a preparação de relatórios sobre unidades policiais com alto número de denúncias.

As próximas duas figuras apresentam exemplos de organogramas da Polícia Militar e da Polícia Civil.

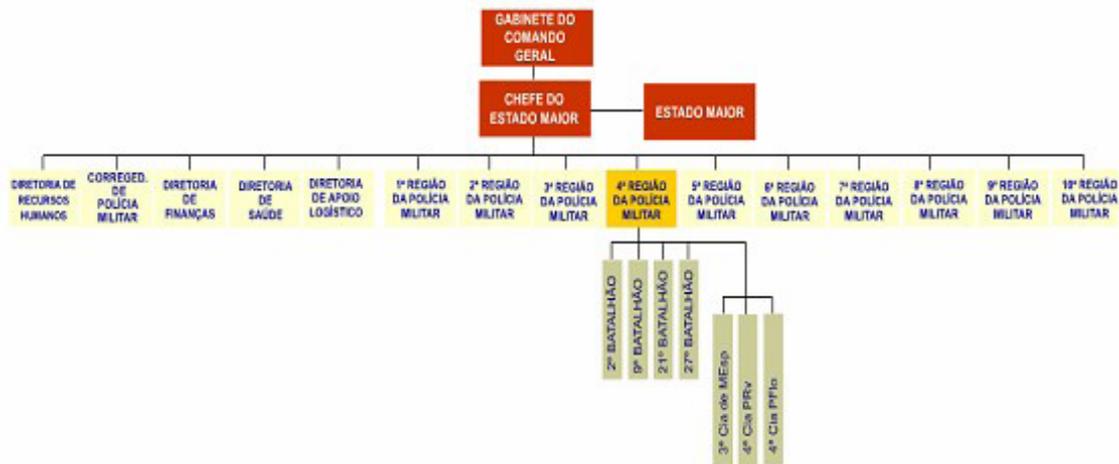


Figura 4: Organograma da Polícia Militar de Minas Gerais, com as subdivisões da 4ª Região

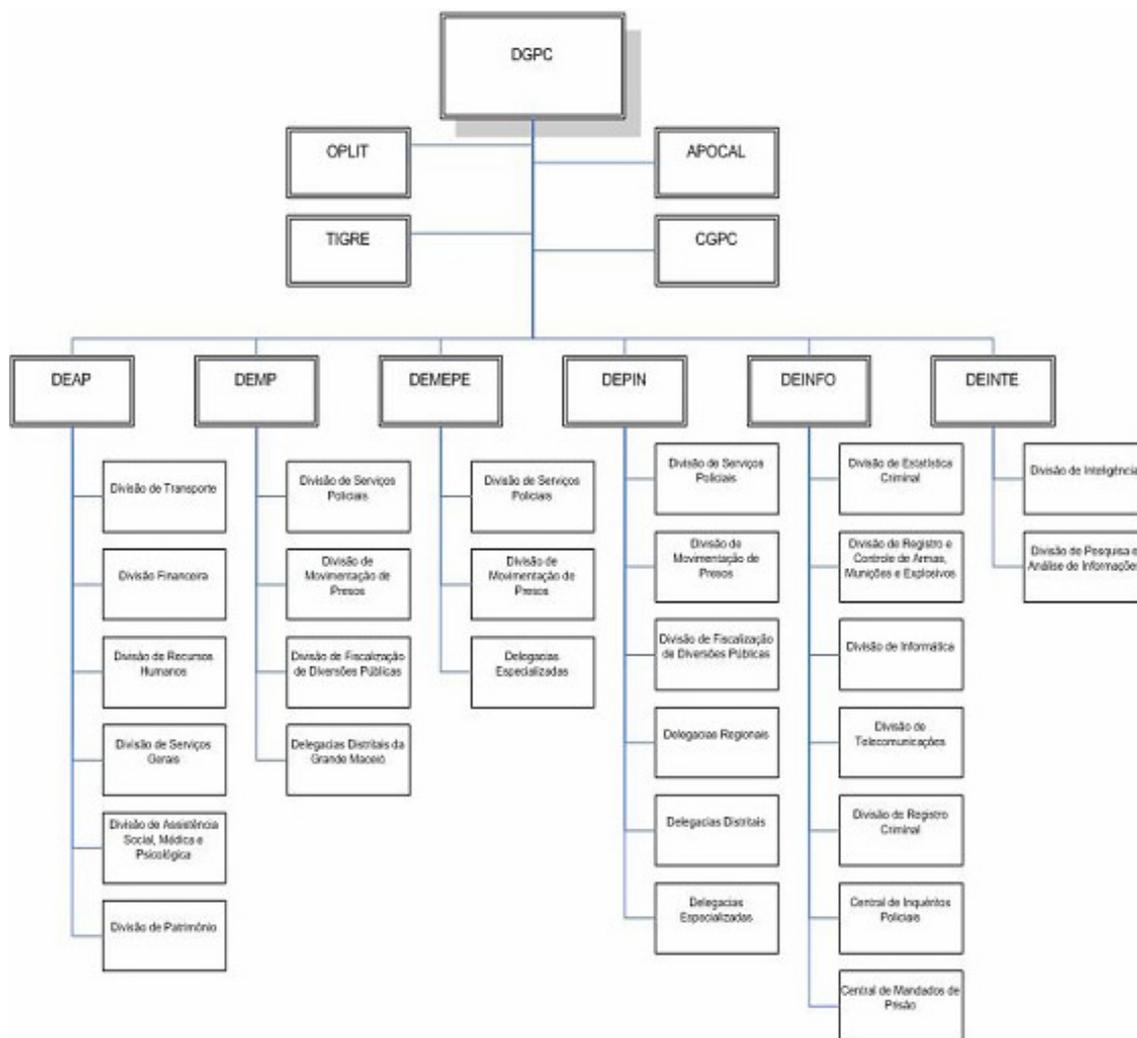


Figura 5: Organograma da Polícia Civil de Alagoas

Visto que as estruturas institucionais se alteram com o passar do tempo – delegacias e batalhões são criados e extintos; surgem novas divisões ou ocorrem outros tipos de mudanças – é fundamental que as Ouvidorias mantenham sempre atualizados os organogramas das corporações que monitoram.

6.5. Exemplo de um sistema de registro informatizado

Para auxiliar os atendentes, o sistema de informações deve utilizar um *software* que possibilite o registro do protocolo a partir do relato, de uma forma lógica. Nas próximas subseções, sugere-se um modelo de organização desse *software*.

6.5.1. Dados gerais do protocolo

A Figura 6 apresenta um exemplo de tela para preenchimento de dados gerais sobre a comunicação feita à Ouvidoria. Seguem-se alguns comentários sobre os itens previstos na tela.

Dados Gerais	Relato	Comunicantes	Envolvidos	Veículos
Origem				
Fonte	Comunicante <input type="button" value="v"/>			
Canal	Site da Ouvidoria <input type="button" value="v"/>			
Número de referência na Instituição de origem	<input type="text"/>			
Natureza				
Natureza da Ocorrência	Tortura em Presídio <input type="button" value="v"/>		<input type="checkbox"/> Não informada	
Natureza Resumida	Tortura			
Complemento da Natureza	<input type="text"/>			
Endereço do evento				
<input type="checkbox"/> Não informado				
Tipo de Logradouro	Rua <input type="button" value="v"/>			
Logradouro	<input type="text"/>			
Número	<input type="text"/>			
Complemento	<input type="text"/>			
Bairro	<input type="text"/>			
Cidade	<input type="text"/>			
Estado	Acre <input type="button" value="v"/>			
CEP	<input type="text"/>			
Tipo de Local	Via pública <input type="button" value="v"/>			
Data do evento				
<input type="checkbox"/> Não informada				
Data inicial		<input type="text"/> / <input type="text"/> / <input type="text"/>	Data final	
		<input type="text"/>	<input type="text"/>	
Hora do evento				
<input type="checkbox"/> Não informada				
Hora inicial		<input type="text"/> :	Hora final	
		<input type="text"/>	<input type="text"/>	
Registro de Boletim de Ocorrência				
Número do BO	<input type="text"/>			
Unidade Policial	<input type="text"/>			
Órgãos aos quais o caso foi submetido				
<input type="button" value="Localizar Órgãos"/>				

Figura 6: Dados gerais do protocolo

Eis uma breve descrição dos campos dessa tela:

- **Fonte:** origem da denúncia. Há três possibilidades:
 - *Comunicante:* alguém que se dirigiu à Ouvidoria por algum dos canais disponíveis;
 - *Instituição:* outra instituição que, por iniciativa própria ou por ter sido procurada por um(a) comunicante, repassou o relato à Ouvidoria;

- *De ofício*: a própria Ouvidoria, que decidiu abrir um protocolo a partir de informações colhidas na imprensa ou recebidas de órgãos públicos, sem a existência de um comunicante. Nesse caso, é importante que o sistema registre qual foi a fonte da informação original que levou a Ouvidoria a abrir um caso.

- **Canal**: meio pelo qual o relato chegou à Ouvidoria, quando trazido por um(a) comunicante. As possibilidades são as seguintes:
 - *Presencial*: o registro do relato se dá pelo comparecimento pessoal do(a) comunicante à Ouvidoria para relatar os acontecimentos a um(a) atendente;
 - *Telefone*: o relato é feito por contato telefônico;
 - *E-mail*: o relato é extraído de e-mail enviado diretamente pelo(a) comunicante à Ouvidoria;
 - *Carta ou fax*: o relato é extraído de carta ou fax recebido pela Ouvidoria;
 - *Comunicação online*: o(a) relato é feito pelo(a) comunicante(a) em formulários disponíveis no site da Ouvidoria, quando existir essa alternativa.

- **Número de referência na instituição de origem**: campos aplicáveis aos casos em que o protocolo veio encaminhado por outra instituição ou foi aberto, de ofício, em função de documento de alguma instituição. Isso possibilita a interação entre os sistemas das duas organizações. Não é preciso preencher o número de documento quando se trata de um BO, pois haverá um campo específico para isso.

- **Natureza**: classificação ou tipificação dos fatos narrados, a ser registrada de três maneiras:
 - a. *Natureza da ocorrência*: campo codificado, que seleciona uma ou várias das naturezas, entre um conjunto previamente definido em cada Ouvidoria
 - b. *Natureza resumida*: outro campo codificado, que registra a natureza resumida, de acordo com uma lista de apenas 12 códigos, para fins de difusão ao público e de comparabilidade entre Ouvidorias, a saber:
 1. **Homicídio intencional** cometido por policial(is).
 2. **Tortura** cometida por policial(is), tipificada como crime desde 1997.
 3. **Outros tipos de violência física**: casos em que a força física é

usada intencionalmente e de forma ilegítima, excetuando homicídio intencional e tortura. Incluem-se aqui, por exemplo, lesões corporais, seqüestros e crimes sexuais violentos cometidos por policiais.

4. **Corrupção:** uso da função pública para obtenção ilícita de bens ou vantagens pessoais. Incluem-se aqui extorsão, concussão, peculato, estelionato e enriquecimento ilícito.
5. **Abuso de autoridade:** irregularidades cometidas por policiais no exercício da sua função, implicando violação de direitos e garantias legais, coação ou constrangimento ilegal, cobrança indevida de serviços, dano patrimonial e atos lesivos da honra de pessoa física ou jurídica. Não se incluem aqui, porém, os casos em que é empregada violência física, nem aqueles que envolvem apropriação de bens ou vantagens, já contemplados em rubricas anteriores.
6. **Outros crimes ou contravenções:** crimes contra a propriedade (exceto aqueles enquadráveis como corrupção), tráfico de drogas, venda ilegal de armas, homicídio culposo, jogo do bicho, racismo etc.
7. **Infração disciplinar:** falta administrativa, não criminal, prevista nos códigos disciplinares das corporações.
8. **Outras denúncias contra policiais:** categoria residual, para encaixar qualquer tipo de denúncia não cabível nas classificações anteriores.
9. **Deficiências do serviço policial:** erros, omissões ou atuação vista como deficiente (por exemplo, falta de policiamento em certo local), desde que não caracterize crime nem infração disciplinar.
10. **Faltas e crimes denunciados por policiais:** denúncias de qualquer tipo de crime, infração, abuso, desvio ou falta disciplinar apresentadas por policiais contra outros policiais, seus colegas ou superiores. Esses casos devem ser contabilizados à parte de modo que se possa monitorar o uso da Ouvidoria como canal de denúncia para os próprios policiais.
11. **Elogios.**
12. **Sugestões.**

Quando o sistema for informatizado, ele atribuirá automaticamente o código de natureza resumida a partir da natureza original registrada no campo anterior. O programa mostrará o código para que o(a) usuário(a) possa verificá-lo.

- c. *Complemento da natureza*: campo aberto para complementar com texto livre a narrativa resumida daquilo que não tiver sido suficientemente descrito pelos campos codificados.
- **Local do evento**: descrição do local onde o fato ocorreu. Essa informação é essencial para a apuração da denúncia, devendo ser preenchida com a maior precisão possível. Consiste nos seguintes campos: tipo de logradouro (rua, avenida, praça, travessa etc.), nome, número, complemento, bairro, cidade, estado e CEP. Além disso, há um campo para definir o tipo de local, diferenciando, por exemplo, via pública, residência, estabelecimento comercial, prisão etc.
 - **Data do evento**: dia, mês e ano em que o fato relatado ocorreu. No caso de fatos com mais de um dia de duração, pode-se registrar uma data inicial e uma final. Caso contrário, basta deixar em branco a data final. É importante observar que a data do evento pode ser diferente da data da comunicação à Ouvidoria.
 - **Hora do evento**: hora aproximada em que os fatos relatados ocorreram. Da mesma forma que na data, há um horário inicial e um horário final. Quando o fato relatado acontece num único momento, basta deixar em branco o horário final. Assim como local e data do evento, este elemento é de grande relevância para a investigação.
 - **Número do BO**: caso tenha sido feito um boletim de ocorrência policial descrevendo o fato, é importante informar o seu número de registro.
 - **Órgãos aos quais o caso foi submetido**: um caso pode ter sido encaminhado a outros órgãos antes de chegar à Ouvidoria. Tais órgãos (Corregedorias, Ministério Público etc.) devem ser relacionados, junto com as datas e, se possível, os números de referência nas respectivas instituições.

Como nem todas as informações podem estar disponíveis, os campos não podem ser todos de preenchimento obrigatório. Alguns, entretanto, devem sê-lo, a saber:

- a) natureza do fato
- b) local do fato
- c) data do fato
- d) hora do fato

Excepcionalmente, caso o(a) comunicante não consiga fornecer essas informações, deve-se preencher com a expressão “*não informado*” os campos correspondentes, para deixar claro que não se trata de omissão, e sim de impossibilidade de obter a informação naquele momento.

Já vimos que a identificação do(a) comunicante é opcional. Mas, no caso de elogios, como inexistente o risco de represálias, não há justificativa para a recusa a identificar-se. Várias Ouvidorias rejeitam elogios anônimos, evitando, assim, ser utilizadas por policiais para elogiar a si mesmos ou a colegas próximos.

6.5.2. Relato

Além do preenchimento dos campos codificados, o(a) atendente deve resumir o relato num campo de texto livre, que, ao final da entrevista, será lido em voz alta para obter a anuência do(a) comunicante. Trata-se de uma descrição muito complexa para ser controlada por campos codificados, por isso o sistema de informações deve prever uma tela inteira para a digitação desse resumo narrativo.

A imagem mostra uma interface de usuário com uma barra de navegação superior contendo cinco abas: 'Dados Gerais', 'Relato', 'Comunicantes', 'Envolvidos' e 'Veículos'. A aba 'Relato' está selecionada e destacada. Abaixo das abas, há um grande campo de texto livre, atualmente vazio, destinado ao registro do relato.

Figura 7: Campo para registro do relato como texto livre

É importante lembrar que o relato de cada denunciante tem uma lógica e uma seqüência próprias, afetadas por emoções e experiências pessoais. Nem sempre, portanto, ele obedece a uma cronologia ou se apresenta já estruturado para a leitura e a investigação. Respeitando a lógica do relato espontâneo, o(a) atendente deve transformar esse relato numa outra narrativa, resumida, padronizada e estruturada, que permita a compreensão e o acompanhamento cronológico dos fatos.

A dificuldade é ainda maior no atendimento telefônico, quando a premência do tempo muitas vezes reduz a possibilidade de conferir e complementar informações.

Recomenda-se que, nesse tipo de atendimento, o(a) entrevistador(a) trabalhe com dois tipos de telas:

- as telas que contêm campos codificados, para, na medida do possível, ir inserindo as informações nesses campos ao mesmo tempo que o(a) comunicante desfia seu relato;
- a tela de registro do relato, em texto livre (ver Figura 7, acima), para tomar notas livremente de tudo o que não for possível codificar naquele momento. Ou seja, diferentemente da entrevista presencial, no atendimento telefônico essa tela, se necessário, pode ser a base inicial do registro, a partir da qual, posteriormente, o(a) entrevistador(a) preencherá todas as outras telas do programa. O ideal é que, com o tempo e a prática, os atendentes utilizem cada vez menos a tela em branco para tomar notas e consigam preencher um máximo de campos codificados à medida que escutam os relatos.

6.5.3. Comunicantes

O *software* apresenta uma tela própria que guia o(a) atendente no cadastramento dos comunicantes. A tela dos comunicantes só será aberta para os protocolos em que, na tela dos dados gerais, tenha sido marcada a fonte “comunicante”. Pode existir mais de um comunicante para cada protocolo e para cada um deles uma tela deverá ser preenchida.

A *Identificação do(a) comunicante* indica se ele ou ela é identificado(a), sigiloso(a) ou anônimo(a). Como já foi explicado, anônimo significa que a identidade é desconhecida para a Ouvidoria, e sigiloso que ela é conhecida, mas não pode ser repassada para outras instituições sem autorização expressa.

O tipo de envolvimento de cada comunicante deve ser escolhido no campo “*Comunicante é..*”. Aqueles que sejam vítimas dos fatos relatados devem ser assinalados como *vítima*. Para os que forem testemunhas diretas, mas não vítimas, deve-se marcar *testemunha*. Excepcionalmente, o(a) comunicante pode ser também autor de algum desvio, caso em que deve ser registrado como *autor*. Outra classificação possível é *vítima e autor*, quando a mesma pessoa tenha sofrido algum tipo de abuso e cometido outros. Se o(a) comunicante não participou diretamente dos fatos nem os testemunhou, ele(a) deve ser classificado(a) como *apenas comunicante*.

Dados Gerais		Relato		Comunicantes		Envolvidos		Veículos	
		Nome	Identificação	Corporação					
Comunicantes		<input checked="" type="radio"/> João Avelino	Identificado	-					
		<input type="radio"/> Gilberto Valadares	Sigiloso	-					
Comunicante é		Vítima							
Identificação		Identificado							
RESUMO DOS DADOS DA PESSOA									
Nome	João Avelino								
Rua	Rua Paracatú								
Número	235								
Complemento									
Bairro	Cuíca								
CEP	30.065-000								
Cidade	Belo Horizonte								
Estado	MG								
País	Brasil								
E-mail	avelino@dominio.com								
Telefone	33334598								
Sexo	Masculino								
Cor/Raça	Branca								
Idade	20 anos								
Instrução	1o Grau Incompleto								
Profissão	Pedreiro								
Cadastrar/Alterar Comunicante					Remover				

Figura 8: Descrição de comunicantes

Mesmo para protocolos com comunicante anônimo(a) ou sigiloso(a), o(a) atendente deve fazer perguntas sobre perfil sócio-demográfico, explicando-lhe o propósito de tais perguntas e a importância de conhecer as características básicas das pessoas que recorrem à Ouvidoria, tanto para a elaboração de relatórios e a prestação de contas à sociedade quanto para planejar melhor o serviço oferecido à população.

6.5.4. Envolvidos

Por fim, o(a) atendente deve cadastrar as vítimas, os autores e as testemunhas do fato, usando uma tela para cada pessoa e indicando qual é o papel que lhe cabe: vítima, autor, vítima e autor, ou testemunha. Uma vez mais, todas as informações disponíveis devem ser registradas.

Dados Gerais	Relato	Comunicantes	Envolvidos	Veículos												
<table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>Nome</th> <th>Tipo de envolvimento</th> <th>Corporação</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Envolvidos</td> <td><input checked="" type="radio"/> João Avelino</td> <td>Vítima</td> <td>-</td> </tr> <tr> <td></td> <td><input type="radio"/> -</td> <td>Autor</td> <td>-</td> </tr> </tbody> </table>						Nome	Tipo de envolvimento	Corporação	Envolvidos	<input checked="" type="radio"/> João Avelino	Vítima	-		<input type="radio"/> -	Autor	-
	Nome	Tipo de envolvimento	Corporação													
Envolvidos	<input checked="" type="radio"/> João Avelino	Vítima	-													
	<input type="radio"/> -	Autor	-													
RESUMO DOS DADOS DA PESSOA																
Nome	João Avelino															
Rua	Rua Paracatú															
Número	235															
Complemento																
Bairro	Cuíca															
CEP	30.065-000															
Cidade	Belo Horizonte															
Estado	MG															
País	Brasil															
E-mail	avelino@dominio.com															
Telefone	33334598															
Sexo	Masculino															
Cor/Raça	Branca															
Idade	28 anos															
Instrução	2o Grau Incompleto															
Profissão	Policial Civil															
PESSOA NÃO IDENTIFICADA																
Cor/Raça																
Cor de cabelo																
Tipo de cabelo																
Barba																
Bigode																
Cor dos olhos																
Tipo de olhos																
Outras características																
Comunicantes capazes de identificar visualmente?																
<input type="button" value="Cadastrar/Alterar Envolvido"/>		<input type="button" value="Remover"/>														

Figura 9: Registro de envolvidos (pessoa identificada)

Note-se que a tela possui duas seções, destinando-se a primeira ao registro de dados sobre envolvidos identificados (com nome, endereço etc.) e a segunda à coleta de informações visuais sobre envolvidos não-identificados, como no exemplo a seguir:

Dados Gerais	Relato	Comunicantes	Envolvidos	Veículos									
<table border="1"> <thead> <tr> <th>Nome</th> <th>Tipo de envolvimento</th> <th>Corporação</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td><input type="radio"/> João Avelino</td> <td>Vítima</td> <td>-</td> </tr> <tr> <td><input checked="" type="radio"/> -</td> <td>Autor</td> <td>-</td> </tr> </tbody> </table>					Nome	Tipo de envolvimento	Corporação	<input type="radio"/> João Avelino	Vítima	-	<input checked="" type="radio"/> -	Autor	-
Nome	Tipo de envolvimento	Corporação											
<input type="radio"/> João Avelino	Vítima	-											
<input checked="" type="radio"/> -	Autor	-											
RESUMO DOS DADOS DA PESSOA													
Nome Rua Número Complemento Bairro CEP Cidade Estado País E-mail Telefone Sexo Cor/Raça Idade Instrução Profissão													
PESSOA NÃO IDENTIFICADA													
Cor/Raça: Negra Cor de cabelo: Grisalho Tipo de cabelo: Barba: Não Bigode: Sim Cor dos olhos: Castanho escuro Tipo de olhos: Outras características: Tatuagem de dragão no antebraço direito Comunicantes capazes de identificar visualmente?: Sim													
<input type="button" value="Cadastrar/Alterar Envolvido"/> <input type="button" value="Remover"/>													

Figura 10: Registro de envolvidos (pessoa não-identificada)

6.5.5. Veículos

Informações detalhadas sobre os veículos – oficiais e/ou particulares – utilizados pelos envolvidos podem ser decisivas para a investigação do caso. O(a) atendente deve sempre solicitar tais informações e, quando o(a) comunicante não puder fornecê-las, deve obrigatoriamente assinalar “não informado” nos campos correspondentes, para evitar omissões por esquecimento.

Dados Gerais	Relato	Comunicantes	Envolvidos	Veículos									
Não informado <input type="checkbox"/>													
<table border="1"> <thead> <tr> <th>Placa</th> <th>Marca/Modelo</th> <th>Veículo Oficial</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td><input checked="" type="radio"/> HYL9977</td> <td>Fiat/Palio</td> <td>Sim</td> </tr> <tr> <td><input type="radio"/> -</td> <td>Ford/Fiesta</td> <td>Não</td> </tr> </tbody> </table>					Placa	Marca/Modelo	Veículo Oficial	<input checked="" type="radio"/> HYL9977	Fiat/Palio	Sim	<input type="radio"/> -	Ford/Fiesta	Não
Placa	Marca/Modelo	Veículo Oficial											
<input checked="" type="radio"/> HYL9977	Fiat/Palio	Sim											
<input type="radio"/> -	Ford/Fiesta	Não											
DADOS DO VEÍCULO													
Veículo oficial: Sim Placa: HYL9977 Número de identificação: 2634 Cor: Branca Marca: Fiat Modelo: Pálio Ano: 2005													
<input type="button" value="Cadastrar/Editar Veículo"/>													

Figura 11: Registro de veículos

6.5.6. Outras telas

Até aqui, os modelos de telas sugeridos diziam respeito ao registro de protocolos. Mas o *software* da Ouvidoria deve conter também telas que registrem a tramitação e o desfecho dos casos, o retorno dado aos comunicantes, além de telas para realização de consultas e outras para a geração de ofícios e documentos. Apenas como exemplo sintético, mostra-se abaixo uma tela geral para tramitações, contendo o número do protocolo, a data, a origem e o destino de cada movimentação ocorrida.

Tramitação			
Número de protocolo: 167/2007			
Data	Origem	Destino	Observações
12/01/2007	Ouvidoria	Corregedoria da Polícia Militar	Ofício 203/2007
30/01/2007	Corregedoria da Polícia Militar	Ouvidoria	Ofício 118/2007

Figura 12: Tramitação

Nessa tela, deveria ainda haver links para a geração de documentos pertinentes a cada trâmite (por exemplo, ofício de encaminhamento do protocolo à Corregedoria). Uma outra tela revelaria as consultas e o retorno dado aos comunicantes, tanto se a iniciativa partiu deles mesmos quanto se partiu da Ouvidoria, como ilustra a figura abaixo.

Consultas/Retorno		
Número de protocolo: 167/2007		
Data	Forma de contato	Quem iniciou
12/01/2007	Telefone	Comunicante
30/01/2007	E-mail	Ouvidoria
20/02/2007	Carta	Ouvidoria

Figura 13: Retorno aos comunicantes

Finalmente, apresenta-se um exemplo de tela para registro e avaliação pela Ouvidoria do desfecho do caso.

Desfecho	
Data de arquivamento	/ /
Dados suficientes	Sim
Investigação da Corregedoria	Denúncia comprovada
Avaliação da Investigação da Corregedoria	Satisfatória
Processo Administrativo	Número <input type="text"/> Data <input type="text"/>
<input type="checkbox"/> Processo Penal	Número <input type="text"/> Data <input type="text"/>
Punição Administrativa	Qual <input type="text"/> Data <input type="text"/>
Punição Judicial	Qual <input type="text"/> Data <input type="text"/>
Avaliação das punições	Excessiva

Figura 14: Desfecho

Num protocolo, é possível que alguns dos envolvidos sejam punidos e outros não. A tela mostrará a punição mais grave dada a qualquer um dos envolvidos desse protocolo.

6.6. Coletas nacionais de dados

Só é possível comparar o funcionamento das Ouvidorias de Polícia de diversas unidades federativas mediante coleta periódica de dados padronizados nacionalmente. O Fórum Nacional de Ouvidores, juntamente com a Secretaria Especial de Direitos Humanos, tem trabalhado numa proposta de coleta padronizada, que consiste na transmissão, por todas as Ouvidorias, de um conjunto básico de informações para um banco de dados central mantido pela SEDH.

Isto pode ser viabilizado de duas formas. A primeira, mais difícil de concretizar técnica e politicamente, seria a existência de um sistema informático comum a todas as Ouvidorias, de modo que todas elas estivessem conectadas e a transmissão de dados fosse automática. A segunda seria o envio periódico das informações para um banco de dados nacional, sem prejuízo das diferentes estruturas e programas informáticos adotados pelas diversas Ouvidorias. Neste caso, visto que as informações locais não estariam previamente padronizadas, o sistema teria de incorporar mecanismos automáticos de extração e transformação de dados, para convertê-los ao padrão nacional. Uma vez analisadas e confirmadas pelas Ouvidorias locais, essas informações seriam transmitidas para a base de dados da SEDH, a partir da qual poderiam então ser elaborados relatórios com abrangência nacional.

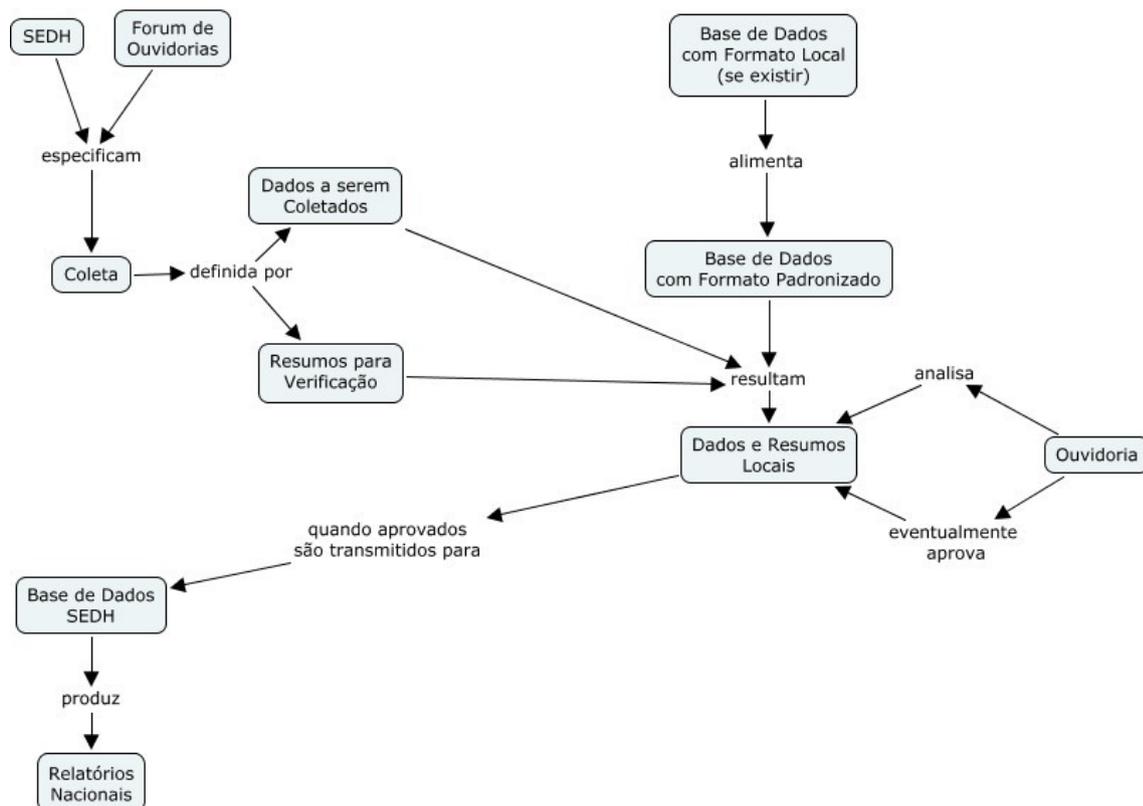


Figura 15: O processo de coleta nacional de dados

A extração automática de dados de bases preexistentes para alimentação de uma base padronizada exigirá um esforço de desenvolvimento por parte das equipes técnicas das Ouvidorias.

A transmissão de dados entre computadores das Ouvidorias e da SEDH deve ser feita utilizando mecanismos criptográficos para garantir a segurança da comunicação.

6.7. Observações finais

Um sistema de informações deve poder registrar e recuperar todos os dados relevantes para o trabalho da instituição, além de permitir acompanhar tanto o andamento dos casos dentro da Ouvidoria quanto o encaminhamento dos mesmos a outras instituições.

Mas, por mais eficiente que esse sistema seja, a qualidade dos dados depende crucialmente do que se obtém a partir das fontes. Como se viu, o programa aqui exposto demanda do(a) comunicante um volume significativo de informações e uma entrevista relativamente demorada. Quando o atendimento é presencial, pode-se contar com um tempo mais longo, o que em geral não acontece em comunicações telefônicas, nas quais o(a) atendente precisa trabalhar com maior rapidez e extrair o máximo possível de uma conversa que provavelmente não será muito extensa. Em ambos os casos, porém, o(a) atendente deve sempre transmitir ao(à) comunicante a importância crucial das informações, procurando evitar impaciências e desistências.

Uma das tarefas da pessoa que registra o protocolo no sistema é a “tradução” do relato numa tipificação das ocorrências de acordo com uma lista de ocorrências previamente definida. Isto vale tanto no caso de formulário em papel quanto no sistema informatizado, sendo que no informatizado há maior controle sobre a qualidade dos dados, pois o software não permite usar nenhum tipo que não pertença à lista de códigos da instituição.

Como os padrões de classificação evoluem com o tempo, os sistemas de informação devem permitir e incorporar mudanças. Entretanto, ao alterar tais padrões, deve-se ter sempre a preocupação de não comprometer a continuidade das séries temporais.

De modo geral, o conteúdo de um relato tal como foi produzido em seu primeiro registro sempre deve ser preservado pelo sistema informático, para permitir futuras verificações e análises. Na verdade, o mesmo princípio deve valer para todas as modificações e acréscimos introduzidos durante a tramitação na Ouvidoria.

Assim, o sistema deve permitir que se saiba quem introduziu ou alterou cada peça de informação dentro de um protocolo. Isto torna o trabalho da Ouvidoria e de cada funcionário auditável e passível de monitoramento. O monitoramento permite analisar elementos como a produtividade da instituição e de cada membro; o tempo médio do processamento em cada fase e por parte de cada funcionário; a quantidade de erros cometidos; a proporção de casos resolvidos ou de casos com retorno a quem fez a denúncia, e assim por diante. Além disso, se houver uma tentativa de alteração irregular ou fraudulenta das informações, o sistema deve permitir identificar o(s) autor(es).

Para **garantir a segurança de um sistema informatizado** é preciso observar algumas regras, tais como:

- Todos os usuários devem ser cadastrados e o processo de autenticação deve ser tão seguro quanto possível.
- O site de registro de protocolos também deve ser seguro, isto é, deve utilizar certificados digitais que permitam que um usuário tenha certeza de estar acessando o site correto.
- Devem-se utilizar sempre *firewalls* e outros mecanismos de prevenção de invasões.

A segurança é outro aspecto crucial a ser observado na gestão das informações de uma Ouvidoria de Polícia, uma vez que o vazamento de protocolos pode ter conseqüências muito graves; entre elas a difusão de informações sigilosas, a divulgação de denúncias ainda não confirmadas ou a possibilidade de um acusado eliminar provas e indícios de sua atuação.

Perguntas de assimilação

1. Quando nos referimos aos envolvidos, qual é a distinção entre pessoa e papel? Por que é importante esta distinção?
2. Cite que cuidados devem ser tomados em termos de segurança por parte dos sistemas informatizados de Ouvidorias.
3. Quando um caso pode ser considerado arquivado numa Ouvidoria?
4. Que fontes diferentes podem ter os casos de uma Ouvidoria?
5. Que formas de reserva da identidade o(a) denunciante pode requerer?

Questões para discussão

1. Em que medida há repetição de alguns procedimentos na sua Ouvidoria e como a introdução ou o aperfeiçoamento de um sistema informático poderia evitar esta redundância?
2. Quais seriam os passos para a introdução, na sua Ouvidoria, de um novo sistema de informações e como seria a fase de transição?
3. Qual é o acesso atual da sua Ouvidoria às bases de dados das polícias e como poderia ser melhorado esse acesso?

Capítulo 7

Relatórios periódicos

7.1. Introdução

As Ouvidorias de Polícia são obrigadas a apresentar relatórios trimestrais ou quadrimestrais das suas atividades e algumas delas, além disso, costumam elaborar um relatório anual. Os dois tipos de documentos – que cumprem funções diferentes e complementares – devem chegar ao conhecimento do governo e das autoridades da área de segurança pública, bem como da imprensa e da sociedade em geral. Seu propósito é, antes de mais nada, prestar contas à sociedade do trabalho de controle externo, que, por ter como meta uma maior transparência no funcionamento das polícias, deve ser o primeiro a demonstrar transparência na sua própria atuação.

O segundo objetivo dos relatórios é difundir dados sobre desvios de conduta policiais, tanto para informar a aplicação de medidas corretivas por parte das autoridades quanto para fomentar o debate público, incluindo-se aí a realização de estudos e pesquisas sobre o tema.

Este capítulo apresenta um conjunto de recomendações destinadas a maximizar o impacto dos relatórios periódicos e, ao mesmo tempo, reduzir o esforço dispendido para elaborá-lo, mesmo no caso das Ouvidorias que ainda não contam com um sistema informatizado de gestão das informações. Pretende, além disso, contribuir para uma padronização mínima dos relatórios produzidos pelas diversas Ouvidorias, de forma a aumentar a comparabilidade entre elas. Embora não se espere que todas as Ouvidorias sigam um modelo absolutamente uniforme, é importante que os resultados de cada unidade federativa possam ser cotejados com os de outras, por meio de um mesmo conjunto de informações básicas encontráveis em todos os relatórios.

Além de produzir documentos claros e informativos, deve-se investir em estratégias de divulgação dos mesmos, para que eles de fato cumpram suas funções de prestar conta do trabalho realizado, instigar o debate público e tornar as Ouvidorias mais conhecidas. Tais estratégias podem incluir o envio de cópias para as autoridades,

a divulgação no site institucional na internet, o envio de resumos executivos para a imprensa e para outras instituições, a convocação de coletivas de imprensa e assim por diante (ver capítulo 8).

7.2. Periodicidade

Para as Ouvidorias cujo mandato legal não especifique a periodicidade dos relatórios, sugere-se que eles sejam de dois tipos: trimestral e anual.

O relatório *trimestral* deve servir como rápida prestação de contas e como mecanismo de alerta precoce para qualquer fenômeno novo ou qualquer mudança significativa que esteja acontecendo. Ele não deve consumir grande esforço e seu conteúdo deve ser bastante padronizado.

Já o relatório *anual* precisa ser um documento mais elaborado, com conteúdo mais reflexivo e profundo, incorporando, eventualmente, colaborações de pessoas de fora da instituição.

7.3. Elaboração

O ideal, para se elaborar um relatório de forma rápida e precisa, é dispor de um sistema informatizado minimamente eficiente (ver capítulo 6). Se os casos devem ser contados à mão, isso demandará o envolvimento de um número maior de pessoas e um gasto de tempo consideravelmente maior. Mas, mesmo sem informatização, é possível abreviar esse tempo adotando-se um modelo padronizado de relatório.

A futura implantação de um sistema de informações em todas as Ouvidorias contribuirá para a padronização dos elementos a serem examinados, facilitando a análise comparativa dos resultados do controle externo da polícia nos diversos estados. Em particular, a adoção de um mesmo sistema de classificação da natureza detalhada dos protocolos para todas as unidades federativas aumentará consideravelmente essa comparabilidade.

É recomendável que uma única pessoa seja responsável pela elaboração dos relatórios, mesmo que conte com o apoio eventual de outras na redação de textos complementares ou em outras tarefas.

Essa pessoa deve ter formação em Estatística ou em Ciências Sociais, com experiência em pesquisa quantitativa (ver capítulo 4), além de boa redação.

O(a) mesmo(a) funcionário(a) deve ser também responsável pela análise dos dados da Ouvidoria e, dependendo do caso, pelo controle do fluxo de informações, podendo ainda envolver-se em pesquisas realizadas pela instituição.

A análise dos dados periódicos, especialmente nos relatórios trimestrais, deve ser realizada de forma padronizada, a partir de um conjunto fixo de tabelas e/ou gráficos que apareçam em todos os relatórios de modo a facilitar a comparação. Para fazer isso, existem duas opções:

- a) integrar a criação das tabelas e gráficos no programa informático da Ouvidoria, de tal forma que, a qualquer momento, eles possam ser gerados pelo próprio programa. Esse é o meio mais simples, menos sujeito a erros de elaboração e com maior garantia de comparabilidade. Tem uma desvantagem, porém: cria modelos inflexíveis, que não permitem gerar novos tipos de gráficos e tabelas, salvo por alterações na estrutura do *software*.
- b) exportar os dados do sistema informatizado para um programa específico de análise de dados, como o ‘SPSS’ ou o ‘SAS’. O *software* da Ouvidoria já deve ter uma opção de exportação de dados para facilitar esse processo, com o qual se obtém flexibilidade máxima, pois tais programas permitem qualquer tipo de análise que o(a) operador(a) decida fazer no momento. A padronização também não fica prejudicada, já que os comandos que geram as tabelas e gráficos básicos dentro do programa de análise podem ser armazenados e reutilizados a cada novo relatório. O SPSS, por exemplo, armazena em arquivos de sintaxe toda a programação das análises, bastando substituir os dados do período anterior pelos do novo período, o que torna bastante simples a geração da estrutura básica do relatório. Essa opção exige, contudo, que a Ouvidoria disponha de uma pessoa qualificada, apta a operar tanto o sistema de informações interno como o programa de análise estatística. Caso não se possa contar com esse perfil de funcionário(a), talvez a primeira alternativa acima (geração automática de gráficos e tabelas) seja a mais indicada.

7.4. Estilo

Seja como prestação de contas à sociedade, seja como fonte de informação, os relatórios periódicos da Ouvidoria destinam-se a um público amplo e diversificado: autoridades e profissionais da segurança; jornalistas; intelectuais; estudantes ativistas de ONGs, de associações de classe, de movimentos sociais etc., e cidadãos em geral. Devem, portanto, ser legíveis e compreensíveis por pessoas com diferentes graus de escolaridade e diferentes tipos de formação.

Isso significa que, além do rigor conceitual e analítico, é necessário preocupar-se com a forma do texto – desde a correção ortográfica e gramatical até a clareza da exposição. Devem-se evitar palavras rebuscadas, frases longas demais e termos técnicos ou jurídicos que não sejam conhecidos por leigos.

Gráficos e tabelas também devem ser simples, de fácil compreensão e auto-explicativos. Ainda que se possam utilizar instrumentos de análise mais sofisticados, especialmente nos relatórios anuais, os resultados precisam ter sempre uma “tradução” textual, numérica e/ou gráfica que não exija dos leitores conhecimento prévio da metodologia adotada.

7.5. Conteúdo

Os relatórios devem ter uma parte fixa, que facilite a comparação entre diversos períodos e diferentes Ouvidorias, e uma parte variável, que introduza novos conteúdos a cada vez.

O primeiro desafio na produção institucional de relatórios é conseguir que eles sejam feitos de forma eficiente, isto é, com o menor custo possível, e padronizada, ou seja, que facilite a comparação.

O segundo desafio é evitar que relatórios padronizados se tornem repetitivos e sejam vistos como mero cumprimento de uma obrigação burocrática, sem preocupação de atrair o interesse dos leitores. Esse risco de burocratização é maior no caso dos relatórios trimestrais, que partem das mesmas tabelas e gráficos, e que precisam ser elaborados em pouco tempo.

7.5.1. Conteúdos fixos

A seção fixa dos relatórios objetiva um balanço dos protocolos abertos e tramitados no período, de modo que possam ser comparados com outros períodos e outras instituições. Os conteúdos mínimos que devem fazer parte dessa seção são:

a) Contatos feitos com a Ouvidoria

Todos os tipos de contatos, mesmo aqueles que não dão origem a protocolos devem ser contabilizados e apresentados: trotes, enganos, pedidos de informação, demandas fora das atribuições da Ouvidoria de Polícia etc. Trata-se de indicadores importantes para se saber, por exemplo: (a) o volume total de demandas que a instituição recebe; (b) a proporção dessas demandas que diz respeito a outros órgãos; (c) o volume de trotes e enganos, e a sobrecarga que isso representa para a linha telefônica da Ouvidoria, bem como para o trabalho dos atendentes; (d) o grau em que a instituição e suas atribuições são conhecidas do público.

No caso das demandas e dos pedidos de informação fora da competência da Ouvidoria, cabe ainda informar a que se referiam e a que tipos de órgãos ou instâncias foram encaminhados: ouvidoria geral do estado ou da prefeitura, outras ouvidorias temáticas estaduais ou municipais, juizados de pequenas causas, secretarias de estado e assim por diante.

b) Natureza dos casos comunicados

Este constitui um dos focos centrais do relatório. Deve-se apresentar o número de protocolos, total e por natureza, recebidos no período em exame. O objetivo dessa análise é detectar possíveis tendências na evolução dos diferentes tipos de comunicações e a possível existência de alguma variação incomum. Para tanto, convém comparar o número de protocolos de cada natureza (tortura, corrupção etc.) com o número registrado em períodos anteriores (ano ou trimestre). O ideal é comparar um período com o *mesmo período do ano anterior* – por exemplo, o primeiro trimestre de 2007 com o primeiro trimestre de 2006 – para evitar distorções devidas à sazonalidade, isto é, a aumentos ou quedas do número de casos de determinado tipo segundo a época do ano.

Os casos devem ser apresentados de acordo com a classificação de naturezas usada pela própria Ouvidoria. Vale lembrar que um mesmo protocolo pode conter denúncias relativas a mais de um tipo de abuso, além de poder conter denúncias e elogios, denúncias e sugestões, ou elogios e sugestões. Por isso a soma de todas as naturezas costuma ser maior do que o número total de protocolos.

Embora se possa usar nos relatórios periódicos a classificação mais específica das naturezas (geralmente não recomendável, dado seu excessivo detalhamento), é fundamental sempre apresentar a distribuição dos protocolos segundo um elenco de categorias resumidas, que deveria ser comum a todas as Ouvidorias, para garantir a comparabilidade entre elas. O elenco proposto (ver definições mais detalhadas no capítulo 6) é o seguinte:

- Homicídio intencional
- Tortura
- Outros tipos de violência física
- Corrupção
- Abuso de autoridade
- Outros crimes ou contravenções
- Infração disciplinar
- Outras denúncias
- Deficiências no serviço policial
- Denúncias feitas por policiais
- Elogios
- Sugestões

Como já dito, um mesmo caso pode conter diversos tipos de ocorrências e receber mais de uma classificação, segundo o elenco detalhado de naturezas previsto em cada Ouvidoria. Quando é feita a agregação por categorias sintéticas, deve-se observar a seguinte regra: se as duas ou mais classificações atribuídas ao caso estiverem dentro da mesma categoria sintética, esse caso será computado apenas uma vez. Por exemplo, uma denúncia classificada como “enriquecimento ilícito” e também como “estelionato” será equivalente, na tipologia resumida, a apenas uma denúncia de “corrupção”. Entretanto, se o caso inclui fatos que se enquadram em duas ou mais categorias sintéticas, ele será computado duas ou mais vezes. Por exemplo, um protocolo que contenha queixas sobre constrangimento ilegal (sem violência física) e extorsão será contado duas vezes, respectivamente nas rubricas “abuso de autoridade” e “corrupção”.

c) Locais de ocorrência

O relatório deve informar os locais em que aconteceram os fatos relatados, apresentando, primeiramente, a distribuição dos protocolos entre capital, região metropolitana (menos capital) e interior. Uma tabela resumida da distribuição por

municípios, enfatizando aqueles com maiores e com menores números de casos comunicados à Ouvidoria pode ser útil, sobretudo para verificar que áreas do estado estão sendo mais e menos atendidas pelo órgão. Para a capital e outras cidades com grande volume de protocolos, é interessante também, pelos mesmos motivos, mostrar a distribuição por bairros, destacando os de maior e de menor incidência de casos.

d) Fontes

Deve-se ainda mostrar no relatório como os protocolos se distribuem segundo as fontes das quais se originaram.

A maior parte dos protocolos é aberta a partir de comunicações feitas por pessoas que procuram a instituição porque sofreram, presenciaram ou tomaram conhecimento de crimes e abusos praticados por policiais. Mas também acontece de as pessoas se dirigirem a outras instituições – como ONGs ou comissões de direitos humanos – e essas instituições registrarem a denúncia, repassando-a depois à Ouvidoria de Polícia. No primeiro caso, denomina-se a fonte de *comunicante direto(a)* e, no segundo, de *fonte institucional*, ou *indireta*.

A diferença é relevante para analisar o desempenho da Ouvidoria. Se, por exemplo, a proporção de casos de fonte institucional estiver aumentando, isso pode indicar que o alcance efetivo do órgão se ampliou, pela dinamização de uma rede de controle externo composta de instituições que recebem denúncias. Sobretudo em áreas periféricas da região metropolitana, ou no interior, onde a Ouvidoria não possui escritório ou núcleo de atendimento, uma participação maior de instituições locais como fontes de denúncias aponta para um efetivo aumento da cobertura e da capilaridade do trabalho de controle externo da polícia no estado.

Outro tipo de fonte consiste nos protocolos abertos *de ofício* pela própria Ouvidoria, a partir de informações sobre abusos ou crimes graves cometidos por policiais, obtidas em documentos de outros órgãos (por exemplo, boletins de ocorrência) ou no noticiário da mídia. É importante diferenciar esses casos daqueles em que há comunicantes diretos ou indiretos, pois, enquanto os últimos expressam demandas provenientes da sociedade, os protocolos *de ofício* traduzem atitudes proativas da Ouvidoria.

e) Canais de comunicação

Também deve ser informada a distribuição dos casos segundo os meios que os comunicantes utilizaram para fazer contato com a Ouvidoria no período em foco: comparecimento pessoal, telefone, carta, fax, e-mail ou site da instituição. Isso é

importante não só para a avaliação do sistema de atendimento do órgão como para o conhecimento de preferências dos comunicantes, as quais podem ter relação com diferentes fatores. Uma alta proporção de comunicações feitas presencialmente, se houver outros canais disponíveis, pode, por exemplo, indicar um alto grau de confiança na Ouvidoria, refletir um padrão de denúncias em que prevalecem casos de menor gravidade ou sugerir a existência de falhas nos outros meios de acesso à instituição.

f) Perfil dos comunicantes

Inicialmente, a caracterização das pessoas que apresentam denúncias deve informar o grau de sigilo por elas exigido. Como já se viu nos capítulos anteriores, há basicamente três alternativas:

1. Comunicante *sem restrições de identificação*, cujo nome pode ser divulgado;
2. Comunicante que solicitou *sigilo*, isto é, que forneceu nome e dados pessoais para a Ouvidoria, mas não autorizou sua divulgação para nenhum outro órgão ou pessoa;
3. Denunciante anônimo(a), que normalmente faz a denúncia por telefone e cuja identidade é desconhecida até pela Ouvidoria, embora possa concordar em fornecer alguns dados gerais de perfil, como sexo, idade, escolaridade etc.

A distribuição dos casos segundo essas três categorias é relevante para se analisar certos aspectos do funcionamento do controle externo, como o peso das denúncias anônimas e suas conseqüências para a investigação; a possível relação entre graus de sigilo e gravidade das denúncias apresentadas; possíveis diferenças de perfil entre denunciantes identificados e anônimos, e assim por diante.

Outra informação de interesse para caracterizar as pessoas que procuram a Ouvidoria, especialmente no caso de denúncias, é o papel que essas pessoas desempenharam nos fatos relatados. Como também já foi visto no capítulo 6, há várias possibilidades: quem denuncia pode ter sido a vítima dos abusos, pode estar comunicando abusos sofridos por pessoas próximas, pode ter testemunhado desvios policiais, sem necessariamente ter relação com as vítimas, ou pode estar relatando algo de que tem conhecimento mas não presenciou diretamente. É mais raro, mas pode acontecer, de o(a) comunicante ser autor(a) dos fatos que narra, ou então ser ao mesmo tempo autor(a) e vítima; por exemplo, um policial que procure a Ouvidoria para relatar abusos que sofreu de um superior e que acabe admitindo ter também cometido alguma ilegalidade.

No caso de denunciante não-vítimas, importa ainda mostrar a relação que eles mantêm com a vítima: pai/mãe, filho(a), irmão(ã), outro(a) parente, amigo(a), vizinho(a), colega de trabalho etc.

Finalmente, cabe caracterizar demográfica e socialmente as pessoas que apresentaram denúncias no período focalizado, mostrando sua distribuição segundo algumas variáveis básicas como sexo, idade, raça/cor, grau de instrução, renda etc. Nessa caracterização, é importante utilizar categorias e recortes – de raça/cor, profissão, faixas etárias etc.- adotados por órgãos oficiais de estatística como o IBGE, para permitir a comparação do universo de comunicantes da Ouvidoria com outros segmentos da população.

g) Perfil dos autores de abusos

Antes de mais nada, deve-se apresentar a distribuição das queixas recebidas segundo a corporação dos denunciados: Polícia Civil, Polícia Militar e outras que estejam sob o mandato da Ouvidoria. Além dos números absolutos, é fundamental comparar os índices de denúncias por 100 ou por 1000 agentes de cada corporação. Isso porque os tamanhos dos seus efetivos são diferentes (em geral o da PM é muito maior que o da Polícia Civil) e a simples comparação dos números absolutos tenderá a apontar como mais problemática a instituição mais numerosa, embora, em termos proporcionais, possa ocorrer exatamente o contrário.

Também é importante mostrar no relatório os elogios e sugestões dirigidos a cada corporação. Geralmente, contudo, esses tipos de comunicação costumam representar uma parcela muito pequena dos protocolos da Ouvidoria, motivo pelo qual as recomendações feitas aqui dizem respeito fundamentalmente a denúncias.

Para cada instituição policial, deve-se fazer um *ranking* das unidades (batalhões, delegacias) segundo os números de agentes denunciados. Isso tem grande importância para o trabalho da Ouvidoria, que deve atuar proativamente junto aos comandantes ou chefes das unidades com maiores volumes de denúncias, para tentar reduzi-las. A simples publicação do *ranking* pode induzir os comandos locais a tomarem providências que tirem suas unidades dos primeiros lugares. E, além do número total de queixas, pode-se mostrar também a ordenação de batalhões e delegacias segundo certos tipos de denúncias – por exemplo, violência policial ou corrupção –, para estimular a tomada de medidas preventivas específicas.

Finalmente, deve-se mostrar a distribuição das denúncias de acordo com o posto hierárquico (patente, graduação, cargo) ou a função dos agentes denunciados. Além

dos números absolutos, é preciso comparar também os relativos, vale dizer, o número de denunciados em cada 100 agentes de cada posto. Do contrário, os graus hierárquicos mais baixos, com maior efetivo (por exemplo, soldados PM), tenderão a aparecer como os maiores alvos de queixas, quando, proporcionalmente, os escalões superiores podem ser os mais denunciados.

h) Resultados de denúncias

Pouco sentido tem divulgar quantas queixas a Ouvidoria recebe e de que natureza se não se informa o que afinal acontece com elas, ou seja, que resultado se alcança com o trabalho de controle externo da polícia. Isso é de fundamental importância para a transparência institucional e para a avaliação do desempenho das Ouvidorias. Pesquisas realizadas mostram que os denunciantes querem saber sobretudo qual foi o desfecho da sua denúncia e se sentem satisfeitos com a atuação do órgão quando têm conhecimento de que a queixa apresentada resultou em alguma punição ou em alguma medida prática.

Entretanto, os relatórios de muitas Ouvidorias não contemplam esse aspecto, que depende do fornecimento de informações por outros órgãos, especialmente pelas Corregedorias, pelo Ministério Público e pelo Judiciário. No capítulo 8 será enfatizada a importância fundamental de se trabalhar em parceria e estreitar laços com esses órgãos, entre outros motivos, para que a Ouvidoria possa acompanhar regularmente o andamento dos casos que encaminha e prestar contas dos resultados à sociedade.

De qualquer modo, o relatório deve informar quantas denúncias foram arquivadas pela Ouvidoria no período em foco, qual o motivo do arquivamento e qual o desfecho conhecido para o caso. O “arquivamento” ocorre quando a Ouvidoria considera que já cumpriu o seu papel nesse caso e que, independentemente de o resultado final ter sido satisfatório ou não, nada mais pode ser feito no âmbito do controle externo, salvo se surgirem novos fatos ou informações (ver capítulo 6).

Deve-se mostrar ainda a avaliação que a Ouvidoria fez dos resultados de denúncias arquivadas no período. Não apenas por meio de categorias gerais (“satisfatório” ou “insatisfatório”), mas também partir de critérios mais específicos, a saber:

- a) se a denúncia tinha ou não elementos suficientes para permitir uma investigação;
- b) se a investigação da Corregedoria chegou a comprovar o abuso, determinou que a denúncia foi infundada ou foi inconclusiva por falta de provas;

- c) se a investigação da Corregedoria foi considerada satisfatória ou não pela Ouvidoria;
- d) se houve punição dos denunciados, seja de tipo administrativo ou penal;
- e) se a punição, de acordo com a Ouvidoria, foi insuficiente, justa ou excessiva.

Algumas dessas dimensões estão encadeadas: por exemplo, só se a denúncia continha informações suficientes para ser investigada será possível avaliar se a investigação da Corregedoria foi satisfatória ou não (ver fluxograma no capítulo 6).

Vale notar que as denúncias “arquivadas” no período coberto pelo relatório, digamos, no primeiro trimestre do ano, não correspondem necessariamente àquelas recebidas nesse mesmo período. O mais provável é que correspondam, na maioria, a protocolos abertos ao longo do ano anterior.

É importante, por isso, complementar os dados sobre denúncias arquivadas no período com informações sobre o estado atual das denúncias recebidas num período anterior. Por exemplo, o relatório do primeiro trimestre de 2007 informaria o estado atual dos protocolos abertos no primeiro trimestre de 2006, e o relatório anual de 2007 mostraria em que situação se encontram aqueles abertos ao longo de 2006. Isso na hipótese de se considerar que um ano é o tempo médio necessário para que a denúncia chegue a algum resultado, mas esse prazo pode ser reduzido, por exemplo, para seis meses se for essa a expectativa temporal de obtenção de um desfecho.

Também é relevante que se indique o tempo médio transcorrido entre o recebimento e o arquivamento da denúncia, assim como o tempo médio entre o recebimento da denúncia e cada uma das fases mais importantes da tramitação: final das investigações; abertura de processo penal, quando for o caso; punição (administrativa ou penal).

Finalmente, recomenda-se que o relatório forneça dados sobre contatos feitos posteriormente entre a Ouvidoria e os denunciantes: por exemplo, proporção dos que foram procurados pelo órgão, proporção dos que o procuraram por iniciativa própria para saber do andamento do caso e proporção dos que receberam informações sobre o resultado final da denúncia.

7.5.2. Conteúdos variáveis

Como já dito, além da parte fixa, que apresenta os mesmos tipos de dados a cada período, os relatórios devem incluir uma ou mais seções variáveis, contendo

informações novas a cada vez. Com isso se garante a comparabilidade entre períodos e Ouvidorias, mas se evita produzir documentos repetitivos e maçantes, que acabarão desinteressando o(a) leitor(a) regular. Conteúdos variáveis podem funcionar também como mais um veículo de informação e de prestação de contas à sociedade.

A seguir são sugeridos alguns tipos de conteúdos para a parte variável dos relatórios. Obviamente, não se espera que todos eles incorporem todas as possibilidades listadas. No caso dos relatórios trimestrais, mais concisos e de elaboração mais rápida, provavelmente só se poderá incluir uma ou duas dessas opções. Já no caso dos anuais, é recomendável incorporar várias.

a) Textos independentes

Autores com experiência em áreas como controle interno ou externo da polícia, direitos humanos, reforma policial etc. podem ser convidados a escrever textos que sirvam para a reflexão e para a contextualização do trabalho da Ouvidoria. O relatório, com prévia autorização, também pode reproduzir textos já publicados em outros veículos.

b) Temas específicos

A cada período, pode-se eleger um foco temático – denúncias de uma certa natureza ou perfil dos denunciantes, entre outros – e analisar mais detalhadamente as informações disponíveis sobre esse tema, contemplando, por exemplo:

- **Evolução temporal**

Exame dos números relativos ao tipo de fenômeno em questão ao longo dos últimos anos, para evidenciar tendências e tentar esclarecer os fatores que possam ter contribuído para o comportamento verificado. Essa análise depende, é claro, da existência de séries históricas suficientes.

- **Análise multivariada**

Cruzamento de diversas variáveis para se conhecer mais profundamente um fenômeno. Eis alguns exemplos: cruzando-se a natureza das denúncias com os resultados finais, pode-se verificar se há tipos de denúncias mais fáceis de resolver do que outras. Comparando-se o desfecho de denúncias anônimas com o das identificadas, é possível constatar diferenças nas taxas de esclarecimento de cada modalidade. Ou ainda,

analisando-se conjuntamente o perfil sócio-econômico das vítimas e a natureza das denúncias, pode-se perceber que tipos de pessoas denunciam mais cada tipo de abuso.

c) Relato de casos

Numa seção do relatório pode-se narrar um ou mais casos concretos, entre os registrados no período pela Ouvidoria, obviamente omitindo a identidade de comunicantes e envolvidos, e eliminando quaisquer outras informações que permitam identificá-los. Os casos exemplares podem ser escolhidos por ilustrarem tipos recorrentes de denúncias ou por outros motivos relevantes. Também se podem relatar elogios que exemplifiquem “boas práticas” da ação policial ou do funcionamento do sistema de justiça criminal. Podem-se ainda reportar sugestões especialmente interessantes feitas pela população no sentido de melhorar as polícias, a Justiça ou a própria Ouvidoria.

Relatos como esses facilitam a identificação dos leitores com o conteúdo e tornam o relatório mais atraente, sobretudo para pessoas menos habituadas a lidar com estatísticas.

d) Análise de conjuntura

É interessante também apresentar comentários sobre fatos ou debates atuais envolvendo o controle externo da polícia ou, mais genericamente, a área de segurança pública, tanto em nível estadual quanto federal. Por exemplo, mudanças legislativas ou decisões políticas que poderiam reforçar ou dificultar o trabalho das Ouvidorias num futuro próximo.

e) Outros conteúdos

Notícias

Se, como se espera, as Ouvidorias não ficarem restritas a receber denúncias e monitorar sua tramitação, mas também participarem de e/ou organizarem encontros, reuniões, cursos, seminários etc., as atividades realizadas durante o período coberto pelo relatório devem ser informadas.

Agenda

Eventos programados pela Ouvidoria para os próximos períodos.

Anúncios

Chamadas para concursos, divulgação de eventos relevantes promovidos por outros órgãos etc.

Ouvidoria na mídia

Breve *clipping* das matérias ou entrevistas mais importantes, relativas ao trabalho da Ouvidoria, publicadas na imprensa durante o período que o relatório abrange.

7.6. Estrutura

Para simplificar a produção da parte fixa dos relatórios, ela deve se estruturar em torno de tabelas e gráficos contendo as informações mencionadas nas seções anteriores. Em condições ideais, esses gráficos e tabelas devem ser gerados automaticamente, a cada novo relatório, pelo *software* de gestão ou pelo programa de análise de dados. Mas, mesmo que a Ouvidoria ainda não conte com um sistema totalmente informatizado e utilize programas mais simples como Word e Excel, pode economizar bastante tempo armazenando modelos reproduzíveis a cada período (em Excel, por exemplo, pode-se manter o formato dos gráficos, limpando-se os dados antigos e acrescentando-se os novos).

Cada tabela ou gráfico deve merecer um breve comentário, pelo menos um parágrafo, sublinhando os principais resultados. Quando for o caso, vale a pena comparar esses resultados com os de período(s) anterior(es) para ressaltar alguma tendência notável, seja de mudança ou de estabilidade.

Após a apresentação dos dados comentados, é fundamental que conste uma seção de conclusões, contendo uma síntese ou balanço geral do período, que destaque os aspectos mais importantes, as principais mudanças em relação a períodos anteriores e os principais desafios para o futuro próximo. Essa seção deve ser escrita com a participação do(a) ouvidor(a).

A estrutura indicada acima é suficiente para a parte fixa do relatório, seja ele trimestral ou anual. Entretanto, como já dito, espera-se dos relatórios anuais um grau de profundidade maior e uma parte variável bem mais extensa. Esses relatórios apresentam um balanço mais detalhado do trabalho da Ouvidoria e servem para planejar o trabalho futuro, por isso seu tom deve ser avaliativo e reflexivo. Já os relatórios trimestrais podem ser mais simples, centrados sobretudo no monitoramento

das atividades correntes e na identificação das mudanças mais significativas.

Em suma, a estrutura básica proposta para os relatórios, incluindo conteúdos fixos e variáveis, é a seguinte:

- I. Contatos recebidos
- II. Protocolos: denúncias, elogios e sugestões
 - a. Fontes e canais dos protocolos
 - b. Natureza dos fatos
 - c. Locais de ocorrência
- III. Perfil dos comunicantes e das instituições
 - a. Comunicantes
 - b. Instituições
- IV. Perfil dos denunciados
 - a. Polícia Militar
 - b. Polícia Civil
 - c. Outras instituições (no mandato da Ouvidoria)
- V. Resultados das denúncias
- VI. Conclusões (balanço do período)
- VII. Outras atividades: notícias, agenda, avisos etc.
- VIII. Seções complementares (textos encomendados, análise de conjuntura, estudos temáticos etc.)

7.7. Exemplo de relatório trimestral

Em apêndice a este capítulo, apresenta-se um relatório trimestral hipotético, de acordo com as especificações anteriormente mencionadas. O propósito é fornecer uma referência para as diversas Ouvidorias, especialmente para aquelas que estejam começando a funcionar. Evidentemente, a forma de apresentação dos dados, o número de seções e os conteúdos variarão conforme as necessidades e os contextos locais. Recomenda-se, porém, que todas as Ouvidorias procurem apresentar *no mínimo* os conteúdos fixos sugeridos no apêndice, para garantir a comparabilidade dos relatórios de diferentes estados.

Perguntas de assimilação

1. Que requisitos básicos devem ter os relatórios produzidos pelas Ouvidorias de Polícia?
2. Quais são as diferenças de conteúdo mais importantes entre relatórios trimestrais e relatórios anuais?
3. Quem deve ser responsável pela elaboração dos relatórios?
4. Quais são as vantagens e desvantagens da geração automática de gráficos e tabelas pelo *software* de gestão de informações da Ouvidoria?
5. Mencione algumas das seções que podem constar da parte variável dos relatórios.

Questões para discussão

1. Que estratégia de divulgação dos relatórios seria especificamente adequada à Ouvidoria do seu estado?
2. Que pessoas ou instituições externas, em seu estado, poderiam colaborar na elaboração do relatório da Ouvidoria?
3. Que impacto provoca ou provocaria, no seu estado, a divulgação periódica de *rankings* de batalhões e delegacias com maiores números de denúncias?

Apêndice ao capítulo 7

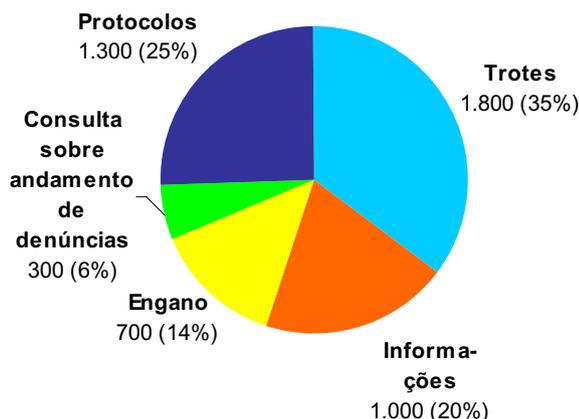
Modelo de relatório trimestral

Janeiro a março de 2007

I. CONTATOS RECEBIDOS

A Ouvidoria de Polícia, no primeiro trimestre de 2007, recebeu um total de 5.100 contatos, como mostra o Gráfico 1. Desses contatos, 35% foram trotes, 20% referiam-se a fatos ou solicitavam informações sobre temas fora das atribuições da Ouvidoria, 14% foram ligações por engano e 6% foram de pessoas indagando sobre o andamento de suas denúncias. Em 1.300 casos (25%), os contatos resultaram na abertura de um protocolo.

Gráfico 1
Distribuição dos contatos feitos com a Ouvidoria de Polícia



Nos 1.000 casos que fogem à competência desta Ouvidoria, os atendentes forneceram informações para que as pessoas procurassem outros órgãos: 50% dos casos foram encaminhados à Ouvidoria Geral do estado, pois não diziam respeito a policiais e sim a outros tipos de funcionários públicos estaduais; 20% foram encaminhados a Ouvidorias de diversas prefeituras, uma vez que se referiam a guardas municipais e a outros servidores desse nível de governo. Dos 30% restantes, 20% foram dirigidos à Secretaria de Saúde do estado, 5% a Juizados de Pequenas Causas e 5% a outras instituições públicas e privadas.

II. PROTOCOLOS

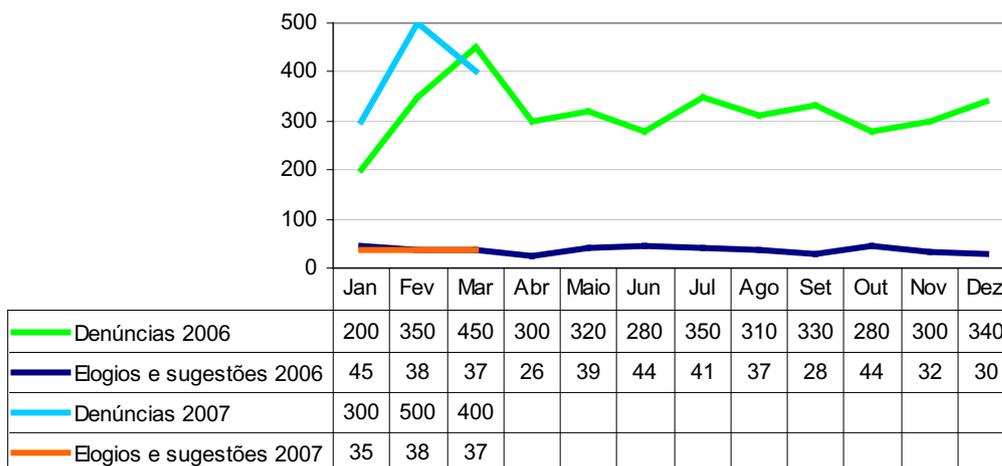
Os protocolos registrados pela Ouvidoria de Polícia contêm denúncias, elogios e/ou sugestões (ref envolvidos) e um elogio (sobre outro policial presente aos fatos). Por esse motivo, a soma de denúncias, elogios e sugestões pode superar o total de

protocolos registrados em cada período. Neste trimestre, os 1.300 protocolos abertos continham 1.200 denúncias, 75 elogios e 35 sugestões.

O Gráfico 2 mostra o número mensal de denúncias e de elogios ou sugestões registrados pela Ouvidoria de Polícia durante o período considerado e ao longo de todo o ano anterior. Como se pode notar, fevereiro foi o mês de pico das denúncias no primeiro trimestre de 2007, ao passo que em 2006, o maior volume de denúncias não só do trimestre, mas do ano todo, havia sido registrado no mês de março.

Comparando-se os primeiros trimestres de 2006 e 2007, observa-se ainda um aumento de 20% na quantidade de denúncias acolhidas (de 1.000 para 1.200) e um ligeiro decréscimo no número de elogios e sugestões (de 120 para 110). Entretanto, a observação de apenas 2 anos não permite saber se tais oscilações configuram uma tendência ou se são fenômenos meramente conjunturais.

Gráfico 2
Números de denúncias e de elogios ou sugestões registrados por mês – 2006 e 2007



II.1 Fontes

Os protocolos em geral são abertos a partir da iniciativa de pessoas – aqui chamadas de *comunicantes* – que comparecem, telefonam ou escrevem à Ouvidoria. Mas também podem ser registrados a partir de uma iniciativa indireta, isto é, quando a pessoa procura uma outra instituição e esta encaminha a denúncia à Ouvidoria. Há ainda casos em que a própria Ouvidoria de Polícia age “de ofício”, abrindo um protocolo com base em informações obtidas, por exemplo, nos meios de comunicação. Como se observa na Tabela 1 a seguir, mais de 80% dos 1.300 protocolos abertos no primeiro

trimestre de 2007 tiveram como fonte comunicantes diretos; 11,5% se originaram de instituições e 3,8%, de iniciativas de ofício da Ouvidoria.

Tabela 1
Protocolos segundo tipo de fonte

Fonte	N	%
Comunicante direto	1.100	84,6
Instituição	150	11,5
De ofício	50	3,8
Total	1.300	100,0

II.2 Canais de contato

Os comunicantes diretos dispõem de cinco meios de contato com a Ouvidoria de Polícia: presencial, telefônico, por carta, por fax e por formulário no site institucional. Dos 1.100 protocolos com comunicantes diretos registrados no trimestre em foco, o canal mais utilizado foi o telefônico (50% dos casos), seguido do comparecimento pessoal (31,8%) e do formulário *online* (11,4%), como mostra a Tabela 2.

Em comparação com igual período de 2006, nota-se um crescimento bastante expressivo dos protocolos abertos a partir de comparecimento pessoal, o que talvez se explique por um aumento da confiança da população no trabalho da Ouvidoria, e também pela recente abertura de núcleos de recepção de denúncias no interior do estado.

Tabela 2
Protocolos, segundo canal de contato utilizado pelos comunicantes

Tipo de contato	2006		2007	
	N	%	N	%
Presencial	150	15,0	350	31,8
Telefônico	600	60,0	550	50,0
Por carta ou fax	50	5,0	75	6,8
Por formulário <i>online</i>	50	5,0	125	11,4
Total	1.000	100,0	1.100	100,0

II.3 Natureza dos fatos comunicados

Os protocolos são classificados quanto à natureza dos fatos narrados. A Tabela 3 permite observar que, no trimestre em questão, mais de 20% dos protocolos continham denúncias relativas a *violência policial*, incluindo-se aí casos de homicídio, tortura e outras modalidades de agressão física. Diferentemente do primeiro trimestre do ano anterior, quando a categoria mais comum de denúncia foi *abuso de autoridade*, em 2007 a violência policial foi a modalidade mais denunciada, com destaque para a categoria “outros tipos de violência física”, que engloba crimes sexuais, roubos, lesões corporais, seqüestros etc., e que passou de 7,4% para 16%.

Vale ressaltar que a soma de todas as naturezas é superior ao total de protocolos, pois um mesmo protocolo pode conter fatos classificáveis em mais de uma natureza.

Tabela 3
Protocolos segundo a natureza dos fatos comunicados
nos primeiros trimestres de 2006 e 2007

Natureza da comunicação	1º trimestre de 2006		1º trimestre de 2007	
	N	%	N	%
Homicídio intencional	30	2,0	50	2,7
Tortura	10	0,7	30	1,6
Outros tipos de violência física	110	7,4	295	16,0
Corrupção	150	10,1	180	9,8
Abuso de autoridade	270	18,1	290	15,8
Outros crimes ou contravenções	220	14,8	230	12,5
Deficiências no serviço policial	140	9,4	160	8,7
Infração disciplinar	220	14,8	235	12,8
Outras denúncias	100	6,7	120	6,5
Denúncias de policiais	120	8,1	140	7,6
Elogios	80	5,4	75	4,1
Sugestões	40	2,7	35	1,9
Total de naturezas	1.490	100,0	1.840	100,0
Total de protocolos	1.120	-	1.300	-

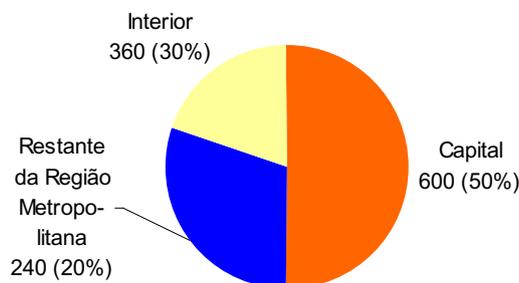
A partir deste ponto, focalizaremos apenas as denúncias, dado que elas representam mais de 90% do total de protocolos e também porque sua análise é especialmente relevante para a formulação de propostas de prevenção.

II.4 Região de ocorrência

O Gráfico 3 mostra a distribuição das denúncias segundo a região do estado onde ocorreram os fatos comunicados à Ouvidoria durante o trimestre em exame. Na sua maior parte (70%), essas denúncias se referem à capital ou à região metropolitana e apenas 30% delas mencionam localidades do interior – proporções praticamente idênticas às observadas no primeiro trimestre de 2006.

Isto não significa necessariamente que aconteçam mais abusos policiais na capital e no seu entorno, pois a distribuição regional das denúncias sofre forte influência da maior facilidade de acesso à Ouvidoria pelos moradores da região metropolitana.

Gráfico 3
Denúncias, segundo região de ocorrência
dos fatos relatados



II.5 Casos ocorridos na capital, segundo bairro

Como se viu acima, metade das denúncias referia-se a fatos ocorridos na capital do estado. A Tabela 4 permite visualizar a quantidade e a proporção de denúncias segundo os bairros onde tais fatos ocorreram. Observe-se que mais de 1/3 (cerca de 38%) das denúncias relativas à capital diziam respeito a apenas três bairros.

Tabela 4
Denúncias relativas à capital estadual,
segundo bairro de ocorrência dos fatos relatados

Bairro	N	%
Bairro A	100	16,7
Bairro B	70	11,7
Bairro C	55	9,2
Bairro D	45	7,5
Bairro E	40	6,7
Bairro F	30	5,0
Bairro G	25	4,2
Bairro H	20	3,3
Bairro I	15	2,5
Outros bairros	200	33,3
Total	600	100,0

III. PERFIL DAS INSTITUIÇÕES E DOS COMUNICANTES

III.1 Instituições

Como já dito, algumas denúncias não são apresentadas diretamente por um(a) comunicante, mas por intermédio de uma instituição. Vê-se na Tabela 5 que associações profissionais (OAB, por exemplo) e instituições públicas de defesa dos direitos humanos foram as entidades que mais encaminharam denúncias indiretas no trimestre em foco, tendo enviado, respectivamente, 50 e 30 casos à Ouvidoria. Essas instituições, via de regra, não encaminham elogios nem sugestões, apenas denúncias.

Tabela 5
Denúncias com fonte institucional, segundo tipo de instituição

Tipo de instituição	N	%
Associações profissionais	50	33,3
Instituições de defesa dos direitos humanos	30	20,0
Outras ONGs	15	10,0
Associações de bairros	15	10,0
Outros tipos de instituição	40	26,7
Total	150	100,0

III.2 Comunicantes

Quando apresentam denúncias, os comunicantes diretos podem escolher entre três graus de identificação pessoal: (a) *identificados* são os que não impõem nenhuma restrição à identificação; (b) *sigilosos* são os que se identificam apenas para a Ouvidoria, não autorizando a divulgação de informações pessoais para outros órgãos, e (c) *anônimos* são os que não fornecem a sua identidade nem para a Ouvidoria. A Tabela 6 mostra que, no primeiro trimestre de 2007, cerca de 64% dos denunciante diretos aceitaram identificar-se sem restrições e 22,7% forneceram sua identidade apenas à Ouvidoria de Polícia, para serem contatados posteriormente e informados do andamento das suas denúncias. Apenas 13,6% dos denunciante optaram pelo anonimato total.

Tabela 6
Número de denunciante diretos, segundo tipo de identificação

Identificação	N	%
Identificado	700	63,6
Sigiloso	250	22,7
Anônimo	150	13,6
Total	1.100	100,0

A seguir, é traçado o perfil dos comunicantes que procuraram a Ouvidoria de Polícia para registrar denúncias no primeiro trimestre de 2007. Sobre os denunciante anônimos, há muito poucas informações, mas elas serão analisadas sempre que possível.

Como mostra a Tabela 7, mais de 80% dos 1.100 denunciante diretos eram também as vítimas dos fatos relatados.

Tabela 7
Denunciante segundo tipo

Denunciante	N	%
Vítima	900	81,8
Não-vítima	200	18,2
Total	1.100	100,0

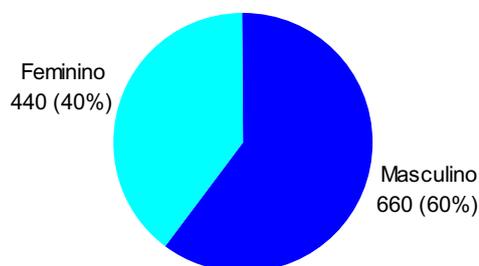
Em metade dos casos, os denunciante que não foram vítimas eram familiares próximos das vítimas – irmãos, filhos ou pais –, como se nota na Tabela 8.

Tabela 8
Denunciante não-vítimas, segundo relação com a(s) vítima(s) dos fatos denunciados

Relação denunciante-vítima	N	%
Amigo(a) / colega	90	45,0
Irmão(ã)	40	20,0
Filho(a)	30	15,0
Pai ou mãe	30	15,0
Outra relação	10	5,0
Total	200	100,0

Observa-se abaixo que a maioria dos denunciante é do sexo masculino (60%).

Gráfico 4
Distribuição dos denunciante por sexo



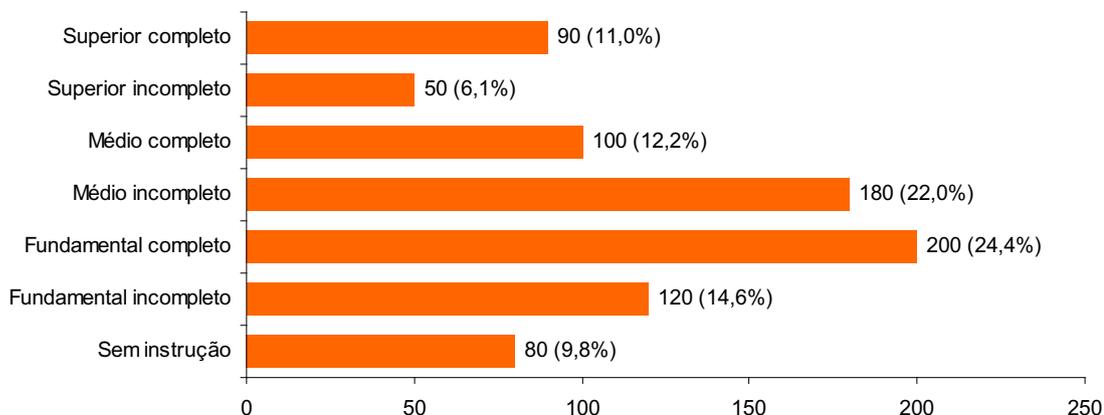
A Tabela 9 apresenta a distribuição dos denunciante por faixas etárias, sendo possível notar que quase 38% tinham menos de 30 anos de idade e quase 70% estavam abaixo dos 40. Do total de 1.100 denunciante diretos, 250 não informaram a idade.

Tabela 9
Distribuição dos denunciante por faixa etária

Idade	N	%
Até 18 anos	120	14,1
18 a 30 anos	200	23,5
30 a 40 anos	270	31,8
40 a 50 anos	110	12,9
50 a 60 anos	70	8,2
Mais de 60 anos	80	9,4
Total	850	100,0

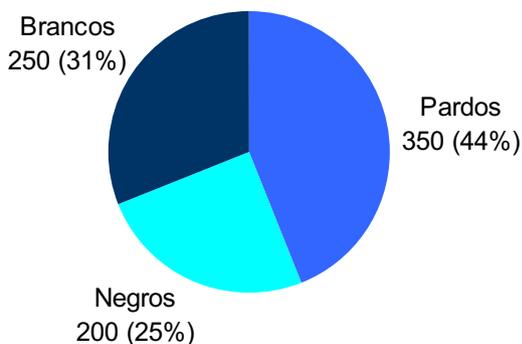
Nota-se ainda que mais de 70% dos denunciante têm nível de escolaridade inferior a ensino médio completo, sendo que 9,8% não possuem nenhuma instrução. Somente 17,1% do total cursaram alguma série do ensino superior. O grau de instrução de 280 pessoas não foi informado.

Gráfico 5
Distribuição dos denunciante por nível de escolaridade



Quando à raça/cor, o Gráfico 6 indica uma maior frequência de denunciante que se auto-classificam como pardos (43,8%), vindo em seguida os brancos (31,3%) e negros (25,0%). Das 1.100 pessoas que apresentaram denúncias no trimestre analisado, 300 não informaram sua raça/cor.

Gráfico 6
Distribuição dos denunciante por raça/cor



A Tabela seguinte mostra a distribuição dos denunciante de acordo com a renda pessoal mensal. Cerca da metade (52%) recebe de menos de 1 até 5 salários mínimos; 29,3% recebem mais de cinco salários e 18,7% não possuem renda. Vale lembrar que esta última categoria pode incluir estudantes e donas de casa de classe média, não

sendo necessariamente um indicador de pobreza. Dos denunciante diretos, 350 não puderam ou não quiseram informar sua renda mensal à Ouvidoria.

Tabela 10
Distribuição dos denunciante por faixas de
renda mensal (em salários mínimos)

Renda	N	%
Sem renda	140	18,7
Até 1 salário mínimo	170	22,7
Mais de 1 a 5 salários mínimos	220	29,3
Mais de 5 a 10 salários mínimos	120	16,0
Mais de 10 salários mínimos	100	13,3
Total	750	100,0

Em suma, o perfil do(a) denunciante médio é o de uma pessoa jovem, com pouca instrução e baixa renda, o que corresponde ao perfil de pessoas que mais sofrem abusos por parte da polícia, particularmente nos casos de violência policial. A proporção de negros e pardos entre as pessoas que apresentaram denúncias é bem maior do que na população total do estado.

Trata-se, basicamente, do mesmo perfil verificado em anos anteriores. Contudo, o aumento das denúncias de violência policial que se observou entre o primeiro trimestre de 2006 e o de 2007, se mantido no futuro, pode fazer crescer ainda mais a parcela de comunicantes com baixa renda e baixa escolaridade.

IV. PERFIL DOS AUTORES DE ABUSOS

A Ouvidoria de Polícia recebe denúncias de desvios de conduta praticados por agentes da Polícia Militar e da Polícia Civil. Na Tabela 11 apresenta-se o número absoluto de denunciado de cada corporação e também uma comparação entre as duas polícias levando em conta o tamanho dos seus efetivos. Ao longo do trimestre em foco, a Polícia Militar teve 1.000 agentes denunciado, contra 500 da Polícia Civil, mas, quando se consideram os respectivos efetivos, resulta que a Polícia Civil teve um índice de denúncias – 16,7 para cada 100 agentes – maior que o da Polícia Militar, com 10 denunciado em cada 100 policiais.

Tabela 11
Número de denunciados, efetivo e denunciados
por cem agentes, segundo corporação

Corporação	Denunciados	Efetivo	Denunciados por 100 agentes
Polícia Militar	1.000	10.000	10,0
Polícia Civil	500	3.000	16,7
Total	1.500	13.000	11,5

IV.1 Polícia Militar

Entre os policiais militares, como mostra a Tabela 12, os postos com maiores números absolutos de agentes denunciados foram os de cabo (240 denúncias) e soldado (200 denúncias). Contudo, proporcionalmente aos efetivos de cada patente ou graduação, os postos que apresentaram maiores incidências de denúncias estavam no topo, e não na base da hierarquia: os de major, tenente-coronel e coronel, cada uma das patentes com 20 ou mais denunciados para cada 100 agentes.

Tabela 12
Denunciados da Polícia Militar, segundo patente ou graduação

Patente/ graduação	Nº de denunciados	Efetivo	Denunciados por 100 agentes
Coronel	2	10	20,0
Tenente-coronel	40	200	20,0
Major	70	340	20,6
Capitão	98	550	17,8
Tenente	120	800	15,0
Aspirante	60	1000	6,0
Sargento	170	1.600	10,6
Cabo	240	2.500	9,6
Soldado	200	3.000	6,7
Total	1.000	10.000	10,0

Os batalhões A, B e C tiveram os maiores números de denunciados no período, com 230, 180 e 130 policiais militares, respectivamente. O Batalhão A aparece no topo da lista pelo terceiro trimestre consecutivo, razão pela qual é preciso diagnosticar as causas e discutir as medidas preventivas cabíveis para reverter esse quadro.

Tabela 13
Denunciados na Polícia Militar segundo unidade policial

Unidade policial	Nº de denunciados	Denunciados por 100 agentes
Batalhão A	230	23,0
Batalhão B	180	18,0
Batalhão C	130	13,0
Batalhão D	100	10,0
Batalhão E	90	9,0
Batalhão F	70	7,0
Batalhão G	65	6,5
Batalhão H	60	6,0
Outros batalhões	75	7,5
Total	1.000	100,0

IV.2 Polícia Civil

Quanto aos cargos da Polícia Civil com maior incidência de queixas à Ouvidoria, a Tabela 14 aponta o de detetive em primeiro lugar, com 200 policiais denunciados, quase metade do total de denúncias relativas a essa corporação. Porém, em proporção ao efetivo de cada cargo, são os delegados que encabeçam o *ranking*, com 26,7 denunciados para cada 100 agentes, seguidos de perto pelos peritos criminais.

Tabela 14
Denunciados da Polícia Civil, segundo cargo

Cargo	Nº de denunciados	Efetivo	Denunciados por 100 agentes
Delegado	80	300	26,7
Escrivão	70	400	17,5
Detetive	200	1.600	12,5
Inspetor	40	250	16,0
Perito criminal	65	250	26,0
Médico legista	45	200	22,5
Total	500	3.000	16,7

As unidades da Polícia Civil com maiores números de denunciados foram as Delegacias A, B e C: 100, 85 e 60 denunciados, respectivamente. Já a Delegacia E, que em trimestres anteriores aparecia no topo da lista, ocupa agora o quinto lugar, o que indica que as medidas discutidas com o delegado regional em relação a essa delegacia podem estar começando a apresentar resultados satisfatórios.

Tabela 15
Denunciados da Polícia Civil segundo unidade policial

Unidade policial	Denunciados	Denunciados por 100 agentes
Delegacia A	100	20,0
Delegacia B	85	17,0
Delegacia C	60	12,0
Delegacia D	55	11,0
Delegacia E	45	9,0
Delegacia F	40	8,0
Delegacia G	35	7,0
Delegacia H	30	6,0
Outras delegacias	50	10
Total	500	100,0

V. RESULTADOS DE DENÚNCIAS

As 300 denúncias arquivadas pela Ouvidoria no trimestre em exame aparecem desagregadas na Tabela 16 de acordo com a situação no momento do arquivamento, independentemente da data em que foi realizada a denúncia. A primeira parte da tabela mostra que, desses 300 casos, 200 foram investigados pela Corregedoria, metade dos quais sem resultados conclusivos.

Na segunda parte, constata-se que a Ouvidoria considerou satisfatória a investigação da Corregedoria em cerca de 75% dos casos, uma proporção semelhante à registrada no trimestre passado.

Na terceira e última parte da tabela, ressalta a baixa proporção de denúncias que resultaram em punições administrativas ou em processos penais: 25% do total, parcela muito exígua para satisfazer as expectativas dos denunciantes. Vale notar, porém, que esse percentual é maior que os 15% registrados no mesmo trimestre de 2006.

Tabela 16
Denúncias arquivadas no trimestre pela Ouvidoria de Polícia

16.1 – Denúncias investigadas e não investigadas

Denúncias sem elementos suficientes para permitir investigação	100
Denúncias com elementos suficientes para permitir investigação	200
<i>Investigação da Corregedoria determinou que houve abusos</i>	50
<i>Investigação da Corregedoria determinou que denúncia foi infundada</i>	50
<i>Investigação da Corregedoria foi inconclusiva</i>	100
Total de denúncias arquivadas	300

16.2 – Denúncias investigadas, segundo avaliação da Ouvidoria

Investigação da Corregedoria avaliada como satisfatória	150
Investigação da Corregedoria avaliada como insatisfatória	50
Total de denúncias investigadas	200

16.3 – Denúncias investigadas, segundo resultado

Denúncias resultantes em processo penal	20
<i>Condenação penal (1ª. Instância)</i>	5
<i>Absolvição</i>	1
<i>Julgamento pendente</i>	14
Denúncias resultantes em punição administrativa	30
<i>Punição administrativa avaliada como insuficiente pela Ouvidoria</i>	19
<i>Punição administrativa avaliada como justa pela Ouvidoria</i>	10
<i>Punição administrativa avaliada como excessiva pela Ouvidoria</i>	1
Denúncias sem processo nem punição (infundadas, com investigação inconclusiva ou sem punição por outros motivos)	150
Total de denúncias investigadas	200

O tempo médio decorrido entre o registro do protocolo na Ouvidoria e o desfecho do caso foi de um ano e meio. Para os casos encaminhados ao Ministério Público, o lapso médio foi de 6 meses entre a ocorrência dos fatos e a apresentação de denúncia pelo MP. Esses prazos são bastante semelhantes aos registrados em trimestres anteriores.

VI. CONCLUSÕES

A Ouvidoria recebeu um total de 5.100 contatos no primeiro trimestre de 2007, dos quais apenas 25% se transformaram em protocolos. Merece atenção o alto número de trotes e também, embora em menor medida, de pessoas que ligam para solicitar informações ou atendimentos fora da competência da Ouvidoria. Isso aponta para a necessidade de intensificar as campanhas de divulgação da existência e dos objetivos do órgão de controle externo da polícia, que incorporem também um apelo contra os trotes, mostrando o prejuízo que eles causam ao funcionamento institucional.

Foram 1.300 os protocolos abertos neste trimestre, dos quais 1.200 continham denúncias – um aumento de 20% em relação ao número de denúncias registradas no mesmo período do ano anterior. Longe de constituir problema, esse aumento era esperado em função da abertura de núcleos da Ouvidoria no interior e das campanhas de divulgação da instituição realizadas nos últimos meses. O objetivo é estimular ainda mais o crescimento do número de denúncias, sobretudo daquelas provenientes do interior. Atualmente, 70% dos protocolos continuam procedendo da Região Metropolitana, como em períodos anteriores, mas, com a abertura dos novos núcleos, espera-se que, até 2008, essa proporção caia para 50%.

Causa preocupação o aumento das denúncias de violência policial, tanto em números absolutos quanto em proporção ao total de denúncias. O abuso de autoridade, tipo mais comum de denúncia nos trimestres anteriores, cedeu primazia aos relatos de agressões, torturas e uso arbitrário da força. Em função da gravidade do problema, a Ouvidoria elegeu a violência policial como foco temático do próximo relatório trimestral, para estudar mais em profundidade os casos relatados e refletir sobre medidas preventivas a serem adotadas.

Em termos absolutos, há mais reclamações contra a Polícia Militar do que contra a Polícia Civil. Porém, quando levamos em conta o efetivo de cada corporação, há proporcionalmente mais denúncias contra policiais civis, uma tendência também observada em períodos anteriores e em boa parte das Ouvidorias de Polícia do Brasil.

Na capital, os bairros A, B e C continuam concentrando parcela significativa das denúncias. A Ouvidoria convocou para o mês de maio próximo uma reunião com lideranças comunitárias do bairro A, autoridades municipais, o comandante do batalhão e o delegado da área para discutir possíveis soluções para o fato de o batalhão localizado nesse bairro continuar pelo terceiro ano consecutivo como campeão de queixas sobre abusos policiais.

Já a Delegacia E, que em períodos anteriores aparecia como a mais problemática, passou neste trimestre para o quinto lugar no *ranking* das denúncias, o que pode significar que começaram a surtir efeito as medidas discutidas no mês de janeiro com o delegado regional da Polícia Civil.

O perfil médio do denunciante corresponde a uma pessoa jovem, de escassos recursos e pouca escolaridade. Esse perfil se mantém em relação aos trimestres anteriores.

Quanto ao resultado das denúncias, houve, no trimestre, um aumento da proporção das que resultaram em abertura de processo penal ou em punição administrativa, e uma pequena redução do tempo transcorrido entre a denúncia e o final das investigações. O resultado, contudo, ainda está longe das expectativas dos denunciante reveladas nas últimas pesquisas, e, no caso das punições administrativas impostas pelas polícias, tampouco preenche as expectativas da Ouvidoria, que, neste trimestre, considerou a maioria delas insatisfatória ou insuficiente.

VII. OUTRAS ATIVIDADES

Notícias

- No dia 13 de janeiro de 2007 foi aberto oficialmente o núcleo da Ouvidoria no município de São João, em parceria com a Universidade Santa Clara, que empresta o espaço e os estagiários que atenderão as pessoas. A abertura contou com a presença do reitor, do ouvidor e do secretário de Defesa Social. Ao longo da semana precedente, funcionários da Ouvidoria realizaram um treinamento para os estagiários que desenvolverão esse trabalho.
- A Ouvidoria está em negociações com a Ordem de Advogados do Brasil (OAB) do estado para viabilizar a possibilidade de que os escritórios da OAB no interior possam receber denúncias contra policiais e encaminhá-las à Ouvidoria.
- Na semana dos dias 13 a 17 de fevereiro foi realizado um curso na Academia da Polícia Militar para tenentes que integrarão o novo projeto de Polícia Comunitária. A Ouvidoria participou do treinamento ministrando aulas sobre controle externo da atividade policial.
- A Ouvidoria assinou um convênio com a Universidade Federal de XX (UFXX) para a realização de uma pesquisa sobre a percepção pública da Ouvidoria na sociedade, a ser realizada no segundo semestre deste ano.

Agenda

- Nos dias 1º e 2 de junho terá lugar o seminário “Conheça a sua Ouvidoria”, a ser realizado no Teatro Merval do município de Viegas. Nessa ocasião, prefeitos, vereadores e lideranças comunitárias do norte do estado serão apresentados ao trabalho da Ouvidoria e discutirão como melhorar o funcionamento da segurança na região. Qualquer pessoa que queira participar pode se dirigir ao núcleo da Ouvidoria em Viegas.
- *Concurso*: a Ouvidoria de Polícia convoca concurso público para a contratação de um(a) assistente social para o seu setor de atendimento. Favor enviar *curriculum vitae* e duas cartas de recomendação para a sede da Ouvidoria, num envelope com a inscrição “Concurso para Assistente Social”. A data-limite para postagem é 30 de junho de 2007.

Conjuntura

- A proposta de lei na Assembléia Legislativa para modificar o Código Disciplinar da Polícia Militar do nosso estado constitui um momento singular para debater a questão do controle interno e externo da atividade policial. O objetivo é modificar o Código para que ele ofereça direito de defesa aos policiais em todas as instâncias, mas ao mesmo tempo consiga fazer com que os processos e sindicâncias sejam concluídos num prazo razoável, sem dar lugar a manobras protelatórias.
- Por outro lado, a Ouvidoria apóia abertamente o fim da prisão administrativa para os policiais militares, incompatível com a nossa Constituição.
- A Ouvidoria chama a população a refletir sobre esse tema, cuja discussão não deve ficar restrita aos parlamentares ou aos profissionais de segurança pública, e convocará oportunamente um debate aberto sobre a questão.

* * *

A recente aprovação da continuidade, para o ano que vem, do projeto de cooperação da União Européia com o Fórum Nacional de Ouvidores de Polícia representa uma grande oportunidade para fortalecer as Ouvidorias no Brasil, especialmente aquelas de recente criação. O objetivo do Fórum, de acordo com a SEDH e a SENASP, é conseguir que em 2008 existam pelo menos 20 unidades federativas com Ouvidorias de Polícia adequadas ao modelo geral definido pelo Fórum.

Capítulo 8

Relacionamento com outras instituições e estratégias de comunicação

8.1. Introdução

Este capítulo tem dois objetivos: (a) ressaltar a importância do relacionamento constante e proativo da Ouvidoria com determinados órgãos públicos e entidades da sociedade civil; (b) justificar a necessidade de uma assessoria de comunicação social nas Ouvidorias de Polícia, apresentando um exemplo de estrutura para esse tipo de assessoria.

Vários dos temas focalizados a seguir já foram tratados em capítulos anteriores, especialmente no 3º, que aponta os limites de um controle externo meramente reativo, e no 4º, que sugere diversas linhas de atuação proativa para as Ouvidorias brasileiras. Aqui, esses temas são retomados de forma mais direta, agregando-se informações e sugestões práticas no sentido do estreitamento dos laços dos órgãos de controle externo das polícias com outras instituições do Estado e da sociedade civil, assim como do aumento da capacidade de comunicação das Ouvidorias.

8.2. Parceiros fundamentais

Por complementarem o trabalho da Ouvidoria de Polícia, por possibilitarem a implementação de sugestões que ela formula ou por promoverem seu fortalecimento político, determinadas instituições são essenciais para o exercício de um controle externo realmente eficiente, capaz de melhorar a relação entre as polícias e a sociedade. É a parceria com essas instituições que permitirá à Ouvidoria, entre outras coisas:

- ser socialmente representativa;
- ter respaldo político;

- ampliar seu acesso a informações;
- maximizar as possibilidades de apuração e punição de desvios de conduta de policiais;
- influenciar a tomada de decisões na gestão da segurança pública.

A Figura 1 esquematiza os parceiros mais importantes, cada um dos quais será comentado separadamente nos itens a seguir, em que se apresentarão algumas informações institucionais básicas e se sublinharão dificuldades e possibilidades de trabalho conjunto em cada caso.



Figura 1 – Parceiros da Ouvidoria

8.2.1. Polícias

A relação com as polícias é um ponto muito sensível no funcionamento da Ouvidoria. Em todas as partes do mundo, verifica-se com frequência um certo distanciamento, desconforto ou mesmo conflito entre órgãos fiscalizadores e fiscalizados.

No Brasil essa relação costuma ser especialmente problemática, como já foi ressaltado no capítulo 3. Não raro se encontram agentes, tanto das cúpulas quanto das bases das corporações policiais, que enxergam no órgão de controle externo um “inimigo”, cujos únicos objetivos são apontar defeitos, denunciar e punir. A polarização que se criou na sociedade brasileira entre o “mundo dos direitos humanos”, com o qual as Ouvidorias são identificadas, e o “mundo policial” também contribui para uma atitude de resistência e desconfiança.

Mas também não é raro que policiais alterem substancialmente sua opinião inicial ao perceberem que a Ouvidoria pode ajudá-los quando são vítimas de abusos praticados por colegas e superiores. Ou ao entenderem que o controle externo não é *contra* a polícia, e sim a favor da qualidade e legitimidade do trabalho policial.

Pelo menos num primeiro momento, a relação com as polícias tende a ser tensa, o que requer um investimento especial para tentar reconstruí-la da forma mais positiva possível. Isso porque, de todas as instituições com que as Ouvidorias têm de se relacionar, as polícias são sem dúvida as mais importantes: delas dependem, entre outras coisas, as informações necessárias à efetivação do controle externo, a apuração dos abusos e crimes cometidos por policiais, a aplicação de punições disciplinares e a implementação de mudanças institucionais que venham a ser sugeridas.

A construção de uma parceria efetiva também é imprescindível para que a Ouvidoria realmente conheça o funcionamento institucional das polícias, assim como as características e os problemas específicos do trabalho policial, de tal modo que as demandas e propostas que formula possam ser factíveis, realistas, e possam encontrar algum apoio dentro das próprias corporações. Essa parceria é fundamental ainda para a implementação de medidas de valorização profissional e de melhoria das condições de vida e de trabalho dos policiais.

O investimento numa relação a mais positiva possível com as polícias é necessária para que a Ouvidoria:

- conheça de fato as rotinas policiais;
- entenda as peculiaridades e dificuldades do trabalho policial;
- tenha acesso às informações de que necessita para exercer o controle externo (relativas a agentes, escalas de trabalho, armas, viaturas etc.);
- acompanhe a investigação das infrações disciplinares e dos crimes praticados por policiais;
- obtenha resposta mais ágil para suas demandas de averiguações e de prazos;
- conquiste a confiança de setores importantes das corporações;
- consiga induzir mudanças significativas nas práticas policiais, que corrijam problemas detectados a partir das queixas da população, contribuindo dessa forma para a implementação de políticas que possam prevenir os abusos cometidos por policiais e melhorar os serviços de segurança pública;
- ajude a implementar melhorias significativas nas condições de vida e de trabalho dos policiais, que beneficiarão não apenas os próprios policiais, mas também o serviço prestado à população.

Assim, desenvolver uma relação de parceria não implica apenas potencializar o trabalho de controle externo na redução dos abusos policiais contra a população civil. Significa também ampliar a percepção, pelas polícias, de que a Ouvidoria é uma aliada, não uma inimiga; de que ela efetivamente aponta falhas e pede punições, mas não porque seu objetivo seja “perseguir” policiais, e sim porque pretende contribuir para o aperfeiçoamento dos órgãos e das políticas de segurança. Significa, em suma, disseminar a idéia de que a própria polícia é, além da sociedade, a grande beneficiária das melhorias que possam ser introduzidas como consequência do controle externo.

Em sua rotina de trabalho, a Ouvidoria deve conhecer a distribuição territorial e a competência de cada polícia e de cada uma de suas unidades internas, para saber a quem se dirigir quando necessário. Isso é fundamental para que as denúncias, reclamações e sugestões feitas pela população sejam encaminhadas corretamente e no menor tempo possível. Um exemplo: nem sempre as Corregedorias de Polícia têm jurisdição em todo o estado, logo a Ouvidoria local precisa saber a quem recorrer nas áreas onde o órgão de controle interno não atua.

Além disso, a Ouvidoria recebe certos tipos de reclamações – como “mau atendimento” ou “falta de policiamento” – que, em princípio, não exigem investigação formal e que podem ser encaminhadas não só à Corregedoria mas também diretamente à unidade denunciada. Do mesmo modo, elogios e sugestões podem também ser repassados diretamente a uma unidade quando forem referidos a policiais ou à atuação dessa unidade específica.

Outro requisito fundamental é o conhecimento das hierarquias institucionais, dos poderes e competências de cada cargo, graduação ou patente, para economizar tempo de tramitação interna dirigindo-se aos interlocutores adequados.

Assessores policiais civis e militares presentes no quadro funcional das Ouvidorias devem representar um papel de ponte com suas corporações, além de atuarem como consultores para diversos assuntos relativos à tramitação das denúncias (ver capítulo 4). Nas unidades federativas em que a Polícia Científica é independente da Polícia Civil, devem-se buscar formas de manter uma parceria permanente, também, com a primeira – não só porque a Ouvidoria pode receber denúncias que envolvam os agentes dessa instituição, como porque precisa em muitos casos de consultoria técnica sobre perícias, exames e laudos constantes das investigações. Ademais, na medida em que o órgão de controle externo realize apurações preliminares ou de denúncias específicas (ver capítulo 4), seu núcleo investigativo pode constituir-se num outro forte elo de ligação da Ouvidoria com a polícia científica.

Eis mais algumas recomendações práticas para o estreitamento da parceria entre Ouvidoria e polícias:

- Comunicar às corporações o conteúdo de relatórios e propostas, bem como os eventos programados, antes de passá-los à imprensa;
- Reunir-se periodicamente com comandos ou chefias locais, e com o(a) corregedor(a) de polícia, nas áreas que apresentem grande volume de denúncias;
- Incentivar denúncias de policiais contra abusos praticados por superiores. Ainda que isso possa gerar atritos com os comandos corporativos, é fundamental, por outro lado, para ampliar a legitimidade da Ouvidoria junto às bases policiais;
- Participar da formulação de programas de valorização dos profissionais de polícia, envolvendo tanto a própria área de segurança como outros setores do governo – habitação, saúde, educação etc. –, e dirigidos tanto aos policiais como às suas famílias;
- Trabalhar ativamente na difusão de informações, dentro das polícias, sobre a natureza e os objetivos do controle externo (ver, mais adiante, o item 8.3);
- Desenvolver estratégias de intercâmbio de informações com as polícias, oferecendo-lhes contrapartidas concretas pelo acesso às suas bases de dados: por exemplo, assistência técnica na elaboração de projetos; apoio à melhoria da gestão de sistemas de informação; fornecimento de dados (evidentemente, excetuando os confidenciais) disponíveis na Ouvidoria.
- Procurar estabelecer contatos regulares e intercâmbio de informações com a Polícia Federal, já que, em várias unidades da federação, esta tem exercido um papel de controle das polícias estaduais, investigando crimes federais cometidos por seus agentes.

8.2.2. Corregedorias de Polícia

A estruturação e a abrangência dos órgãos de controle interno da polícia não são as mesmas em todas as unidades federativas. Há estados com Corregedorias unificadas, que investigam policiais de qualquer corporação, e há outros, a maioria, em que cada polícia tem a sua própria Corregedoria.

Como já foi descrito no Capítulo 3 (seção 3.2), o controle interno atua nas esferas penal e administrativa. Na primeira, a Corregedoria, por meio de um inquérito, apura

crimes praticados por policiais e essa apuração é posteriormente submetida ao Ministério Público e ao Poder Judiciário, que decidirão pela instauração ou não de uma ação penal e pela punição ou não dos acusados. Já na esfera administrativa são apuradas faltas disciplinares por meio de sindicâncias ou processos administrativos, e o desdobramento dos casos é decidido pelas próprias polícias. Essa diferença de encaminhamento é importante uma vez que, no âmbito penal, o trabalho da Corregedoria se sujeita a órgãos externos, enquanto no administrativo, não necessariamente, embora suas determinações sejam sempre recorríveis na esfera judicial.

Também já foi mencionado que, no atual modelo brasileiro de controle externo da polícia, o trabalho das Ouvidorias depende visceralmente da qualidade das investigações feitas pelas Corregedorias e da disposição destas em fornecer informações sobre o andamento dos casos. Se a Corregedoria age de forma muito corporativa, se não investiga imparcialmente ou se não tem condições de apurar eficazmente as denúncias, isso gera impunidade para os abusos cometidos por policiais, a despeito dos esforços na direção contrária que a Ouvidoria possa fazer.

É fundamental, portanto, que o controle externo se empenhe no fortalecimento das Corregedorias de Polícia e na melhoria da qualidade das investigações que elas realizam, procurando superar os antagonismos que normalmente existem entre os dois órgãos e somar forças no enfrentamento das pressões corporativas, hierárquicas e políticas que se opõem aos controles sobre a atividade policial.

Um dos caminhos possíveis seria, por exemplo, o monitoramento *in loco* pela Ouvidoria das apurações na Corregedoria; outro, mais abrangente, seria o apoio a medidas de ampliação da independência e da autoridade das Corregedorias no interior das polícias (carreira própria ou estabilidade funcional, gratificação salarial específica, maior autonomia institucional, etc.).

Vale ressaltar a necessidade, também, de estratégias para lidar com problemas rotineiros, como o não-cumprimento de prazos pela Corregedoria ou o resultado insatisfatório das investigações. O fato de as Ouvidorias, no atual modelo, não terem poder requisitório torna ainda mais crucial a construção do melhor relacionamento possível com as Corregedorias, para que as requisições do órgão de controle externo — relativas a datas, a novas diligências, etc. — tenham maior chance de ser atendidas.

O ideal é que a Corregedoria venha a enxergar a Ouvidoria não como antagonista, mas como um órgão capaz de potencializar o trabalho de controle interno, por vários motivos:

- a) por não fazer parte da polícia, o que a torna mais confiável para os denunciantes;
- b) por oferecer meios mais diversificados para a apresentação de queixas contra policiais;
- c) por aceitar denúncias anônimas;
- d) por manter maior proximidade com a sociedade civil.

Na medida que a Ouvidoria trabalhe para fortalecer as Corregedorias, estas últimas podem visualizá-la também como um aliado na luta para superar a escassez de recursos, a desconfiança da sociedade e as resistências corporativas internas às polícias.

Mas, de qualquer modo, é sempre importante ter em mente as dificuldades de se construir uma relação harmônica e produtiva entre os órgãos de controle interno e externo, já que isto não depende apenas da Ouvidoria. Se a Corregedoria não desempenha a contento sua função, o conflito entre os dois órgãos acaba sendo inevitável.

Nessa construção, necessária, embora difícil, de uma relação de complementaridade entre as duas instâncias de controle, os assessores policiais que trabalham nas Ouvidorias têm um papel muito importante a desempenhar.

8.2.3. Ministério Público¹

De acordo com a Constituição Federal, como já foi visto, o controle externo das polícias no Brasil cabe formalmente ao Ministério Público. Essa atribuição não se limita à atividade-fim, ou seja, ao controle do inquérito policial e do cumprimento de prazos. Estende-se também à própria prestação dos serviços de segurança, o que inclui fiscalização de toda a atividade de polícia para garantir a observância da lei, o respeito aos direitos humanos, a eficácia da ação policial e a eficiência na utilização dos recursos públicos.

Ao contrário das Ouvidorias, que, no atual modelo, limitam-se a acompanhar investigações e requisitar diligências, o Ministério Público, em princípio, pode realizar investigações (embora a extensão dessa capacidade seja até hoje controvertida) e oferecer denúncia contra policiais, dando início ao processo penal.

¹ Endereços na internet de todos os Ministérios Públicos federal e estaduais podem ser encontrados na seção de links do site da Associação Nacional dos Membros do Ministério Público [<http://www.conamp.org.br>].

Por outro lado, o MP exerce diversas atividades, não sendo especializado, como as Ouvidorias, no controle externo das polícias. O que pode fazer com que esta última função acabe ficando em segundo plano, ou nem sequer chegue a ser desenvolvida, a exemplo do que hoje ocorre em diversas unidades da federação.

Na verdade, os MPs têm vocações diferentes em diferentes estados. Alguns criaram núcleos com o objetivo específico de controlar a polícia, ainda que tal controle em geral focalize apenas alguns desvios e não o conjunto das questões relacionadas à qualidade dos serviços de segurança. Em outras UFs, porém, o órgão se limita a exercer seu papel de promotoria, fiscalizando o “produto final” da atividade policial (o inquérito), mas não as condições em que ele foi produzido. De modo geral, pode-se dizer que o MP pouco tem desempenhado a função de controlar as polícias (ver capítulo 3).

Mas, mesmo na sua versão mais restrita, o trabalho do órgão é de fundamental importância para o controle externo exercido pelas Ouvidorias, pois, sendo o titular das ações penais, dele depende a apresentação de denúncia contra policiais praticantes de crimes. Daí a importância de estreitar laços com esse poderoso parceiro na luta contra a impunidade dos delitos cometidos por agentes da lei.

Diversas Ouvidorias já adotam a prática de enviar ao MP as denúncias mais graves que recebem, antes mesmo de expedir os respectivos protocolos às Corregedorias, procurando com isso ampliar a pressão para que os crimes sejam investigados, ou, pelo menos, informar a promotoria sobre a existência do caso. Investigações consideradas insatisfatórias pela Ouvidoria também costumam ser remetidas ao órgão, com o mesmo objetivo de pressionar as Corregedorias a cumprirem todos os procedimentos necessários. Além disso, uma Ouvidoria desenvolveu a experiência, já mencionada no capítulo 4, de montagem de um programa específico de combate à corrupção policial envolvendo a participação regular de promotores.

Mas ainda há muito terreno a ser trilhado na construção de parcerias com o Ministério Público, contemplando, entre outras coisas, esquemas de intercâmbio que permitam às Ouvidorias obter mais informações sobre o andamento dos processos penais e, em contrapartida, repassar ao MP informações originadas de denúncias da população. Em geral, as Ouvidorias desconhecem o andamento dos casos após a abertura da ação penal e não tem sido fácil estabelecer uma rotina de troca de informações.

Estratégias conjuntas de comunicação também poderiam ser úteis aos dois órgãos, permitindo aumentar a visibilidade das ações de ambos.

O MINISTÉRIO PÚBLICO

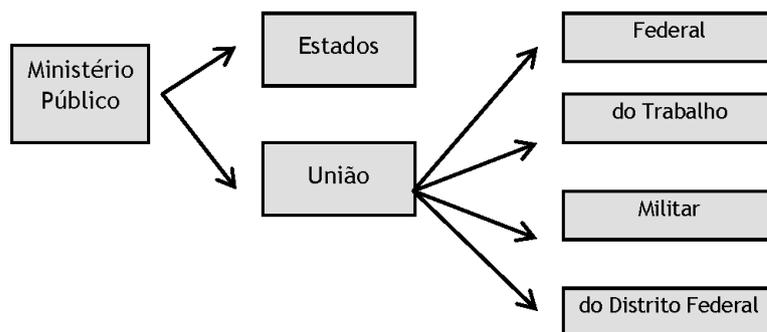
A Constituição Federal de 1988 ampliou muito as atribuições do Ministério Público, adicionando ao seu papel tradicional de promotoria a vasta incumbência de defensor da ordem jurídica, dos direitos constitucionais, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Entre as funções específicas decorrentes dessa incumbência está a de exercer o controle externo das polícias (art. 129, inciso VII), nas formas definidas por legislação complementar, que incluem o monitoramento de todos os estágios do trabalho policial, o exame de todos os documentos e procedimentos relacionados às investigações, e a denúncia de crimes e violações de direitos dos cidadãos.

O MP não é subordinado a nenhum dos poderes do Estado (Executivo, Legislativo ou Judiciário) e tem autonomia administrativa e financeira. Não pode ser extinto por qualquer dos poderes nem ter suas atribuições repassadas a outras instituições.

Diferentemente do Judiciário, que atua mediante provocação, o Ministério Público pode agir por iniciativa própria, sempre que considerar que os interesses sociais estejam ameaçados. Ou então, pode ser acionado por qualquer cidadão que considerar que algum direito ou princípio jurídico esteja sob ameaça.

ORGANIZAÇÃO



ESTRUTURA BÁSICA DOS MPs



A Emenda Constitucional nº 45, de 2004, criou o Conselho Nacional do Ministério Público, órgão responsável pelo exercício do controle do MP, abrangendo a fiscalização da sua atuação administrativa e financeira, bem como do cumprimento dos deveres funcionais de seus membros.

PODERES DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

- Expedir atos regulamentares ou recomendar providências;
- Apreciar a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Ministério Público, e adotar as providências para que se ajustem à lei;
- Receber reclamações contra membros ou órgãos do Ministério Público
- Avocar processos disciplinares em curso, determinar a remoção, a disponibilidade ou a aposentadoria e aplicar outras sanções administrativas, assegurada ampla defesa;
- Rever os processos disciplinares de membros do Ministério Público julgados há menos de um ano.

Dado que o Conselho tem poder normativo em âmbito nacional, ou seja, pode expedir normas que obriguem todos os Ministérios Públicos do país, é interessante que a Ouvidoria recorra a ele, por exemplo, para encaminhar sugestões relativas à atuação dos MP's em casos envolvendo abusos policiais.²

2 Mais informações sobre o Conselho Nacional do Ministério Público podem ser obtidas no site oficial do órgão [<http://www.cnmp.gov.br>].

8.2.4. Poder Judiciário

Enquanto as próprias polícias podem aplicar sanções disciplinares, somente o Judiciário pode determinar a punição penal dos policiais envolvidos em atos criminosos. São três as suas esferas de atuação relevantes para o controle externo das polícias:

- Justiça Militar, que processa e julga crimes praticados por policiais militares, de acordo com o Código Penal Militar;
- Justiça Criminal, que processa e julga crimes praticados com envolvimento de policiais civis e crimes, praticados por policiais militares, que não constem do Código Penal Militar. Desde 1996, incluem-se também no âmbito da Justiça comum os crimes dolosos contra a vida cometidos por policiais militares em exercício da função;
- Justiça Cível, que pode responsabilizar civilmente policiais que cometam abusos, condenando-os a indenizar as vítimas de seus atos, sem prejuízo do processo penal, quando for o caso.

Mas a participação do Poder Judiciário no controle da polícia não se limita ao julgamento de delitos e à punição dos culpados. Estende-se também à fiscalização da qualidade dos inquéritos e à apuração de denúncias sobre métodos ilegais de investigação e abusos praticados em unidades policiais. Torturas e maus tratos, por exemplo, são muitas vezes levados diretamente ao conhecimento do Judiciário, que pode instaurar procedimentos para determinar a veracidade dos fatos.

COMO O JUDICIÁRIO CONTROLA A POLÍCIA

- Fiscalizando os prazos dos inquéritos policiais
- Verificando como as provas de uma investigação foram produzidas
- Punindo policiais criminosos

No que diz respeito aos inquéritos, é o Judiciário quem decide sobre a prorrogação dos prazos de conclusão das investigações, sobre a legalidade das provas produzidas e da própria investigação. Uma investigação ilegal, por exemplo, pode ser interrompida quando o Judiciário concede *habeas corpus* determinando o trancamento da ação penal.

Um problema sério para as Ouvidorias de Polícia tem sido a dificuldade de acesso a informações sobre a tramitação e o desfecho dos processos penais cuja origem foram denúncias apresentadas ao órgão. Assim, em muitos casos de crime, não se consegue

saber se os responsáveis afinal foram ou não punidos – o que levou algumas Ouvidorias a contabilizarem, equivocadamente, como “punição” a mera abertura de ação penal contra os policiais acusados.

O estreitamento de relações com o Judiciário pode mudar esse quadro, facultando um acompanhamento regular dos processos e uma prestação de contas mais realista sobre o resultado final das denúncias. Uma vez construídas as relações básicas, o acompanhamento poderia ser feito rotineiramente pelos assessores jurídicos ou mesmo por estagiários de Direito que trabalhem nas Ouvidorias. Estas, por sua vez, podem encaminhar informações, sugestões e recomendações no sentido de potencializar o controle externo da polícia exercido pelo Judiciário.

Nos estados em que o mandato da Ouvidoria inclui as instituições prisionais, é importante ainda manter parceria com as Varas de Execuções Penais (VEPs) e com as promotorias do Ministério Público relativas à execução penal, que fiscalizam o cumprimento das penas e o tratamento dado aos presos.

A Emenda Constitucional nº 45, de 2004, criou também o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), responsável pelo exercício do controle interno do Judiciário, com a função de fiscalizar sua atuação administrativa e financeira, e o cumprimento dos deveres funcionais dos magistrados.

PODERES DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

- Expedir atos regulamentares ou recomendar providências;
- Apreciar a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Judiciário, e adotar as providências para que se ajustem à lei;
- Receber reclamações contra membros ou órgãos do Judiciário
- Avocar processos disciplinares em curso, determinar a remoção, a disponibilidade ou a aposentadoria e aplicar outras sanções administrativas, assegurada ampla defesa;
- Rever os processos disciplinares de magistrados julgados há menos de um ano;
- Representar ao Ministério Público, no caso de crime contra a administração pública ou de abuso de autoridade.

Avantagem, para a Ouvidoria, de se relacionar com o Conselho Nacional de Justiça – por exemplo, encaminhando sugestões para agilização dos processos envolvendo policiais – está no fato de que ele tem competência nacional e pode expedir normas que vinculam todos os órgãos do Poder Judiciário.³

3 Mais informações sobre o CNJ podem ser obtidas no site oficial do órgão [<http://www.cnj.gov.br>].

8.2.5. Poder Legislativo

Além de criar e modificar leis, cabe ao Poder Legislativo controlar os outros poderes, o que inclui as instituições e as políticas de segurança do Executivo.

Nas unidades da federação, são os deputados estaduais que exercem esse controle, geralmente por meio de comissões existentes nas Assembléias Legislativas. Embora a estrutura das Assembléias varie de um estado para outro, geralmente são duas as comissões temáticas que englobam a questão policial:

- Comissão de Segurança Pública (ou afim), que atua na fiscalização da política de segurança e na elaboração de pareceres em projetos de leis que versem sobre o tema; e
- Comissão de Direitos Humanos, que trabalha com situações de abuso de poder e violações dos direitos fundamentais dos cidadãos cometidos por agentes do Estado.

Do ponto de vista das Ouvidorias, o Legislativo é um parceiro que pode oferecer apoio político, e cuja função fiscalizadora pode potencializar sobremaneira o controle externo das polícias. Eis algumas das formas possíveis de operação dessa parceria:

- Troca de informações;
- Participação da Ouvidoria em audiências públicas que digam respeito às polícias e à segurança pública;
- Visitas conjuntas a delegacias de polícia, casas de custódia e prisões, para verificar as condições de tratamento dos detentos e presos;
- Utilização do poder requisitório do Legislativo para obter informações e documentos que estejam sendo negados à Ouvidoria;
- Formulação conjunta de propostas legislativas voltadas para a melhoria dos serviços de segurança pública e das condições de trabalho dos policiais;
- Formulação conjunta de propostas de lei estadual que normatizem o funcionamento das Ouvidorias.

Vale ressaltar que a conquista e a manutenção da independência das Ouvidorias de Polícia não se materializam apenas pela “boa vontade” do governo. A independência só se torna de fato sustentável se contar com respaldo político de segmentos

importantes da sociedade, entre os quais os setores do Legislativo afinados com o ideal de democratização e modernização da segurança pública.

Não se pode esquecer o Congresso Nacional, onde também funcionam comissões permanentes de Justiça e de Direitos Humanos, além de comissões especiais que discutem propostas legislativas de interesse para o controle externo da polícia – como, por exemplo, a regulação da compra de armas de fogo por agentes de segurança. Tampouco se devem esquecer as Câmaras de Vereadores, que podem influir em certos aspectos relevantes para a atuação das Ouvidorias nos municípios (por exemplo, criação de programas voltados a familiares de policiais, ou apoio a campanhas para captação de denúncias no interior do estado). Algumas câmaras municipais possuem comissões de Direitos Humanos, com as quais também é importante manter contato, ainda que não focalizem diretamente a questão policial.

8.2.6. Sociedade civil

Embora sejam órgãos de Estado, as Ouvidorias de Polícia surgiram no Brasil como espaços institucionais da sociedade civil no exercício do controle externo das polícias. Sua representatividade não se esgota, portanto, na indicação do(a) ouvidor(a) por organizações defensoras dos direitos humanos, como já ocorre em alguns estados, mas depende também da manutenção de um diálogo permanente e da atuação conjunta com entidades da sociedade civil, que se traduza em real participação desta última no esforço de reduzir os abusos policiais.

Eis algumas indicações de parcerias do gênero, entre muitas outras, que podem ser desenvolvidas pelas Ouvidorias:

- Criação do Conselho Consultivo da Ouvidoria, onde ainda não houver, formado por representantes de ONGs, entidades de classe, associações de moradores etc., para institucionalizar a participação social no trabalho de controle externo das polícias (ver capítulo 4)
- Estreitamento de relações com os Conselhos de Segurança Pública e de Direitos Humanos nos estados;
- Trabalho em conjunto com a OAB (Organização de Advogados do Brasil) estadual e com outras entidades profissionais relevantes para o controle externo;
- Trabalho em conjunto com o Provita – Programa de Proteção à Testemunha, operado por organizações não-governamentais –, para encaminhamento de denunciadores de abusos policiais;

- Estabelecimento de convênios com outras instituições que tenham maior presença no interior dos estados, como universidades ou ONGs, para estender o raio de atuação das Ouvidorias;
- Articulação com outros serviços de denúncias (por exemplo, do tipo Disque-Denúncia), para recepção de queixas e troca de informações sobre desvios policiais;
- Convênios com instituições universitárias e centros de pesquisa para a realização de levantamentos e estudos temáticos sobre assuntos de interesse da Ouvidoria;
- Formação de uma rede de prestadores de serviços (ONGs e associações profissionais – psicólogos, médicos, assistentes sociais, advogados etc.), para encaminhamento de denunciante e apoio a vítimas de violência policial.

8.2.7. Outras Ouvidorias

É evidente a importância do relacionamento contínuo entre as diversas Ouvidorias de Polícia do país na troca de informações, de métodos de trabalho e de experiências. Não são raras as vezes em que uma Ouvidoria se depara com questões novas para ela, mas já enfrentadas ou discutidas por congêneres de outros estados. Além de enriquecedora para a solução de problemas específicos do trabalho cotidiano, a troca permanente cria um elo entre as Ouvidorias, que permite tratar conjuntamente certas questões, fortalecer-se mutuamente no âmbito político, ampliar sua legitimidade e formular propostas mais abrangentes para o controle externo da polícia no Brasil.

O trabalho conjunto e organizado das diversas Ouvidorias de Polícia promove seu fortalecimento institucional na sociedade e nas próprias estruturas do governo.

Para fomentar esse relacionamento, foi criado, em 1999, o Fórum Nacional de Ouvidores de Polícia, com a função de aperfeiçoar as Ouvidorias existentes e promover a criação de outras novas. O Fórum faz parte da Secretaria Nacional de Direitos Humanos e é composto por ouvidores que não tenham nenhum vínculo de subordinação com as polícias.

O **Fórum Nacional de Ouvidores de Polícia** foi criado por um decreto do Presidente da República datado de 1º/6/1999. Os principais pontos do texto são:

Função do Fórum: oferecer sugestões voltadas para o aperfeiçoamento institucional dos órgãos policiais, no que diz respeito à promoção e à proteção dos direitos humanos, e estimular a criação de novas ouvidorias de polícia.

Composição do Fórum: ouvidores de polícia das esferas federal, estadual e do Distrito Federal.

Ouvidores: dirigentes de órgãos do Poder Executivo, sem subordinação hierárquica com as polícias, encarregados de receber denúncias relativas a atos ou omissões irregulares ou ilegais cometidos por integrantes das polícias. Além disso, o Fórum recomenda fortemente que, para garantir a independência do controle externo, os ouvidores não sejam policiais nem ex-policiais.

Reuniões: no mínimo, duas reuniões anuais, que serão convocadas e presididas pelo Secretário de Estado dos Direitos Humanos.

Além do Fórum, existe a Associação Brasileira de Ouvidores (ABO), entidade civil que “tem por objetivo estimular e promover o conagraçamento e o relacionamento entre todos aqueles que exerçam a função de ouvidor/ombudsman no Brasil, como também os que atuam em atividades de defesa da cidadania, dos direitos individuais e do meio ambiente”.

Pode ser interessante ainda o contato e a troca de experiências com outras ouvidorias temáticas dos estados e prefeituras (por exemplo, nas áreas de saúde e de serviços públicos diversos), assim como com as ouvidorias gerais e as redes estaduais e municipais de ouvidores, quando houver.

8.2.8. Imprensa

A mídia pode ser um importantíssimo aliado no controle social das polícias, não só porque ela mesma exerce uma fiscalização externa ao expor e denunciar desvios policiais, mas também porque tem a capacidade de potencializar os esforços das Ouvidorias, divulgando o trabalho que estas realizam, participando de campanhas de esclarecimento à população e ajudando a pressionar as autoridades para a tomada de providências.

Mais do que apenas usar a mídia como canal para difundir dados dos seus relatórios, uma Ouvidoria de Polícia que trabalhe proativamente deve cultivar uma relação contínua e produtiva com os órgãos de comunicação de massa. Eis alguns dos caminhos pelos quais isso pode se concretizar:

- Realização de campanhas periódicas que informem a população sobre a existência, os objetivos e o trabalho dos órgãos de controle externo; que enfatizem a importância da participação social nesse tipo de controle e que incentivem as pessoas a denunciar abusos praticados por policiais;
- Convocação de coletivas de imprensa para divulgar eventos, para apresentar relatórios ou para difundir denúncias de especial significação;
- Intercâmbio com jornalistas investigativos para a identificação e o monitoramento de casos graves de abusos policiais;
- Realização de cursos ou seminários dirigidos a profissionais de imprensa sobre temas como funcionamento das polícias, direitos humanos e papel da mídia no controle externo da atividade policial.

Embora seja fundamentalmente benéfico, o relacionamento entre a Ouvidoria e a imprensa deve guardar alguns cuidados. É sabido que certos veículos de comunicação se interessam mais pela possibilidade de noticiar escândalos do que pela solução de problemas. A Ouvidoria deve sempre velar pelo respeito aos direitos fundamentais de todas as pessoas envolvidas em cada caso, inclusive os policiais acusados.

Qualquer violação do princípio ético e jurídico da presunção de inocência, qualquer exposição de meras suspeitas ao noticiário da imprensa, só contribuirá para corroer a credibilidade da Ouvidoria junto às polícias e ao conjunto da população.

8.3. A importância de uma assessoria de comunicação

As Ouvidorias de Polícia são instituições relativamente recentes no Brasil. Pesquisas mostram que grande parte da população ainda desconhece a existência desses órgãos e, mais ainda, sua função específica. O esforço de torná-los mais conhecidos, fundamental para o alcance do trabalho de controle externo, é uma das razões que justificam a existência de assessorias de comunicação nas Ouvidorias brasileiras.

Dito de forma resumida, o papel de uma assessoria de comunicação é trabalhar a imagem da instituição, e gerenciar e difundir o fluxo de informações entre essa instituição e seu público.

A comunicação social é uma área estratégica em qualquer organização moderna. Quando bem desempenhada, amplia a divulgação dos eventos e dos projetos da organização, além de criar e consolidar uma imagem positiva perante os públicos interno e externo.

A assessoria de uma Ouvidoria de Polícia precisa dar visibilidade ao trabalho do órgão, tornando transparente ao público todos os procedimentos adotados contra os desvios de conduta e divulgando os resultados dos processos penais ou disciplinares e as punições sofridas pelos policiais.

Como já foi mencionado no capítulo 4, espera-se das Ouvidorias uma atuação proativa, isto é, não apenas a recepção e o encaminhamento de denúncias, mas também a organização de eventos, pesquisas e atividades diversas. Cabe à assessoria de comunicação formular estrategicamente e conduzir o componente comunicacional dessas iniciativas, assim como do relacionamento contínuo das Ouvidorias com outros órgãos cruciais para a legitimidade e a eficácia do trabalho que realizam.

Idealmente, o perfil profissional do(a) assessor(a) de comunicação deve ser o de um(a) jornalista com experiência de trabalho em assessoria de imprensa. Muitas Ouvidorias, no estágio atual, ainda não têm condições de contratar um(a) funcionário(a) com esse perfil, mas, mesmo assim, devem esforçar-se para realizar, com o pessoal disponível, os objetivos descritos a seguir. No Anexo G encontram-se algumas recomendações práticas para o caso de as tarefas de comunicação com a mídia serem desempenhadas por funcionários não-especializados.

8.3.1. Objetivos

Os objetivos da assessoria de comunicação, numa Ouvidoria de Polícia, podem ser resumidos da seguinte maneira:

- a) Fortalecer a imagem da instituição e divulgar os seus serviços. Cada vez que se veiculam informações relativas às Ouvidorias, aumentam as possibilidades de acesso da população aos serviços que elas prestam;
- b) Identificar as necessidades dos diversos públicos da instituição e responder a essas necessidades da melhor forma possível. Talvez o maior desafio seja identificar os potenciais “clientes” da Ouvidoria e direcionar informações específicas para esses públicos. Incluem-se aí, sobretudo, as vítimas de abusos policiais, que podem apresentar uma diversidade considerável em

termos de renda, idade, grau de instrução etc. Outro público importante são os próprios policiais, que também se diferenciam por órgãos, escalões, culturas institucionais etc.

- c) Integrar os públicos, por meio de formas mais universais de divulgação dos serviços da Ouvidoria. Cabe à assessoria de comunicação selecionar conteúdos capazes de atingir seus diferentes públicos, como a universalidade dos direitos e garantias fundamentais numa sociedade democrática, ou a necessidade de aprimorar os órgãos e serviços de segurança.
- d) Estabelecer relações com a mídia. A assessoria de comunicação deve avaliar os canais de comunicação quanto à sua abrangência e credibilidade junto ao público, e identificar, nesse meio, parceiros que se interessem pela divulgação de informações relativas às ações da Ouvidoria. Isso implica preparar resumos para a imprensa (*releases*), informações, notas e artigos que possam ser difundidos em jornais, revistas etc. Implica ainda acompanhar a elaboração das matérias até a publicação, além de arquivar e analisar matérias já publicadas (ver item I, abaixo e Anexo G).
- e) Participar da elaboração e da manutenção do site da Ouvidoria na internet, o qual tem dois propósitos institucionais básicos: (1) possibilitar o registro de denúncias *online* e o acompanhamento da sua tramitação pelos comunicantes; (2) difundir as atividades e os resultados do trabalho da Ouvidoria. É nesta segunda função que a assessoria de comunicação deve desempenhar um papel central, incluindo, por exemplo, a seleção de materiais a serem divulgados no site (artigos, resultados de pesquisas, relatórios de atividades etc.), a redação e a atualização permanente de notícias, agenda de eventos, avisos, *links* etc.
- f) Apoiar a realização de eventos promovidos pelas Ouvidorias (seminários, cursos, palestras etc.), responsabilizando-se por todas as tarefas de convocação e divulgação. Cabe à assessoria montar e manter atualizadas listas de telefones e de endereços postais e eletrônicos utilizáveis nessas ocasiões;
- g) Disseminar informações dentro das polícias sobre os objetivos e o modo de atuação das Ouvidorias, visando a estimular denúncias de policiais e reduzir resistências corporativas ao controle externo;
- h) Colaborar no processo de estreitamento de relações e de intercâmbio de informações com outros órgãos e instâncias do poder público fundamentais para o trabalho das Ouvidorias, como as Corregedorias, o MP, o Judiciário, o Legislativo, e assim por diante.

- i) Interagir continuamente com a sociedade. Cada vez mais, o contato das organizações com seus públicos exige competência profissional especializada na área de comunicação. O relacionamento da Ouvidoria com a sociedade civil, em particular com organizações que compartilham os mesmos objetivos, como a defesa dos direitos humanos e a transparência do poder público, não foge a essa regra. Já se sublinhou no capítulo 4 e no item 8.2.6 acima que a interação permanente com ONGs, associações de classe etc. é absolutamente estratégica para o funcionamento, o alcance e a legitimidade social do trabalho de controle externo da polícia. Cabe às assessorias potencializar ao máximo a comunicação entre as Ouvidorias e essas organizações da sociedade civil.
- j) Favorecer o fluxo de informações dentro da própria organização. A assessoria tem um papel muito importante na construção e no aperfeiçoamento de processos de comunicação intra-organizacionais. Por exemplo, é possível criar boletins informativos ou usar a intranet como uma forma de manter todos os membros da organização constantemente informados em relação a tudo que concerne à instituição. Em Ouvidorias com um número pequeno de funcionários, isto pode parecer supérfluo, dado o contato cotidiano entre todos eles, mas em instituições de maior tamanho, especialmente se existem sub-sedes ou centros associados, essa tarefa pode ser essencial. E mesmo nas Ouvidorias menores, nada garante que, na ausência de uma política comunicacional específica, todos os membros serão informados espontaneamente do fluxo total de denúncias, dos andamentos e dos resultados finais.
- k) Identificar e modificar aspectos da cultura organizacional. Embora não possuam uma competência exclusiva nesta área, as assessorias de comunicação podem ajudar a detectar problemas de rotina e de relacionamento entre membros das Ouvidorias, em especial aqueles decorrentes da falta ou da dificuldade de comunicação (por exemplo, entre funcionários de diferentes formações, entre funcionários e assessores policiais, entre funcionários permanentes e estagiários).
- l) Contribuir para a avaliação da instituição e do impacto do seu trabalho. Uma das contribuições é o *clipping* permanente (busca e coleção) das matérias de imprensa relativas ao órgão de controle externo da polícia. Esse recurso permite não só avaliar a imagem institucional da Ouvidoria na mídia, como analisar os efeitos do trabalho da própria assessoria de comunicação. Outro caminho é a participação da assessoria em pesquisas de opinião pública que

possibilitem avaliar o grau de conhecimento e a percepção de segmentos mais amplos da sociedade acerca dos serviços prestados pela Ouvidoria. Tais pesquisas deveriam ser dirigidas pelo Núcleo de Análise e Estatística (ver capítulo 4).

8.3.2. Meios de divulgação

Além da imprensa, as assessorias de comunicação devem utilizar todos os outros canais disponíveis para maximizar a interação com a sociedade, a divulgação dos objetivos e a difusão dos resultados do trabalho das Ouvidorias. Eis alguns exemplos:

Uma ampla rede de parceiros, composta por órgãos públicos, ONGs, sindicatos, associações, universidades, centros de pesquisa etc. é fundamental para fazer circular informações, relatórios de atividades, resultados de pesquisa, anúncios de eventos e assim por diante. Cabe à assessoria não só auxiliar na montagem dessa rede, conforme já foi mencionado, mas também trabalhar para que o fluxo de informações dentro dela seja contínuo e regular, de modo a atingir o máximo possível de pessoas e instituições.

Diversos usos da internet e do correio eletrônico (*site*, *newsletter* etc.) são hoje imprescindíveis à comunicação em ampla escala. Vale sublinhar, porém, que a saturação de informações nesses meios obriga cada vez mais à busca de soluções criativas para produzir o efeito desejado de difusão. A mesma saturação exige ainda que se acione uma série de estratégias e técnicas, por exemplo, para tornar conhecido o site da Ouvidoria e garantir um alto o número de acessos a ele.

Materiais impressos de divulgação – folhetos, *folders*, cartazes – também constituem veículos importantes para a difusão dos objetivos do controle externo, para campanhas de captação de denúncias e para anúncio de eventos. Evidentemente, esses materiais devem ser adequados a cada tipo de público-alvo.

Não se pode esquecer o rádio, que, na realidade brasileira, ainda é o veículo com maior penetração em áreas periféricas e do interior – fundamental, portanto para ampliar o conhecimento e o alcance das Ouvidorias.

No caso da comunicação com os policiais, deve-se pensar também em algumas estratégias específicas como a inserção de notas ou avisos em publicações internas das corporações, o contato com associações e sindicatos profissionais, a produção de material para ser distribuído em cursos de formação, e assim por diante.

8.3.3. Estrutura e funções

Sem dúvida, a primeira condição para o bom funcionamento de uma assessoria de comunicação é a existência de pessoal qualificado que possa avaliar corretamente o emprego dos instrumentos comunicacionais disponíveis. A segunda é a clareza em relação à missão, aos valores e às metas da Ouvidoria.

A assessoria deve cobrir três áreas ou funções: divulgação, publicidade e relações públicas.

Na primeira, o objetivo maior é converter fatos e dados em informação rápida, objetiva e de grande alcance. Cabe à área de divulgação, portanto, adequar a linguagem aos canais utilizados e aos públicos visados. Cabe-lhe ainda a responsabilidade pela montagem do *clipping* e pela manutenção do fluxo interno de informações.

A área de publicidade deve formular propostas arrojadas, de curto e médio prazo, para ampliar a visibilidade da Ouvidoria de Polícia, incluindo campanhas que estimulem a população a denunciar abusos policiais.

Finalmente, a área de relações públicas objetiva abrir e manter canais de interação com os diversos parceiros, seja no Estado ou na sociedade civil, bem como integrar os diferentes públicos da Ouvidoria.

Entre as tarefas práticas que cabem a uma assessoria de comunicação estão, portanto, as seguintes:

- Elaborar vídeos, *folders* e folhetos institucionais, cartas oficiais, cartazes e convites para eventos da Ouvidoria;
- Montar e atualizar o calendário de eventos da Ouvidoria;
- Montar e atualizar listas de telefones e de endereços postais e eletrônicos;
- Desenvolver campanhas educativas e de esclarecimento para divulgar a instituição e/ou transformar atitudes (incentivar a população a denunciar abuso e violência policiais, assegurar-lhe quanto ao sigilo e o anonimato etc.);
- Relacionar-se continuamente com a mídia e produzir textos para publicação;
- Elaborar o cerimonial da Ouvidoria;
- Organizar diretamente ou oferecer apoio operacional aos eventos promovidos pela instituição;
- Fazer *clipping* das matérias sobre a Ouvidoria na imprensa;
- Alimentar e atualizar continuamente o site institucional;
- Desenvolver intranet, boletins internos ou outros meios de difusão interna de informações;
- Participar da realização de pesquisas de opinião.

Perguntas de assimilação

1. Quais são os parceiros mais importantes de uma Ouvidoria de Polícia?
2. Mencione algumas estratégias que poderiam melhorar a relação entre a Ouvidoria e as polícias.
3. Que órgãos de controle do Ministério Público e do Judiciário foram criados por emenda constitucional em 2004 e quais são atribuições mais importantes desses dois órgãos?
4. Dê alguns exemplos de como pode se efetivar uma parceria entre a Ouvidoria e o Legislativo.
5. Quais são as principais funções que uma assessoria de comunicação deve cumprir numa Ouvidoria de Polícia?

Questões para discussão

1. Proponha uma estratégia para tentar melhorar a relação entre a Ouvidoria e as Corregedorias de Polícia do seu estado.
2. Que papel o Ministério Público exerce no controle externo das polícias do seu estado e como essa atuação poderia ser melhorada?
3. Discuta a viabilidade, no seu estado, da implementação de cada uma das sugestões de parceria entre a Ouvidoria e a sociedade civil mencionadas no texto.

Anexos

Anexo A
Direito processual

Anexo B
Perícias

Anexo C1
Legislação e estrutura
básicas das polícias militares

Anexo C2
Legislação e estrutura
básica das polícias civis

Anexo D
Corregedorias de polícia

Anexo E
Documentos internacionais de
referência sobre Direitos Humanos

Anexo F
Recomendações para as
comunicações através da mídia

Anexo A

Direito processual

1. Introdução

Em termos gerais, processo é o instrumento técnico adequado para o exercício da jurisdição (*juris dicere*, dizer o direito). Internamente, compõe uma relação entre autor (normalmente o Ministério Público), réu e juiz, estando este último acima e eqüidistante das partes (acusação e defesa). Procedimento, por seu turno, é a maneira formal pela qual esse instrumento se realiza na prática.

Em um procedimento comum, as etapas a serem percorridas são, basicamente, as seguintes:

- a) recebimento da denúncia: inicia o procedimento e instaura uma relação entre o autor (Ministério Público na grande maioria dos casos), o réu e o juiz;
- b) citação do réu: ato pelo qual este toma conhecimento da acusação e é chamado para integrar a relação processual;
- c) interrogatório do réu: ato no qual o réu exerce pessoalmente seu direito de defesa ao ser ouvido pelo juiz (as partes podem fazer perguntas ao término da inquirição por parte do magistrado);¹
- d) defesa prévia: momento em que a defesa arrola testemunhas (a acusação já as arrolou na denúncia), argüi exceções e impedimentos, e requer o que entender conveniente;
- e) oitiva das testemunhas de acusação (arroladas na denúncia);
- f) oitiva das testemunhas de defesa (arroladas na defesa prévia);
- g) fase em que as partes requerem diligências suplementares ao juiz (artigo 499 do Código de Processo Penal);
- h) alegações finais (artigo 500 do CPP) – momento em que as partes sustentam suas teses de acusação e defesa;

¹ Alteração do Código de Processo Penal (Lei 10.792/03). Antes, somente o juiz podia fazer perguntas ao acusado pelo que se dizia ser o interrogatório ato privativo seu.

- i) sentença – momento em que o juiz, órgão do Poder Judiciário, efetivamente diz o direito, vale dizer, dá solução para o caso, absolvendo ou condenando o réu e, nesse caso, determinando qual será a sua pena.

Havendo discordância das partes em relação à sentença, sempre há a possibilidade de recurso para a instância superior, isto é, para o Tribunal de Justiça e, se for o caso, posteriormente, para os Tribunais Superiores (Superior Tribunal de Justiça e Supremo Tribunal Federal).

Geralmente, a base para o oferecimento ou não da denúncia vem da prova colhida no inquérito policial.² Trata-se, como veremos, de fase administrativa que busca elucidar indícios mínimos de autoria e de materialidade do crime para que o Ministério Público, titular da ação penal pública, ofereça ou não a denúncia, a qual, se recebida pelo juiz, dá início ao procedimento penal.

Assim, as etapas seriam, resumidamente, as seguintes:

- Recebimento da denúncia
- Citação do denunciado
- Interrogatório
- Defesa prévia
- Oitiva das testemunhas de acusação
- Oitiva das testemunhas de defesa
- Diligências requeridas pelas partes
- Alegações finais
- Sentença

2. Inquérito Policial

O inquérito policial (IP) é a etapa da persecução criminal que tem como objetivo apurar *indícios de materialidade e autoria* da prática de um fato tipificado (conduta expressamente descrita por uma norma penal).

A origem do termo inquérito é o verbo “inquirir”, o que revela bem o seu fundamento: indagar, procurar, averiguar um fato (ou fatos) e, se possível, relacioná-lo a uma ou várias pessoas. O entendimento mais difundido conceitua que o IP é o procedimento preliminar

2 O inquérito policial não é imprescindível para o processo penal. Se fatos criminosos chegarem ao conhecimento do Ministério Público com elementos suficientes para que seja oferecida a denúncia, a instauração do inquérito é desnecessária.

ou prévio, que visa à apuração de fato que aparente ser ilícito e típico, realizado pela polícia judiciária, de natureza administrativa e finalidade judiciária.

Conclui-se daí que a comunicação de fatos que não se enquadram em nenhum tipo penal não autoriza a instauração de IP nem o acionamento da polícia judiciária.

Desde o início, vale fixar uma regra de orientação básica para a boa condução do IP, que deve ser observada com atenção. Como a doutrina fixou o conceito de que o IP é um procedimento inquisitório que visa à preparação da ação penal ou que serve de base para a acusação em juízo, as práticas investigatórias moldaram-se, na linha desta definição, no sentido de que a finalidade do IP seria somente encontrar provas e indícios contra o suspeito ou indiciado. Este equívoco acaba por produzir investigações tendenciosas, assim:

O IP não deve servir somente como base para a acusação. Deve produzir e colher, em igual medida, todas as provas que favoreçam o oferecimento da denúncia ou o arquivamento do caso; que indiquem que o suspeito foi o autor do fato ou a sua inocência; que comprovem a materialidade do crime ou indiquem sua inoportunidade.

Como parte da persecução criminal, o IP submete-se às regras do Código de Processo Penal (CPP) e da Constituição Federal (CF). Desde a promulgação da CF de 1988, consolidou-se o entendimento que vários aspectos da persecução criminal foram constitucionalizados (p. ex., o direito ao silêncio), aumentando a necessidade de observância desses princípios constitucionais durante o trâmite do IP, especialmente no que se refere às garantias fundamentais inscritas no art. 5º da CF.

O IP pode ser instaurado (i) com o auto de prisão em flagrante delito; (ii) por portaria, sempre que a autoridade policial receber notícia de crime, por boletim de ocorrência ou qualquer outro meio; (iii) a partir de requerimento do ofendido ou seu representante legal e (iv) por requisição do Ministério Público, do juiz ou do Ministro da Justiça. Conforme o CPP:

Art. 5º Nos crimes de ação pública o inquérito policial será iniciado:

I - de ofício;

II - mediante requisição da autoridade judiciária ou do Ministério Público, ou a requerimento do ofendido ou de quem tiver qualidade para representá-lo.

Na hipótese de requerimento do ofendido, o Delegado de Polícia tem discricionariedade para examinar a petição e avaliar se é o caso ou não de instauração de IP, seguindo os parâmetros estabelecidos no art. 5º do CPP:

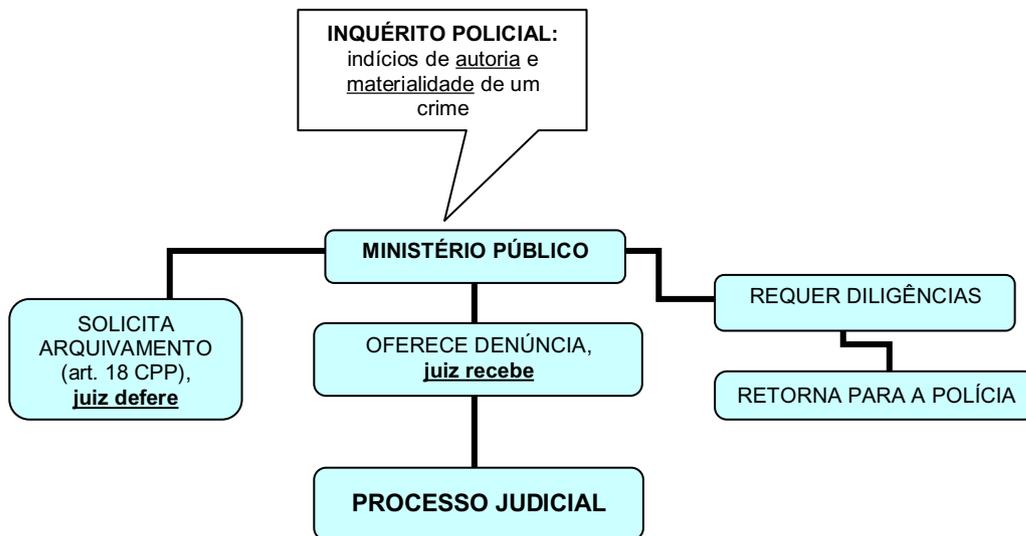
§ 1º O requerimento a que se refere o nº II conterá sempre que possível:

- a) a narração do fato, com todas as circunstâncias;
- b) a individualização do indiciado ou seus sinais característicos e as razões de convicção ou de presunção de ser ele o autor da infração, ou os motivos de impossibilidade de o fazer;
- c) a nomeação das testemunhas, com indicação de sua profissão e residência.

§2º Do despacho que indeferir o requerimento de abertura de inquérito caberá recurso para o chefe de Polícia.

§3º Qualquer pessoa do povo que tiver conhecimento da existência de infração penal em que caiba ação pública poderá, verbalmente ou por escrito, comunicá-la à autoridade policial, e esta, verificada a procedência das informações, mandará instaurar inquérito.

O esquema abaixo ilustra o posicionamento do IP dentro do processo penal:



OBS: todas as fases estão sob controle jurisdicional.

Desse esquema extraem-se algumas conclusões:

- Todos os atos do IP estão submetidos a controle judicial e o destinatário da atividade persecutória é o Ministério Público, titular da ação penal, que decide, ou não, pelo oferecimento de denúncia.
- A autoridade policial não pode mandar arquivar autos de inquérito (art. 17, CPP).

No caso de arquivamento, requerido pelo MP e deferido pelo juiz, a autoridade policial só poderá retomar as investigações na hipótese do surgimento de *novas provas, que não tenham sido objeto do IP arquivado*, nos termos do CPP:

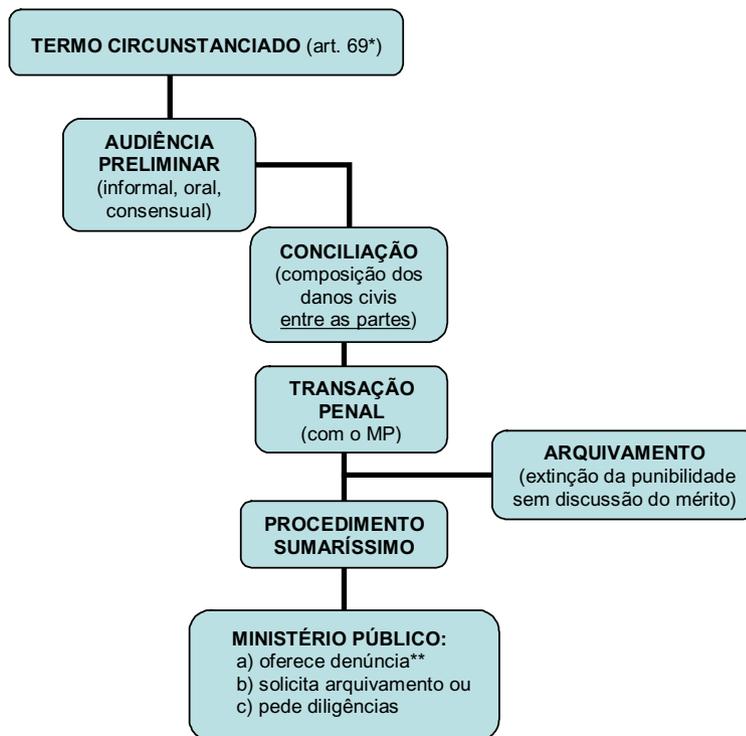
Art. 18. Depois de ordenado o arquivamento do inquérito pela autoridade judiciária, por falta de base para a denúncia, a autoridade policial poderá proceder a novas pesquisas, se de outras provas tiver notícia.

O juiz pode indeferir o pedido de arquivamento do promotor e devolver o inquérito para o Ministério Público. No entanto, se houve um *novo pedido de arquivamento*, desta vez por parte de um procurador, o *juiz é obrigado a aceitá-lo*.

Com a edição da Lei 9.099/95, criou-se novo procedimento, distinto do rito tradicional acima esquematizado, para a apuração das chamadas infrações penais de menor potencial ofensivo, definidas pela mencionada lei 9.099/95, e por alteração introduzida pela lei 10.259/01, *como aquelas em que a pena máxima cominada não ultrapasse 2 (dois) anos, além das contravenções penais*.

Em suma, diante de crimes em que a pena máxima cominada não ultrapasse 2 anos e das contravenções penais, a *autoridade policial não pode proceder à instauração de IP, devendo restringir-se à lavratura do Termo Circunstanciado (TC)*, cujos requisitos são mínimos: identificação e oitiva de autor e vítima, e assinatura, por ambos, de termo de comparecimento ao Juizado Especial Criminal (JECRIM).

Elaborado o TC, os autos são remetidos para o JECRIM, onde será tentada a solução consensual. Se não houver acordo entre as partes, os autos poderão retornar para a polícia, caso sejam necessários maiores esclarecimentos antes de decidir-se pelo arquivamento ou oferecimento da denúncia. Assim:



(*) Lei 9.099/95: Art. 69. A autoridade policial que tomar conhecimento da ocorrência lavrará **termo circunstanciado** e o encaminhará imediatamente ao Juizado, com o autor do fato e a vítima, providenciando-se as requisições dos exames periciais necessários.

(**) Início do processo judicial.

Nos casos de JECRIM, por força de lei (art. 69, parágrafo único, da Lei 9.099/95), não se permite a prisão em flagrante, a imposição de fiança, nem o indiciamento do autor do fato (não havendo IP, não há como formalizar o indiciamento). Basta a lavratura do TC e o encaminhamento imediato para o Fórum com a assinatura de termo de comparecimento ao JECRIM, para esgotar a competência funcional da polícia judiciária.

Esse procedimento varia conforme a estrutura da comarca: em alguns locais há o encaminhamento imediato para o JECRIM, mas em geral prevalece o procedimento de assinatura do termo de compromisso.

3. Notícia crime e “denúncia anônima”

Uma questão que merece todo cuidado é a relativa às “denúncias anônimas”, que vêm se tornando cada vez mais usuais, principalmente em razão da proliferação dos serviços de disque-denúncia e de denúncia via Internet.

Nesses casos, a instauração de IP deve ser precedida de um juízo mais severo sobre a idoneidade da *notitia criminis*. Se, por um lado, a denúncia anônima pode ser instrumento importante para esclarecer alguns crimes, por outro, também pode ser utilizada para lançar acusações falsas contra desafetos, inimigos, concorrentes ou para viabilizar alguma forma de pressão indevida sobre pessoas.

O Supremo Tribunal Federal (STF) analisou o problema com especial atenção no julgamento do Inquérito 1957/PR (rel. min. Carlos Velloso, Informativo STF n.º 387). As observações dos ministros do STF, além de reforçar a necessidade de observância dos princípios constitucionais desde o IP, servem como baliza para avaliar a idoneidade de denúncias anônimas:

“VOTO DO MIN. CELSO DE MELLO: É inquestionável, Senhor Presidente, que *a delação anônima, notadamente quando veicular a imputação de supostas práticas delituosas, pode fazer instaurar situações de tensão dialética entre valores essenciais* – igualmente protegidos pelo ordenamento constitucional –, dando causa ao surgimento de verdadeiro estado de colisão de direitos, caracterizado pelo confronto de liberdades revestidas de idêntica estatura jurídica, a reclamar solução que, tal seja o contexto em que se delineie, torne possível conferir primazia a uma das prerrogativas básicas em relação de antagonismo com determinado interesse fundado em cláusula inscrita na própria Constituição. [...]

O caso veiculado na presente questão de ordem suscitada pelo eminente Ministro MARCO AURÉLIO pode traduzir, eventualmente, a ocorrência, na espécie, de situação de conflituosidade entre direitos básicos titularizados por sujeitos diversos.

Com efeito, há, de um lado, a norma constitucional, que, ao vedar o anonimato (CF, art. 5º, IV), objetiva fazer preservar, no processo de livre expressão do pensamento, a incolumidade dos direitos da personalidade (como a honra, a vida privada, a imagem e a intimidade), buscando inibir, desse modo, delações de origem anônima e de conteúdo abusivo. E existem, de outro, certos postulados básicos, igualmente consagrados pelo texto da Constituição, vocacionados a conferir real efetividade à exigência de que os comportamentos individuais, registrados no âmbito da coletividade, ajustem-se à lei e mostrem-se compatíveis com padrões ético-jurídicos decorrentes do próprio sistema de valores que a nossa Lei Fundamental consagra. [...]

Tenho para mim, portanto, Senhor Presidente, *em face do contexto referido nesta questão de ordem, que nada impedia, na espécie em exame, que o Poder Público, provocado por denúncia anônima, adotasse medidas informais destinadas a apurar, previamente,*

em averiguação sumária, “com prudência e discricção” (JOSÉ FREDERICO MARQUES, “Elementos de Direito Processual Penal”, vol. I/147, item n. 71, 2ª ed., atualizada por Eduardo Reale Ferrari, 2000, Millennium), a possível ocorrência de eventual situação de ilicitude penal, com o objetivo de viabilizar a ulterior instauração de procedimento penal em torno da autoria e da materialidade dos fatos reputados criminosos, desvinculando-se a investigação estatal (“informatio delicti”), desse modo, da delação formulada por autor desconhecido, considerada a relevante circunstância de que os escritos anônimos – aos quais não se pode atribuir caráter oficial – não se qualificam, por isso mesmo, como atos de natureza processual. [...]

Disso resulta, pois, a impossibilidade de o Estado, tendo por único fundamento causal a existência de tais peças apócrifas, dar início, somente com apoio nelas, à “*persecutio criminis*”.

Daí a advertência consubstanciada em julgamento emanado da E. Corte Especial do Superior Tribunal de Justiça, em que esse Alto Tribunal, ao pronunciar-se sobre o tema em exame, deixou consignado, com absoluta correção, que o procedimento investigatório não pode ser instaurado com base, unicamente, em escrito anônimo, que venha a constituir, ele próprio, a peça inaugural da investigação promovida pela Polícia Judiciária ou pelo Ministério Público:

‘INQUÉRITO POLICIAL. CARTA ANÔNIMA. O Superior Tribunal de Justiça não pode ordenar a instauração de inquérito policial, a respeito de autoridades sujeitas à sua jurisdição penal, com base em carta anônima. Agravo regimental não provido.’ (Inq 355-AgR/RJ, Rel. Min. ARI PARGENDLER. (grifos nossos)

JULIO FABBRINI MIRABETE (“Código de Processo Penal Interpretado”, p. 95, item n. 5.4, 7ª ed., 2000, Atlas), ressalta a mesma orientação:

“[...] Não obstante o art. 5º, IV, da CF, que proíbe o anonimato na manifestação do pensamento, e de opiniões diversas, nada impede a notícia anônima do crime (*notitia criminis inqualificada*), mas, nessa hipótese, constitui dever funcional da autoridade pública destinatária, preliminarmente, proceder com a máxima cautela e discricção a investigações preliminares no sentido de apurar a verossimilhança das informações recebidas. Somente com a certeza da existência de indícios da ocorrência do ilícito é que deve instaurar o procedimento regular.”

Finalizando, ainda no mesmo julgamento, o STF sintetizou três importantes observações, que devem ser consideradas como referências de boas práticas na condução do IP:

- “(a) os escritos anônimos não podem justificar, só por si, desde que isoladamente considerados, a imediata instauração da “*persecutio criminis*”, eis que peças apócrifas não podem ser incorporadas, formalmente, ao processo, salvo quando tais documentos forem produzidos pelo acusado, ou, ainda, quando constituírem, eles próprios, o corpo de delito (como sucede com bilhetes de resgate no delito de extorsão mediante seqüestro, ou como ocorre com cartas que evidenciem a prática de crimes contra a honra, ou que corporifiquem o delito de ameaça ou que materializem o “*crimen falsi*”, p. ex.);
- (b) nada impede, contudo, que o Poder Público, provocado por delação anônima (“disquedência”, p. ex.), adote medidas informais destinadas a apurar, previamente, em averiguação sumária, “com prudência e discricção”, a possível ocorrência de eventual situação de ilicitude penal, desde que o faça com o objetivo de conferir a verossimilhança dos fatos nela denunciados, em ordem a promover, então, em caso positivo, a formal instauração da “*persecutio criminis*”, mantendo-se, assim, completa desvinculação desse procedimento estatal em relação às peças apócrifas; e
- (c) o Ministério Público, de outro lado, independentemente da prévia instauração de inquérito policial, também pode formar a sua “*opinio delicti*” com apoio em outros elementos de convicção que evidenciem a materialidade do fato delituoso e a existência de indícios suficientes de sua autoria, desde que os dados informativos que dão suporte à acusação penal não tenham, como único fundamento causal, documentos ou escritos anônimos.”

Embora as denúncias anônimas devam ser tratadas com cuidado, para que não haja violações de direitos fundamentais dos denunciados, elas podem dar origem a uma investigação tendo em vista a supremacia do interesse público sobre o privado, e desde que respeitadas as observações acima citadas.

3. Condução do IP e direito de defesa

É necessário que a condução das investigações siga uma lógica que reflita as regras processuais e os princípios constitucionais. De forma sumária, o CPP indica o trâmite correto do IP:

Art. 6 – Logo que tiver conhecimento da prática da infração penal, a autoridade policial deverá:

I – dirigir-se ao local, providenciando para que não se alterem o estado e conservação das coisas, até a chegada dos peritos criminais;

- II – apreender os objetos que tiverem relação com o fato, após liberados pelos peritos criminais;
- III – colher todas as provas que servirem para o esclarecimento do fato e suas circunstâncias;
- IV – ouvir o ofendido;
- V – ouvir o indiciado, com observância, no que for aplicável, do disposto no Capítulo III do Título VII, deste Livro, devendo o respectivo termo ser assinado por 2 (duas) testemunhas que lhe tenham ouvido a leitura;
- VI – proceder a reconhecimento de pessoas e coisas e a acareações;
- VII – determinar, se for caso, que se proceda a exame de corpo de delito e a quaisquer outras perícias;
- VIII – ordenar a identificação do indiciado pelo processo datiloscópico, se possível, e fazer juntar aos autos sua folha de antecedentes;
- IX – averiguar a vida pregressa do indiciado, sob o ponto de vista individual, familiar e social, sua condição econômica, sua atitude e estado de ânimo antes e depois do crime e durante ele, e quaisquer outros elementos que contribuam para a apreciação do seu temperamento e caráter.

Essa disposição legal revela que os atos investigatórios devem seguir uma *ordem cronológica* que garanta a imparcialidade, o equilíbrio e a segurança da persecução criminal, ou seja, a polícia deve investigar amplamente o fato e buscar todas as provas existentes. Deve partir *dos fatos e das provas para a pessoa do suspeito* e não o inverso, como muitas vezes, infelizmente, acontece: elege-se um suspeito e daí em diante o IP se resume à busca de provas para incriminá-lo. Essa distorção, embora usual, na maioria das vezes não só passa despercebida, mas induz a distorção da perspectiva de chefes policiais, promotores e juízes.

Assim, se desde o início do IP a autoridade policial refere-se a uma determinada pessoa como “indiciado” (“intime-se o indiciado”, “procure-se o indiciado” etc.), antes mesmo de ocorrer o indiciamento formal, fica evidente que há uma idéia preconcebida, que antecede a coleta de provas, no sentido de que aquela pessoa é a autora do crime sob investigação. Essa inversão lógica pode comprometer o resultado da investigação, desprezando evidências e indícios importantes que poderiam indicar uma solução diferente daquela já definida *a priori*. Por isso, o CPP arrola o interrogatório do indiciado como ato posterior a outras providências, entre as quais a oitiva da vítima.

Evidentemente, a urgência de certas providências, natural à dinâmica da investigação criminal, pode justificar a alteração dessa ordem. Por exemplo, em hipóteses

como a iminência de fuga ou evasão do indiciado, morte da vítima, desaparecimento de testemunhas, não seria razoável exigir que a polícia deixasse de colher um depoimento que está na iminência de se perder por não ter esgotado as providências anteriores.

Quanto à participação das partes, em especial do indiciado, durante o IP, o texto constitucional se refere ao exercício da ampla defesa e do contraditório:

Art. 5º, LV – aos litigantes, em processo judicial ou *administrativo*, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes.

Contudo, pela natureza preliminar e administrativa do IP, não há a obrigatoriedade que se verifica em juízo: a ampla defesa e o contraditório devem ser facultados àqueles que estão sendo investigados.

Mesmo antes da promulgação da CF, o CPP previa que:

Art. 14. O ofendido, ou seu representante legal, e o indiciado poderão requerer qualquer diligência, que será realizada, ou não, a juízo da autoridade.

Permitir ao indiciado requerer diligências é evidente manifestação de contraditório e, dependendo do teor dos requerimentos, pode consubstanciar-se em verdadeiro exercício de defesa.

O ofendido ou o indiciado podem requerer à autoridade policial ou ao juiz competente uma série de medidas, tais como: oitiva de testemunhas, realização de perícias, acareação, etc. Estas providências serão analisadas tendo em vista o interesse público na elucidação do crime.

Como o inquérito tem natureza preliminar ao processo penal, apesar de ser procedimento administrativo nos termos do que prescreve a Constituição, entende-se que o contraditório e a ampla defesa não se aplicam da mesma maneira que repercutem durante o processo, até porque os elementos colhidos pela polícia judiciária podem servir somente à formação da *opinio delicti* (oferecimento da denúncia), mas nunca para fundamentar uma condenação criminal. Ou seja, como no processo penal os indícios colhidos na investigação preliminar não devem ser elevados ao grau de prova, principalmente a grau de prova apta a sustentar decreto condenatório, formulou-se o conceito de que, no inquérito, o contraditório aplica-se de maneira diferida, assim como, por derivação, a ampla defesa.

Por outro lado, também há a necessidade de garantir-se a eficiência da investigação, cuja dinâmica, por vezes, exige a dispensa inicial das formalidades do contraditório e da ampla defesa.

A doutrina restringe essas hipóteses (de exceção ao contraditório e ampla defesa no inquérito) às chamadas *provas irrepitíveis*. Nesse sentido, veja-se a lição dos processualistas Ada Pellegrini Grinover, Antonio Scarance Fernandes e Antonio Magalhães Gomes Filho:³

[...] existem provas – como o exame de corpo de delito e do local de crime – que têm natureza cautelar e visam a assegurar seu resultado antes da instauração do processo penal, exigindo-se sua antecipação *ad perpetuam rei memoriam*. Para essas cautelas, o contraditório fica diferido para momentos sucessivos.”

Os processualistas, reafirmando que somente as provas irrepitíveis e as perícias de natureza cautelar prescindem do contraditório imediato, concluem o seguinte:

“[...] Mas, se a perícia não for necessária na fase indiciária, porque inexistente perigo de que desapareçam os sinais do crime ou de que se dispersem outros elementos probatórios, ou porque não servirá ela para justificar a instauração do processo, deve ser realizada na fase processual, mediante contraditório prévio e com participação do juiz. A perícia no inquérito é prova antecipada, de natureza cautelar e só se justificará se presentes os requisitos do *periculum in mora* e do *fumus boni iuris*.” (Idem, p.183)

Outra questão que define com clareza quando surge a necessidade de respeito ao contraditório e à ampla defesa no inquérito é a posição da pessoa na investigação: se indiciado ou intimado para ser indiciado, sempre terá direito à assistência legal.

Ainda quanto à participação do acusado, deve ser observada, com todo rigor, a seguinte garantia constitucional:

Ninguém é obrigado a produzir prova contra si mesmo (princípio do *nemo tenetur se detegere* ou direito à não se auto-incriminar)

O suspeito, indiciado ou acusado, não pode ser obrigado a participar de reconhecimento, acareação, reprodução simulada dos fatos, reconstituição do crime, fornecer material que exija intervenção corporal (p. ex, sangue) ou realizar exame grafotécnico, nem sua recusa em participar pode resultar-lhe em prejuízo.

3 *Nulidades no Processo Penal*, 8ª edição. São Paulo, RT, 2004, p. 145.

Na prática, esse direito é muitas vezes contornado por medidas inquisitoriais, tais como ameaçar o acusado com o delito de desobediência ou mesmo com coação direta (física ou psicológica, esta última consistente em “advertências” de que a não colaboração poderá prejudicar o acusado).

Nenhuma dessas situações é aceitável, pois:

- I. não há como imputar o crime de desobediência a quem age no exercício regular de direito constitucional;
- II. as advertências que buscam submeter o acusado a certas medidas coercitivas são ilegais e, quando constatadas, geram nulidade absoluta do ato.

Ante a recusa do cidadão em participar de certos atos, a autoridade policial deve limitar-se a consignar expressamente a recusa ou, quando possível, colher a prova por outros meios (p. ex., nos casos de recusa no uso de bafômetro ou fornecimento de sangue para medição de dosagem alcoólica, pode ser realizado o exame clínico, que por não exigir intervenção corporal, pode ser regularmente determinado pela autoridade).

4. Indiciamento

O indiciamento não pode ser considerado como mero ato formal ou burocrático, desprovido de significado. O indiciamento desnecessário e injustificado de um cidadão acarreta danos irreparáveis, como alerta Marta Saad, em importante estudo sobre o inquérito policial:

“Com efeito, o indiciamento, assim que realizado no curso do inquérito policial, é registrado nos arquivos policiais a fim de que sua existência conste nos atestados de antecedentes, assim como tal condição do acusado constará nas certidões de distribuição criminal, visto que tão logo os autos do inquérito policial são remetidos a juízo, o distribuidor anota o aforamento do inquérito, fazendo constar o nome do indiciado em seus registros, acessíveis ao público em geral.”⁴

Logo, o indiciamento indiscriminado e injustificado é ato que gera constrangimento ilegal, sanável por meio de *habeas corpus*, o que vem ocorrendo com certa frequência, conforme demonstram alguns precedentes jurisprudenciais importantes:

4 O direito de defesa no inquérito policial. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p. 358.

“Formal indiciamento em inquérito policial. Dúvida quanto a sua participação na ação delituosa. Constrangimento ilegal.

(...) ‘É possível a concessão de habeas corpus preventivo, para obstar formal indiciamento do paciente em inquérito policial, se há dúvida fundada quanto a sua participação na ação delituosa, pois, em sendo ato desnecessário, o que só será auferível com o desenvolver das diligências policiais, inegáveis os prejuízos que advirão para o indiciado, como mácula indelével em seu prontuário, na figura de antecedentes policiais, inflingindo injusto de difícil reparação (HC nº 1.188.987/1, j. em 27/01/2001, 5ª Câmara, rel. Paulo Vítor, in RJTAcrim 46/433’. Da mesma maneira, a melhor prudência indica, nesta fase, o sobrestamento do indiciamento do paciente, que deverá ser ouvido em declarações. (TACrim/SP, HC nº 488514/4, 1ª Câmara, rel. juiz Laércio Laurelli, j. 16.09.04, v.u.).”

*“Habeas Corpus – Formação de cartel. Coação ilegal. Ofensa ao princípio da ampla defesa. Indiciamento. Ausência de fundamentação. Representante legal de empresa que se vê indiciado pela autoridade policial por formação de cartel sem antes ter sido efetuada qualquer outra colheita de prova que pudesse demonstrar, pelo menos, indícios de autoria dos fatos noticiados como criminosos. Ato que constitui evidente coação ilegal por impedir o direito de defesa, pelo desconhecimento de quais provas levaram à convicção de necessidade do indiciamento. Existência, na perspectiva dos princípios constitucionais que regem o processo penal, de um nexo de obrigação estatal de oferecer acusação formalmente precisa e juridicamente apta e o direito individual que dispõe o acusado à ampla defesa. O ato de indiciar, por subjetivo, passa de mera providência administrativa para significar, de fato, uma mácula definitiva na vida da pessoa, verdadeiro *bis in idem* – já que não podemos imaginar o inquérito policial senão como algo a trazer sofrimento ao ser humano [...]*

Pedido de indiciamento totalmente desprovido de motivação. (TJSP, HC nº 341.206-3/9-00, 6ª Câmara Criminal, Rel. Des. Barbosa Pereira, j. 15/02/01, v.u.).”

Dos julgamentos acima transcritos, conclui-se que:

- I. o ato do indiciamento deve ser precedido de despacho fundamentado da autoridade policial, indicando sumariamente os seus motivos;
- II. o averiguado deve ser formal e expressamente intimado para ser indiciado;
- III. suas explicações devem ser colhidas antes do formal indiciamento, uma vez que devem ser consideradas para evitá-lo ou confirmá-lo;
- IV. o indiciamento só se justifica após a colheita de provas e/ou indícios suficientes que justifiquem a medida, apontando a possibilidade de que aquele cidadão seja autor do crime sob apuração (cuja materialidade é pressuposto do indiciamento).

No mais, por ser ato gravoso ao cidadão e não essencial ao trâmite do IP, só deve ser formalizado quando necessário, sob pena de inverter-se a ordem lógica da investigação, precipitando sua conclusão sem que todas as provas tenham sido colhidas, nesse sentido:

“Habeas Corpus – Indiciamento – Investigações apenas iniciadas – Constrangimento ilegal configurado.

1 – O indiciamento em inquérito policial traduz inequívoco constrangimento, pois traz publicidade à investigação e importa em registro nos institutos de identificação. 2 – Antes de concluídas as investigações, ou de que haja indícios veementes de autoria, traduz constrangimento ilegal o indiciamento indiscriminado de todos os diretores de empresa na qual apura-se ilícitos fiscais. 3 – *Indiciamento, além de tudo, desnecessário, por não implicar em ato do qual dependa o prosseguimento das investigações.* (TRF – 3ª Região, RHC 1999.03.00.019963-5, Rel. Des. Sylvia Steiner, j. 29/2/2000, v.u.).”

O art. 15, do CPP, dispõe que se o indiciado for menor de idade, ser-lhe-á nomeado curador pela autoridade policial.

Por se tratar de momento de especial importância, o interrogatório recebe tratamento diferenciado dos demais atos do IP. O art. 6º, do CPP estabelece que a autoridade policial deverá:

V – ouvir o indiciado, com observância, no que for aplicável, do disposto no Capítulo III do Título VII, deste Livro, devendo o respectivo termo ser assinado por 2 (duas) testemunhas que lhe tenham ouvido a leitura;

O mencionado Capítulo III (arts. 185 a 196 do CPP) sofreu recentes alterações pela Lei 10.792/2003, com a finalidade manifesta de compatibilizar o CPP com o texto constitucional. Do que nele se lê, *as disposições aplicáveis ao interrogatório policial* mais importantes são as seguintes:

Art. 186. Depois de devidamente qualificado e cientificado do inteiro teor da acusação, o acusado será informado pelo juiz, antes de iniciar o interrogatório, do seu direito de permanecer calado e de não responder perguntas que lhe forem formuladas.

Parágrafo único. *O silêncio, que não importará em confissão, não poderá ser interpretado em prejuízo da defesa.*

O direito ao silêncio, embora surja como novidade no CPP, já estava consagrado na CF de 1988, devendo ser respeitado em sua plenitude, o que significa que antes do interrogatório o *indiciado deve ser formalmente cientificado que tem direito de não responder a todas ou algumas das perguntas e que o silêncio não será interpretado em seu prejuízo.*

Quanto ao formato do interrogatório, são aplicáveis as disposições do art. 187, CPP, as quais têm a finalidade de conferir racionalidade ao ato e, principalmente, facilitar a análise da prova pelo Ministério Público.

Art. 187. O interrogatório será constituído de duas partes: sobre a pessoa do acusado e sobre os fatos.

§ 1º Na primeira parte, o interrogando será perguntado sobre a residência, meios de vida ou profissão, oportunidades sociais, lugar onde exerce a sua atividade, vida pregressa, notadamente se foi preso ou processado alguma vez e, em caso afirmativo, qual o juízo do processo, se houve suspensão condicional ou condenação, qual a pena imposta, se a cumpriu e outros dados familiares e sociais.

§ 2º Na segunda parte será perguntado sobre:

I – ser verdadeira a acusação que lhe é feita;

II – não sendo verdadeira a acusação, se tem algum motivo particular a que atribuí-la, se conhece a pessoa ou pessoas a quem deva ser imputada a prática do crime, e quais sejam, e se com elas esteve antes da prática da infração ou depois dela;

III – onde estava ao tempo em que foi cometida a infração e se teve notícia desta;

IV – as provas já apuradas;

V – se conhece as vítimas e testemunhas já inquiridas ou por inquirir, e desde quando, e se tem o que alegar contra elas;

VI – se conhece o instrumento com que foi praticada a infração, ou qualquer objeto que com esta se relacione e tenha sido apreendido;

VII – todos os demais fatos e pormenores que conduzam à elucidação dos antecedentes e circunstâncias da infração;

VIII – se tem algo mais a alegar em sua defesa.

Por fim, duas últimas disposições aparentemente simples, mas cuja inobservância também pode tornar o interrogatório imprestável como prova hábil a ser utilizada em juízo:

Art. 191. Havendo mais de um acusado, serão interrogados separadamente.

Art. 192 , Parágrafo único. Caso o interrogando não saiba ler ou escrever, intervirá no ato, como intérprete e sob compromisso, pessoa habilitada a entendê-lo.

Art. 195. Se o interrogado não souber escrever, não puder ou não quiser assinar, tal fato será consignado no termo.

5. Limites e prazos da investigação

Qualquer atividade persecutória, por sua natureza coercitiva e por vezes invasiva, deve ser delimitada no tempo e na amplitude.

Quanto ao prazo para conclusão do IP, o CPP dispõe que:

Art. 10. O inquérito deverá terminar no prazo de 10 (dez) dias, se o indiciado tiver sido preso em flagrante, ou estiver preso preventivamente, contado o prazo, nesta hipótese, a partir do dia em que se executar a ordem de prisão, ou no prazo de 30 (trina) dias, quando estiver solto, mediante fiança ou sem ela.

Essa previsão, na prática, é verdadeira letra morta. Raras vezes o IP é concluído nos exíguos prazos estabelecidos. Na impossibilidade de conclusão dentro do prazo, a autoridade policial deve requerer *dilação de prazo* ao juiz, conforme reza o mesmo artigo:

§ 3º Quando o fato for de difícil elucidação, e o indiciado estiver solto, a autoridade poderá requerer ao juiz a devolução dos autos, para ulteriores diligências, que serão realizadas no prazo marcado pelo juiz.

Como o CPP não estabelece um número restritivo de vezes em que a dilação de prazo pode ser requerida, é comum que IPs tramitem durante meses ou anos, indo e voltando entre o Fórum e a Delegacia, com dezenas de pedidos de dilação de prazo.

Essa praxe fez com que o pedido de dilação, assim como o despacho que o defere, resumam-se a carimbos ou “textos-padrão”, que não indicam e nem analisam a real necessidade de prolongamento do IP em face da alegada dificuldade para elucidar o fato.

O ideal seria que o delegado elaborasse despacho fundamentado, indicando a necessidade concreta de dilação de prazo (p. ex., “necessito de mais prazo para cumprir tais e quais providências”) e que o juiz ou o promotor, ao analisar o pedido, realmente avaliassem a relevância de tais providências em face de três fatores:

- I. o teor da notícia crime,
- II. os indícios de autoria e materialidade já existentes nos autos e
- III. a probabilidade de as investigações avançarem, pois, muitas vezes, a situação fática indica que não haverá como produzir mais provas ou que as provas produzidas já são suficientes para o oferecimento da denúncia.

Quanto aos limites da persecução policial, a exegese do art. 6º, III e do art. 239, do CPP, evidenciam que a atividade persecutória limita-se à colheita de indícios que tenham relação com um fato específico, qual seja, aquele contido na *notitia criminis*.

Art. 239. Considera-se *indício a circunstância conhecida e provada, que, tendo relação com o fato, autorize, por indução, concluir-se a existência de outra ou outras circunstâncias.*

Como a finalidade do IP é colher indícios de autoria e materialidade do crime noticiado, importa notar que o CPP oferece o conceito acima que serve como *critério delimitador* da investigação. Simplificando:

A atividade persecutória restringe-se à inquirição de provas do fato contido na notícia crime ou de circunstâncias que podem conduzir a seu esclarecimento (indícios).

Essa regra prática, embora possa parecer um entrave à boa investigação, na verdade representa a melhor maneira de elucidar o fato, sem descuidar das garantias do processo e sem dispersar a investigação de seu foco inicial.

No mais, basta o bom senso para inferir quais os limites do IP. Conforme a mais atualizada doutrina processualista:

“(…) o objeto da investigação preliminar é o fato constante na *notitia criminis*, isto é, o *fumus commissi delicti* que dá origem à investigação e sobre o qual recai a totalidade dos atos desenvolvidos nessa fase. Toda a investigação está centrada em esclarecer, em grau de verossimilitude, o fato e a autoria

.....
 Destarte, o objeto do inquérito policial será o fato (ou fatos) constante na notícia-crime

Para atingir esse objetivo, o IP tem seu campo de cognição limitado.

Em suma, a cognição deve ser limitada. Atingindo um grau de convencimento tal que o promotor possa oferecer a denúncia com suficientes elementos – probabilidade de *fumus commissi delicti* –, ele deverá determinar a conclusão do inquérito e exercer a ação penal. Ou então, não se chega ao grau de probabilidade exigido para a admissão da acusação e a única alternativa é o pedido de arquivamento.”⁵

Exemplificando, pensemos num IP instaurado com a finalidade de apurar indícios de crime contra as relações de consumo, especificamente aquele capitulado no art. 7º, IX, da Lei 8.137/90,⁶ em virtude de ter sido encontrada mercadoria imprópria para o consumo em determinado estabelecimento comercial.

O fato que originou a investigação – logo, objeto limitador da persecução criminal – seria o seguinte: atendendo a uma “denúncia anônima”, a polícia dirigiu-se à empresa e encontrou produtos aparentemente vencidos, sem poder determinar com certeza se estavam ou não expostos ao consumidor.

Seguindo a sistemática do CPP, as providências persecutórias devem cingir-se a comprovar ou refutar se *aqueles produtos apreendidos eram impróprios para o consumo e estavam à venda ou em exposição para o consumidor*, de acordo com a redação do tipo penal no qual, em tese, a conduta se enquadra.

Qualquer outra providência, tal como perquirir outras atividades da empresa, sua situação fiscal ou tributária, ou mesmo a vida pessoal de seus representantes, fugiria aos limites legais do IP, atingindo as garantias individuais constitucionalmente consagradas e diminuindo a eficiência da investigação.

6. Sigilo, publicidade e acesso aos autos

Outra questão que ganha contornos mais relevantes na atualidade é o sigilo e a publicidade dos autos.

5 Aury Lopes Jr. *Sistemas de investigação preliminar no processo penal*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2001, p. 175/177.

6 “IX – vender, ter em depósito para vender ou expor à venda ou, de qualquer forma, entregar matéria prima ou mercadoria, em condições impróprias ao consumo.”

Especialmente em crimes de repercussão, há uma pressão enorme para a divulgação indiscriminada de todo e qualquer passo da investigação, o que pode tanto comprometer sua eficiência, quanto afrontar direitos constitucionais dos afetados pelo IP. Mesmo em IPs sobre os quais não se nota especial interesse midiático, a questão continua sendo importante, especificamente no que tange ao acesso aos autos pelas partes e por seus representantes legais.

A norma do CPP é pouco elucidativa:

Art. 20. A autoridade assegurará no inquérito o sigilo necessário à elucidação do fato ou exigido pelo interesse da sociedade.

“Interesse da sociedade” é uma expressão que pode ser interpretada de formas diversas e até distorcida para atender os mais diversos fins.

A norma deve ser interpretada no contexto funcional do IP, em conjunto com os seguintes princípios constitucionais:

Art. 5º

X – são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação;

XII – é inviolável o sigilo da correspondência e das comunicações telegráficas, de dados e das comunicações telefônicas, salvo, no último caso, por ordem judicial, nas hipóteses e na forma que a lei estabelecer para fins de investigação criminal ou instrução processual penal;

LX – a lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem.

A funcionalidade do IP deve ser avaliada conforme a função da atividade da polícia judiciária no processo penal, exposta no tópico 1. Vale dizer, o sigilo dos autos pode e deve ser decretado sempre que a exposição pública dos atos investigatórios colocar em risco a sua efetividade.

Em contrapartida à *eficiência* devem sempre ser consideradas as *garantias* do IP, procurando-se equilibrar esses dois princípios.

A publicidade do IP está, mesmo na hipótese de sigilo dos autos, plenamente assegurada por dois motivos: o controle jurisdicional e a participação do Ministério Público. O interesse público não é tutelado pela divulgação indiscriminada ou midiática

dos atos da investigação, o Poder Judiciário e o Ministério Público estão constituídos justamente para observar o interesse público.

Última observação:

Em nenhuma hipótese o sigilo dos autos pode atingir às partes e aos seus advogados. O averiguado ou indiciado, a vítima e os advogados constituídos de qualquer destes nunca podem ser impedidos de consultar os autos.

Nesse sentido, vale observar recente decisão do STF:

Inquérito policial e direito de vista

A Turma julgou *habeas corpus* impetrado em favor de paciente – objeto de inquérito policial – a cujos advogados constituídos as instâncias ordinárias denegaram, em mandado de segurança, o direito de vista dos autos do inquérito e a obtenção de cópias, sob o fundamento de que deveria ser assegurado, no transcurso do procedimento investigatório, o sigilo necessário à elucidação dos fatos (CPP, art. 20), e que a regra do inc. XIV do art. 7º da Lei 8.906/94, que confere o acesso amplo e irrestrito do advogado aos autos do inquérito policial, deveria ser interpretada tendo em conta a supremacia do interesse público, de forma a se restringir a publicação de casos em que o sigilo das investigações fosse imprescindível para a apuração do ilícito penal e de sua autoria [...] a Lei 8.906/94 resolveu em favor da prerrogativa do defensor e contra a oponibilidade ao advogado do sigilo decretado do inquérito, uma vez que no inciso XIV do seu art. 7º não fez nenhuma distinção entre inquéritos sigilosos e não sigilosos. Além disso, concluiu-se que essa oponibilidade esvaziaria a garantia prevista no inciso LXIII, do art. 5º, da CF (“ o preso será informado de seus direitos, entre os quais o de permanecer calado, sendo-lhe assegurada a assistência da família e de advogado;”), cuja interpretação alcança o indiciado solto, no sentido de a ele também se estender o direito ao silêncio e, no mínimo, a faculdade da assistência técnica do advogado que constituir, a qual, por sua vez, não seria devidamente prestada se sonogado ao defensor o acesso aos autos do inquérito. Dessa forma, deferiu-se o *writ* para que aos advogados constituídos pelo paciente se faculte a consulta aos autos do inquérito policial e a obtenção de cópias pertinentes antes da data designada para a sua inquirição. Precedente citado: HC 79191/SP (RTJ 171/258). HC 82354/PR, rel. Min. Sepúlveda Pertence, 10.8.2004. (HC-82354)

7. Prisão, busca e apreensão

Este último tópico aborda as medidas legais mais severas disponíveis no processo penal.

E, quando se trata de medidas extremas, há que se remeter à definição de Rogério Lauria Tucci relativa ao escopo do processo penal, qual seja:

“o de afirmação do *ius libertatis*, isto é, da liberdade jurídica de pessoa física, especificada à de locomoção, como autêntico e inarredável fundamento do processo penal”.⁷

A prisão cautelar, provisória ou processual, pode se dar nas seguintes modalidades: preventiva, temporária, em flagrante, decorrente de sentença de pronúncia e decorrente de sentença condenatória sem trânsito em julgado⁸.

Todas as modalidades estão reguladas nas seguintes regras do art. 5º, da CF:

- LXI – ninguém será preso senão em flagrante delito ou por ordem escrita e fundamentada de autoridade judiciária competente, salvo nos casos de transgressão militar ou crime propriamente militar, definidos em lei;
- LXII – a prisão de qualquer pessoa e o local onde se encontre serão comunicados imediatamente ao juiz competente e à família do preso ou à pessoa por ele indicada;
- LXIII – o preso será informado de seus direitos, entre os quais o de permanecer calado, sendo-lhe assegurada a assistência da família e de advogado;
- LXIV – o preso tem direito à identificação dos responsáveis por sua prisão ou por seu interrogatório policial;

O desrespeito a quaisquer dessas garantias torna a prisão abusiva e ilegal.

As hipóteses de prisão em flagrante estão disciplinadas no art. 302, do CPP. Assim, só é passível de prisão em flagrante quem: (i) está cometendo a infração penal; (ii) acaba de cometê-la; (iii) é perseguido, ato contínuo da prática do crime, pela vítima ou qualquer outra pessoa (importante: a perseguição deve ser ininterrupta, se por algum momento interrompe-se, não se pode realizar o flagrante; e (iv) é encontrado, *logo depois*, com instrumentos, armas, objetos ou papéis que autorizem a presunção de ser ele autor da infração.

7 Teoria do Direito Processual Penal. São Paulo, RT, 2003, p. 169.

8 Decisão da qual ainda cabe recurso, não definitiva, portanto.

Ausente alguma dessas situações, o flagrante deverá ser relaxado pelo juiz eis que nulo, injustificado.

Não havendo flagrante, a prisão cautelar, no IP, só poderá ocorrer mediante ordem judicial, que pode ser determinada a pedido da autoridade policial, sob duas formas: prisão temporária e prisão preventiva.

A prisão temporária foi introduzida pela Lei 7.960/89. É cabível:

- I. quando imprescindível para as investigações do inquérito policial;
- II. quando o indicado não tiver residência fixa ou não fornecer elementos necessários ao esclarecimento de sua identidade;
- III. quando houver fundadas razões, de acordo com qualquer prova admitida na legislação penal, de autoria ou participação do indiciado em determinados crimes.⁹

Pode ser decretada pelo juiz em face de representação da autoridade policial pelo prazo de 5 dias, prorrogável por igual período em caso de extrema e comprovada necessidade (em caso de crimes hediondos o prazo é de 30 dias, igualmente prorrogável). Trata-se de providência eminentemente instrumental. Vale dizer, deve ser utilizada para possibilitar a colheita de provas essenciais para a investigação, quando alguma dificuldade extraordinária se verifique durante o trâmite do IP.

Para a decretação da prisão preventiva ou temporária e mesmo para a manutenção da prisão em flagrante, há que estar comprovada a *cautelaridade ou necessidade cautelar*, apontando a *necessidade extrema* da medida que, pela sua brutalidade, deve ser empregada como último recurso.

⁹ a) Homicídio doloso (art. 121, caput, e seu § 2º); b) seqüestro ou cárcere privado (art. 148, caput, e seus §§ 1º e 2º); c) roubo (art. 157, caput, e seus §§ 1º, 2º e 3º); d) extorsão (art. 158, caput, e seus §§ 1º e 2º); e) extorsão mediante seqüestro (art. 159, caput, e seus §§ 1º, 2º e 3º); f) estupro (art. 213, caput, e sua combinação com o art. 223, caput, e parágrafo único); g) atentado violento ao pudor (art. 214, caput, e sua combinação com o art. 223, caput, e parágrafo único); h) rapto violento (art. 219, e sua combinação com o art. 223 caput, e parágrafo único); i) epidemia com resultado de morte (art. 267, § 1º); j) envenenamento de água potável ou substância alimentícia ou medicinal qualificado pela morte (art. 270, caput, combinado com art. 285); l) quadrilha ou bando (art. 288), todos do Código Penal; m) genocídio (arts. 1º, 2º e 3º da Lei nº 2.889, de 1º de outubro de 1956), em qualquer de sua formas típicas; n) tráfico de drogas (art. 12 da Lei nº 6.368, de 21 de outubro de 1976); o) crimes contra o sistema financeiro (Lei nº 7.492, de 16 de junho de 1986).

A necessidade cautelar, neste sentido, consubstancia-se em:

- a) perigo concreto que a liberdade do acusado representa;
 - b) indícios de autoria e prova da materialidade.
- Ambos os elementos são imprescindíveis.

É importante notar que a prisão preventiva tem como pressupostos a existência de indícios de autoria e prova da materialidade, que são os mesmos pressupostos para oferecimento da denúncia e se restringe a três hipóteses específicas: garantia da ordem pública ou econômica, conveniência da instrução criminal ou garantia da aplicação da lei penal (art. 312 do CPP). Assim, a sua decretação durante a fase policial deve revestir-se de redobrada cautela, uma vez que seria incoerente a continuidade do IP perante à constatação dos elementos suficientes para o início da ação penal (vale dizer, se há elementos para a decretação da prisão preventiva no IP há também para o oferecimento da denúncia). Já quanto à prisão temporária, trata-se de restrição da liberdade de utilização mais restrita, que só pode ser decretada como condição *essencial* para que a polícia judiciária reúna os elementos ao oferecimento da acusação inicial, ou seja, deve ser absoluta e manifestamente imprescindível para as investigações policiais. No entendimento dos tribunais:

PROCESSO PENAL. HABEAS CORPUS. PRISÃO TEMPORÁRIA. IMPRESCINDIBILIDADE PARA A INVESTIGAÇÃO. *PERICULUM LIBERTATIS*

1. A prisão temporária, medida caracterizada por nota de excepcionalidade, reclama sua imprescindibilidade para a investigação do inquérito policial.
2. Para a decretação da prisão temporária, com base no inciso I do art. 1º da Lei 7.960, de 21 de dezembro de 1989, *há de ficar demonstrada sua necessidade para o sucesso da investigação. É preciso estar evidenciado o periculum libertatis*, ou seja, o perigo de o indiciado em liberdade prejudicar ou impossibilitar as investigações. (HC 2004.01.00.033650-7/MT; TRF 1ª Região; 3ª Turma; Rel. Desembargador Federal Tourinho Neto; DJ 28.01.2005, p. 07).

Ou seja, para ambas as modalidades de prisão provisória (preventiva e temporária), há o requisito comum do *periculum libertatis*: há que se demonstrar a convicção, apoiada em fatos concretos e não suposições ou silogismos, de que a liberdade representa risco real para o desenvolvimento do processo ou para a futura realização da justiça, sendo que, até a sentença final, lembre-se, o investigado deve

ser considerado inocente e tratado como tal, não se justificando o recurso à prisão provisória como forma disfarçada de antecipação da pena.

Ainda, tais medidas, por serem cautelares e provisórias, devem guardar relação de proporção com o possível resultado final do processo (objeto da cautela), sob pena de se fazer um cidadão, ainda presumivelmente inocente, sofrer sanção processual mais grave do que a própria pena, conforme bem explica o seguinte julgado:

“Liberdade provisória. Princípio da proporcionalidade nos casos de prisão preventiva

(...) O paciente é primário e está sendo processado como incurso no art. 180, caput, e 333 do Código Penal.

Tudo indica que, na hipótese de condenação, a soma das penas poderá ser inferior a quatro anos.

Nesses termos, o regime prisional poderá ser aberto, com a possibilidade ainda de ser a pena carcerária substituída por restritiva de direitos, nos termos do art. 44 do Código Penal, segundo a redação dada pela Lei nº 9.714, de 25 de novembro de 1998.

Assim, se solto estivesse, inexistiriam razões para se decretar prisão preventiva, eis que a custódia provisória não se mostra recomendável.

.....
Custodiados devem ficar somente os autores de crimes hediondos, violentos e graves sujeitos a penas rigorosas, segundo a metodologia penal mais atualizada e incorporada (TJ/SP, HC nº 429.709-3/5-00, 2ª Câmara Criminal, rel. des. Silva Pinto, julgado em 08.09.03).”

Por fim, é importante destacar os termos do artigo 9º, item 3, do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, vigorando no país por força do Decreto nº 592 de 1992¹⁰ e reforçado após a Emenda Constitucional 45 (Reforma do Judiciário):

“Artigo 9º.

.....
3. *Qualquer pessoa presa ou encarcerada em virtude de infração penal deverá ser conduzida, sem demora, à presença do juiz ou de outra autoridade habilitada por lei a exercer funções judiciais e terá o direito de ser julgada em prazo razoável ou de ser posta em liberdade. A prisão preventiva de pessoas que aguardam julgamento não deverá constituir a regra geral, mas a soltura poderá estar condicionada a garantias que assegurem o comparecimento da pessoa em questão à audiência e a todos os atos do processo, se necessário for, para a execução da sentença.”*

¹⁰ “Art. 1º O Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, apenso por cópia ao presente decreto, *será executado e cumprido tão inteiramente como nele se contém.* Art. 2º Este decreto entra em vigor na data de sua publicação.”

Vale lembrar que se trata de norma com força cogente em nosso ordenamento jurídico, especialmente após a Emenda Constitucional nº 45 (Reforma do Judiciário) e, mesmo antes de sua promulgação, o artigo 2º, § 3º, da Lei 7.960/89 já conferia ao Juiz esse poder e ao preso provisório esse direito.

Quanto às *buscas* (pessoal, domiciliar, etc.), são permitidas em duas hipóteses: mediante mandado judicial ou quando exista fundada suspeita da prática de crime.

No caso da busca pessoal ou domiciliar, uma regra fundamental deve ser observada:

A fundada suspeita deve basear-se em fatos concretos e deve ser pré-existente à busca.

Para que a autoridade policial possa revistar um cidadão na rua, é necessário que algum fato exteriorizado indique a possibilidade da prática de fato criminoso.

Quanto à busca domiciliar, o art. 5º da CF estabelece que

XI – a casa é asilo inviolável do indivíduo, ninguém nela podendo penetrar sem consentimento do morador, salvo em caso de flagrante delito ou desastre, ou para prestar socorro, ou, durante o dia, por determinação judicial.

Inexistindo situação de flagrante-delito, não é permitido a quem quer que seja adentrar na casa de um cidadão sem mandado judicial. A busca domiciliar sem autorização judicial só pode ser aceita em comprovada situação emergencial, conforme precisa síntese de Roberto Delmanto Jr.:

“(…) Sem dúvida, a exceção constitucional à inviolabilidade domiciliar, inclusive em horário noturno e sem determinação judicial, nos casos de flagrante delito, que é disposta ao lado das hipóteses de desastre ou prestação de socorro (art. 5º, XI, 1ª parte), há que ser interpretada sistematicamente, restando patente a intenção do legislador em exigir a configuração de uma verdadeira emergência para que se admita a violação domiciliar, sem determinação judicial, seja ela noturna ou mesmo diurna (...).”¹¹

Não havendo caráter emergencial, não há como convalidar buscas não autorizadas pelo Poder Judiciário, posto que qualquer prova obtida na busca será considerada *prova ilícita*, inadmissível no processo penal.

11 Roberto Delmanto Jr. *As modalidades de prisão provisória e seu prazo de duração*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 107.

Como todas as outras regras aqui resumidas, esta também preconiza a fórmula “*garantia + eficiência*”. Entendida como a única via segura para que o inquérito policial e o processo penal possam chegar à solução mais justa, tanto do ponto de vista das garantias do cidadão, como em face do interesse público de eficiência no controle do crime.

Anexo B

Perícias

Objetivos:

- Conceituar a perícia
- Identificar a importância da perícia no contexto probatório
- Enumerar e descrever os principais tipos de perícias
- Reconhecer, para cada um dos tipos de perícias, os elementos probatórios relacionados aos diferentes exames.

1. Conceito de perícia

Entende-se como **perícia**, o conjunto de exames técnico-científicos passíveis de serem realizados num universo amplo, quer no âmbito da *perícia criminal*, quer no âmbito da perícia Cível.

Neste Manual trataremos exclusivamente das perícias criminais, abrangidas pela Criminalística e pela Medicina Legal.

A perícia criminal é aquela realizada por peritos oficiais (peritos criminais e peritos médico-legistas), tratando sempre das infrações penais.

Nos dicionários de nossa língua, o termo perícia encontra entre outros significados, as definições: “qualidade de perito, mestria, condição de quem é hábil, destreza, exame técnico de caráter especializado, ciência, vistoria ou exame”.

Para conceituar Criminalística, escolhemos três autores:

- Segundo o professor e perito criminal Eraldo Rabelo,¹ a criminalística é “a disciplina autônoma, integrada pelos diferentes ramos do conhecimento técnico científico, auxiliar e informativa das atividades policiais e judiciárias de investigação criminal, tendo por objeto o estudo dos vestígios materiais

¹ Eraldo Rabelo, *Curso de Criminalística*. Porto Alegre, Sagra Luzzato, 1996.

extrínsecos à pessoa física, no que tiver de útil à elucidação e à prova das infrações penais e, ainda, a identificação dos autores respectivos”.

- Para Moreno González,² é “(...) disciplina que aplica fundamentalmente conhecimentos, métodos e técnicas de investigação das ciências naturais ao exame de material sensível significativo, relativo ao suposto fato delituoso, a fim de determinar, em auxílio dos órgãos encarregados da administração da justiça, sua existência, ou inclusive, reconstituí-lo ou apontar a intervenção de um ou de vários participantes”.
- De acordo com Montiel Sosa,³ é “(...) a ciência natural e penal, que mediante a aplicação de seus conhecimentos, metodologia e tecnologia, estuda as evidências materiais, descobre e verifica cientificamente a existência de um fato presumidamente delituoso e seus autores, fornecendo as provas aos organismos que buscam e administram a justiça”.

Para conceituar Medicina Legal, escolhemos dois autores:

- Segundo Lacassagne,⁴ Medicina Legal é “a arte de pôr os conhecimentos médicos ao serviço da administração da Justiça”.
- Segundo Hoffman,⁵ é “a ciência que tem por objetivo o estudo das questões no exercício da jurisprudência civil e criminal e cuja solução depende de certos conhecimentos médicos prévios”.

2. A importância da perícia no contexto probatório

No conjunto probatório que compõe um processo criminal, as provas estão divididas entre provas técnicas e provas testemunhais.

As duas modalidades encontram seu grau de relevância no contexto probatório, e o próprio Código de Processo Penal, em seu artigo 157, estabelece que o *juiz formará sua convicção pela livre apreciação da prova*.

Estabelece-se assim, teoricamente, que não existe qualquer hierarquia entre as provas. Na prática, porém, o sistema de justiça brasileiro tem privilegiado as provas

2 Luis Rafael Moreno González, *Manual de Introduccion a las Ciencias Penales*. México, Secretaría de Governacion, 1976.

3 Juventino Montiel Sosa, *Criminalística, Tomo 1*. México, Editorial Limusa, 1985.

4 Alexandre Lacassagne, *Précis de Médecine Judiciaire*. Paris, G. Masson, 1878.

5 Eduard Von Hoffmann, *Tratado de Medicina Legal*. Madrid, Administración de la Revista de Medicina. 1891.

testemunhais sobre as provas técnicas. No entanto, o desenvolvimento cada vez maior das técnicas e métodos científicos empregados nos exames periciais tem reforçado a importância destas últimas. Por sua vez, as provas testemunhais estão condicionadas a possíveis erros, quer por pura dificuldade de expressão das testemunhas e demais envolvidos, quer por intenção de distorção da verdade dos fatos.

O artigo 158 do Código de Processo Penal determina que *quando a infração deixar vestígios, será indispensável o exame de corpo de delito, direto ou indireto, não podendo supri-lo a confissão do acusado*. Esse artigo define muito bem a importância que a prova técnica deveria ter no conjunto probatório, evidenciando claramente a preocupação do legislador com relação à indispensabilidade dos exames periciais.

Com as técnicas atualmente empregadas, mesmo em locais onde aparentemente não se visualizem vestígios, um perito pode encontrar e coletar importantes provas, algumas vezes determinantes. Por isso, a avaliação sobre um local de crime, no que concerne à existência ou não de vestígios, exige a participação de um perito criminal e todos os locais de crime deveriam passar por avaliação pericial (veja-se exemplo a seguir).

Tomemos como exemplo um local de crime de homicídio no interior de um apartamento, em que o autor, na tentativa de eliminar vestígios decorrentes de sua ação, tenha produzido uma exaustiva “limpeza” no local, não deixando quaisquer vestígios visíveis sob as condições normais de nossa limitada visão. Um exame minucioso poderia demonstrar a existência de numerosos vestígios, como manchas de sangue ocultas, reveladas com a utilização de reagentes como *Luminol*. Isto permite a coleta de material hemático, passível de ser analisado pela técnica do DNA, capaz de apontar o perfil genético da pessoa que teria originado aquele material biológico. A comparação desse material com o perfil genético da vítima de homicídio poderia estabelecer uma correlação irrefutável. Outros vestígios, como impressões digitais latentes ou micro-vestígios não observáveis (a não ser sob condições especiais de iluminação – fontes de luz com comprimentos de ondas diversos – e de magnificação ou ampliação), poderiam também ser revelados nesse cenário.

O significado do valor probatório das provas técnicas produzidas pela perícia encontra também uma importante correlação com a aplicação da justiça e com a redução da impunidade, uma vez que um inquérito e um processo bem fundamentados, com provas técnicas sustentáveis e isentas, oferecem aos promotores, juizes e demais

usuários do sistema, as condições necessárias para a aplicação da lei, reduzindo assim a impunidade.

Crimes como o de tortura, crimes de informática e crimes ambientais, entre outros, enquadram-se entre as modalidades em que dificilmente se imagina que um magistrado consiga formar sua convicção sem o respaldo de uma prova técnica. Esses e muitos outros exemplos demonstram a importância da perícia técnica no contexto probatório.

3. Tipos de perícia

As perícias podem ser divididas em três subtipos principais: a perícia de local, a perícia médico-legal e as perícias em veículos, documentos, objetos, e materiais.

Para facilitar o entendimento, discutiremos separadamente a perícia de local, a perícia médico-legal e outras diversas modalidades de perícias: a saber, perícias na área de documentoscopia, perícias balísticas, perícias de engenharia legal e meio ambiente, perícias de informática, perícias de audiovisual, perícias de laboratório, perícias de avaliação, perícias contábeis e perícias de identificação de veículos.

3.1. A perícia de local

Esse tipo de perícia engloba todos os exames realizados num cenário definido como *local de crime*.

O conceito clássico de *local de crime* o define como sendo o espaço físico onde tenha ocorrido um fato que possa ser caracterizado como delito, e que, portanto, exige a intervenção das autoridades policiais.

Algumas vezes, a própria definição da existência ou não de um delito depende da realização dos exames periciais, como nos casos de incêndios, cuja definição sobre seu caráter criminoso ou acidental somente pode ser estabelecida após rigorosa análise pericial.

A variabilidade e complexidade das perícias de local estão relacionadas às características intrínsecas de cada modalidade de crime ou infração.

Neste item, trataremos separadamente das três modalidades principais de exames de locais: *crimes contra a pessoa, crimes contra o patrimônio e delitos de trânsito*.

Antes de especificarmos aspectos relevantes para cada uma dessas modalidades, faz-se necessário tecer algumas considerações sobre *vestígios* (ou evidências físicas),

mencionar quais são os procedimentos gerais que regem a metodologia do *exame de local* e discorrer sobre uma questão crucial: a preservação do local de crime.

Do ponto de vista da Criminalística, entende-se por *vestígio* “todo objeto ou evidência física, instrumento, mancha, marca, rastro ou sinal que tenha sido produzido por ocasião do cometimento de um delito ou que tenha relação com um fato supostamente delituoso”.

Os vestígios constituem a fonte de onde a perícia consegue extrair todas as informações de que necessita; representam a verdadeira *prova material* em potencial, devendo ser encontrados, processados, coletados, arquivados e interpretados pelos peritos.

É através desse processo que os objetivos básicos do exame pericial podem ser alcançados, a saber: a constatação do delito, a reconstituição do fato (estabelecimento da dinâmica), o estabelecimento da autoria e a identificação da(s) vítima(s).

“Onde quer que ele (o autor do crime) ande e o que quer que ele toque ou deixe, até mesmo inconscientemente, servirá como testemunho silencioso contra si próprio. Não somente impressões papilares e de calçados, mas, seus cabelos, as fibras das suas roupas, um vidro que ele quebre, as marcas de ferramentas que ele produza, o sangue ou sêmen que ele deposite. Todos estes e outros transformam-se em testemunhas contra ele. Isto porque evidências físicas não podem estar equivocadas, não perjuram contra si mesmas.”

Perito Dwayne S. Hildebrand – Scottsdale Police – USA

Embora a variedade de vestígios seja enorme, queremos destacar alguns dos mais importantes, com destacado valor probatório:

- **Manchas de sangue, sêmen, pêlos e outras substâncias biológicas:** são de grande importância no local, não só por permitirem a identificação de uma pessoa, pela técnica do DNA, mas também pelas informações que auxiliam na reconstrução das movimentações das pessoas envolvidas (autores e vítimas).
- **Impressões:** permitem a identificação de pessoas. Neste grupo encontramos impressões digitais, impressões palmares, impressões plantares, impressões dentárias, impressões de solados de calçados, impressões de pneumáticos e quaisquer outras impressões que possam ser individualizadas.
- **Marcas:** permitem a identificação de veículos, instrumentos ou ferramentas, enfim de meios utilizados quando da prática de delitos. Nesta categoria

encontramos marcas de pneumáticos, marcas de ferramentas e de instrumentos diversos.

- **Instrumentos e objetos:** Instrumentos e objetos, os mais variados, podem ser encontrados numa cena de crime, e a certeza da sua utilização para a prática do delito deverá ser obtida pelos exames e interpretações periciais.
- **Armas de fogo, projéteis, estojos de munição, camisas de projéteis, cartuchos íntegros:** são mencionados separadamente aqui, embora sejam um tipo de objetos e instrumentos, em função de sua importância para a prática de crimes; e também pela sua relevância como elemento probatório. É possível relacionar um projétil, um estojo, ou mesmo uma camisa (projéteis revestidos), a uma arma específica, definindo assim, muitas vezes a autoria para um determinado crime.
- **Manchas e fragmentos de tintas e substâncias diversas:** podem ser encontradas em vestes, nos corpos de vítimas atropeladas, na estrutura de veículos etc. Assim, é possível correlacionar a tinta ou substância encontrada num corpo com o veículo ou objeto que originalmente a continha. Aqui agrupamos também substâncias como argilas, fibras, graxas, pólvoras e produtos inorgânicos, entre os quais destacamos o vidro, como uma evidência comum e importante. Quando serve de suporte para a passagem de projéteis de arma de fogo, o vidro permite significativas interpretações quanto à trajetória destes projéteis e até mesmo, em alguns casos, quanto ao estabelecimento de cronologia para disparos múltiplos.

Passamos agora a oferecer uma noção resumida sobre a metodologia que é empregada no levantamento (ou processamento) de um *local de crime*.

Os procedimentos empregados de maneira geral em um *exame de local* seguem as seguintes etapas:

1. Procedimentos anteriores ao exame
2. Procedimentos preliminares
3. Levantamento descritivo do local (anotações gerais)
4. Levantamento topográfico e confecção de *croqui*
5. Levantamento fotográfico completo
6. Coleta, identificação, armazenagem e encaminhamento de vestígios do local
7. Exame completo do cadáver e das vestes
8. Finalização e liberação do local
9. Complementação dos exames no cadáver no IML

Cada um desses itens possui seus detalhes e peculiaridades, que não serão abordados aqui, sugerindo-se para maiores detalhes, a leitura da obra *Criminalística – procedimentos e metodologias*, de Tocchetto e Espindula.⁶

A importância da *preservação do local de crime* pode ser considerada como um capítulo a parte, merecendo diversas considerações.

O isolamento da cena do crime deve ser realizado de forma efetiva para que o menor número de pessoas tenha acesso ao local, evitando-se que evidências sejam modificadas de suas posições e mesmo destruídas antes de seu reconhecimento.

No Brasil, a questão do isolamento e preservação de local de crime ainda é tratada de maneira secundária e sem a devida importância. Apesar dos reconhecidos esforços observados nas próprias instituições responsáveis pelas atividades de segurança pública – a saber, Polícias Militares, Polícias Cíveis e Corpo de Bombeiros Militares – no que diz respeito a uma adequada formação de seus quadros, com a introdução de disciplinas específicas sobre essa questão, ainda carecemos, na maioria dos exames efetuados, de uma adequada preservação de locais de crime.

A falta de uma cultura geral de preservação de local de crime é outro fator adverso enfrentado no dia-a-dia. A própria população, carente de informações, colabora para a subtração, destruição e adulteração das evidências relacionadas à prática de um crime.

Se pudéssemos escolher um ponto crítico para a atividade pericial, certamente este seria o da preservação do local. Ao deparar-se com locais adulterados, ou parcialmente adulterados, o perito deixa de registrar e coletar importantes evidências e, conseqüentemente, deixa de oferecer importantes conclusões em seus laudos.

A preservação dos vestígios através de um eficiente isolamento pode ser feita utilizando-se fitas plásticas, cordas, cones para locais abertos, enquanto nos locais fechados, as vias de acesso devem ser controladas.

O perito deve relatar no laudo as alterações verificadas e os prejuízos que resultaram de um isolamento inadequado e uma preservação deficiente, especificando se tais irregularidades impediram ou dificultaram as interpretações e conclusões. Esse procedimento está previsto no Código de Processo Penal.

É responsabilidade da autoridade policial cuidar para que não se altere o *estado das coisas*, conforme previsto na legislação. Dessa forma, espera-se que os agentes da lei efetivamente tomem as providências iniciais após a notificação de um crime e a sua

⁶ Domingos Tocchetto e Alberi Espindula (orgs.). *Criminalística – procedimentos e metodologias*. Brasília, Editora Espindula Consultoria. 2005.

chegada ao local. Até que os peritos iniciem seu trabalho, o local de crime deve estar completamente isolado.

A ação dos agentes do Estado, representados por corporações policiais, em completo descompasso com as recomendações exigidas para uma preservação adequada da cena de crime suprime, em alguns casos, evidências, chegando mesmo a desfazer intencionalmente todo o local. O próprio “socorro” a vítimas que comprovadamente já experimentaram o óbito visa, em geral, inviabilizar o exame do local, dificultando assim o verdadeiro entendimento dos fatos.

Recomenda-se documentar as condições de isolamento e preservação do local através de fotografias, além de anotar a identificação daqueles responsáveis pela preservação, incluindo-se o primeiro policial que teve acesso ao local.

Aos usuários dos laudos periciais, recomenda-se que, de posse da informação contida nos laudos sobre o descumprimento da lei que versa sobre preservação do local, cobrem aqueles que efetivamente deveriam ter atuado o desempenho efetivo de suas funções. Em diversos casos, a negligência é evidente e deveria ser devidamente apurada.

3.1.1. Locais de crimes contra a pessoa

Na área de crimes contra a pessoa existe apenas um tipo de exame, que é o exame de local. Entretanto, podemos subdividi-lo em alguns subtipos de exames de locais, baseando-se no critério da presença ou não de um corpo, ossada ou mesmo um feto.

Todos os demais tipos de exames de locais, tais como locais de homicídios, suicídios, acidentes ou mortes aparentemente naturais suspeitas (que exijam esclarecimento) em que não se tenha a presença de um corpo (ou seja, a vítima foi socorrida), bem como aqueles relacionados às modalidades tentadas (como por exemplo, locais de tentativa de homicídio), juntamente com outras variedades, como os locais de lesões corporais, seqüestro, cárcere privado, etc., são agrupados num único subtipo denominado genericamente de “exame de local”.

Assim temos entre as perícias relacionadas a essa área:

- Exame de local de morte violenta
- Exame de local de cadáver encontrado
- Exame de local de ossada encontrada
- Exame de local de feto encontrado
- Exame de local de aborto
- Exame de local

Desses tipos de exames derivam os títulos dos laudos dessa área. Assim, por exemplo, temos um “*laudo de exame de local de morte violenta*”, para os locais em que o cadáver está presente, e “*laudo de exame de local*”, para designar genericamente os laudos de exames em locais onde o corpo não está presente, mas restam outros vestígios.

O diagnóstico diferencial para os fatos que envolvem crimes contra a pessoa deve estabelecer, sempre que possível, a distinção entre: homicídio, suicídio, acidente ou morte natural.

Um local de morte violenta resulta em um laudo cuja conclusão deve estabelecer o que denominamos *diagnóstico diferencial* para o fato em questão. Estamos aqui diante de quatro possibilidades: homicídio, suicídio, acidente ou morte natural.

É importante salientar que os peritos nem sempre conseguem estabelecer essa distinção, podendo excluir uma e até duas possibilidades e admitindo as outras duas ou três restantes. Dos elementos materiais encontrados na cena do crime, bem como de sua adequada preservação, depende a adequada convicção que os peritos podem alcançar.

Nos locais de crimes contra a pessoa, a variabilidade dos tipos de morte decorrentes dos fatos relacionados a esses eventos é muito grande. A classificação dos subtipos de locais de morte violenta é baseada no tipo de instrumento utilizado ou o meio associado (por exemplo, asfixia mecânica, afogamento, etc.).

Dessa forma, torna-se crucial para um exame pericial em local de crime contra a pessoa o que denominamos exame perinecrocópico ou perinecropsopia, que representa o exame externo completo do cadáver; com a identificação de todas as lesões presentes, que devem ser fotografadas e caracterizadas.

É impossível relacionar todos os instrumentos e objetos que podem ser empregados para a prática de crimes. De modo geral, interessa ao perito relacionar os instrumentos e objetos às suas características constatáveis em locais de crimes.

O instrumento por si só não define o tipo de lesão a ele associada. O que interessa constatar é a sua ação sobre um suporte (neste caso o corpo). Qualquer dano, deformação ou lesão em si é resultado de uma transferência de energia.

A Classificação de Lorenzo Borri,⁷ relativa às causas de tais lesões ou de mortes prevê sete grupos, assim discriminados:

7 Lorenzo Borri; Attilio Cevidalli e Francesco Leoncini. *Trattato di Medicina Legale*. Milano, Vallardi, 1922-1926.

- A. Energias de ordem mecânica
- B. Energias de ordem física
- C. Energias de ordem química
- D. Energias de ordem físico-química
- E. Energias de ordem bioquímica
- F. Energias de ordem biodinâmica
- G. Energias de ordem mista ou bioquímica-biodinâmica.

A seguir, exemplificamos os meios empregados na produção de lesões, assim como diversos instrumentos associados aos mesmos:

A. Energias de ordem mecânica:

Inclui-se aqui, a transferência de energia que se dá pelos diferentes instrumentos:

- **Contundentes:** segmentos de madeira, blocos rochosos, cassetetes, mãos e pés, coronha de armas, barras metálicas, martelo, machado (usado do lado oposto do gume), em ação ativa; solo, em ação passiva, como por exemplo, em quedas (projeções);
- **Cortantes:** facas, lâminas de barbear, pedaços de vidro, navalhas, bisturis etc.;
- **Pérfuro-cortantes:** facas de ponta, “peixeira”, punhal, canivete, espada etc.;
- **Corto-contundentes:** facão, machado, foice, enxada, etc.;
- **Perfurante:** prego, estilete, agulha, garfo de churrasco, etc.;
- **Pérfuro-contundentes:** projétil de arma de fogo, vergalhões de ferro, ponta de um guarda-chuva, chave-de-fenda

Relação das lesões associadas a instrumentos de crime

Instrumento	Lesão
Contundente	Contusa
Cortante	Incisa
Perfuro-cortante	Pérfuro-incisa
Corto-contundente	Corto-contusa
Perfurante	Punctória
Pérfuro-contundente	Pérfuro-contusa

B. Energias de ordem física:

A transferência de energia se dá por:

- Calor
- Frio
- Pressão atmosférica
- Eletricidade (natural ou industrial)
- Radioatividade
- Luz
- Som

C. Energias de ordem química:

A transferência de energia se dá por intermédio de:

- Venenos
- Produtos cáusticos e corrosivos
- Animais e plantas que produzem substâncias urticantes e venenosas

D. Energias de ordem físico-química:

Nesta modalidade incluem-se:

- **Enforcamento**, no qual são usados os mais diferentes tipos de instrumentos constritores. A força aplicada é o próprio peso da vítima;
- **Estrangulamento**, que também utiliza instrumentos constritores, ou ainda, o braço ou perna do agressor (a força aplicada neste caso provém do agressor);
- **Esganadura**, em que as mãos são utilizadas para a constrição do pescoço;
- **Sufocação**, na qual um instrumento (por exemplo, um travesseiro) ou as próprias mãos são usados para interromper o fluxo de ar através do bloqueio das vias respiratórias. Aqui não há a compressão do pescoço e conseqüente interrupção do fluxo sanguíneo para o cérebro, e sim uma interrupção do processo respiratório pelo bloqueio direto das vias;
- **Afogamento**, quando o ar é substituído pela água nas vias respiratórias, por imersão completa ou não da vítima;
- **Soterramento**: neste caso, material sólido ou pastoso (lama) substitui o ar nas vias respiratórias, bloqueando o processo vital;
- **Confinamento em atmosfera irrespirável**: quando existem gases tóxicos ou mesmo a simples ausência de oxigênio na atmosfera que a vítima esteja respirando;

E. Energias de ordem bioquímica:

Incluem:

- **Perturbações alimentares:** por exemplo, intoxicações alimentares, inanição, doenças causadas por carência de vitaminas etc.;
- **Auto-intoxicação:** ocasionadas por mudanças químicas no organismo, ou mesmo por produção de substâncias nocivas a este;
- **Infecções:** provocadas pelo transtorno gerado pela invasão de microorganismos nocivos;

F. Energias de ordem biodinâmica:

Ocorrem por meio de fenômenos que levam a processos de choque, isto é, de diminuição intensa do débito cardíaco. O choque pode ter várias modalidades: cardiogênica, hipovolêmica, etc.

G. Energias de ordem mista:

Incluem:

- Associação entre energias bioquímicas e biodinâmicas
- Certas formas de sevícias
- Certas doenças parasitárias
- Fadiga

Aseguir, reproduziremos um trecho extraído do livro *Criminalística – procedimentos e metodologias*, de Tocchetto e Espindula (*op. cit*), no qual incluem-se recomendações técnicas especiais referentes ao exame de alguns dos locais mais comuns de crimes contra a vida (ou a pessoa), por julgarmos que nessas recomendações encontram-se muitos elementos probatórios importantes que devem ser explorados nos diferentes tipos de locais dessa natureza, tanto pelos peritos ao realizarem seus exames como por todos aqueles de certa maneira são usuários das peças técnicas produzidas:

3.1.1.1. Recomendações técnicas especiais

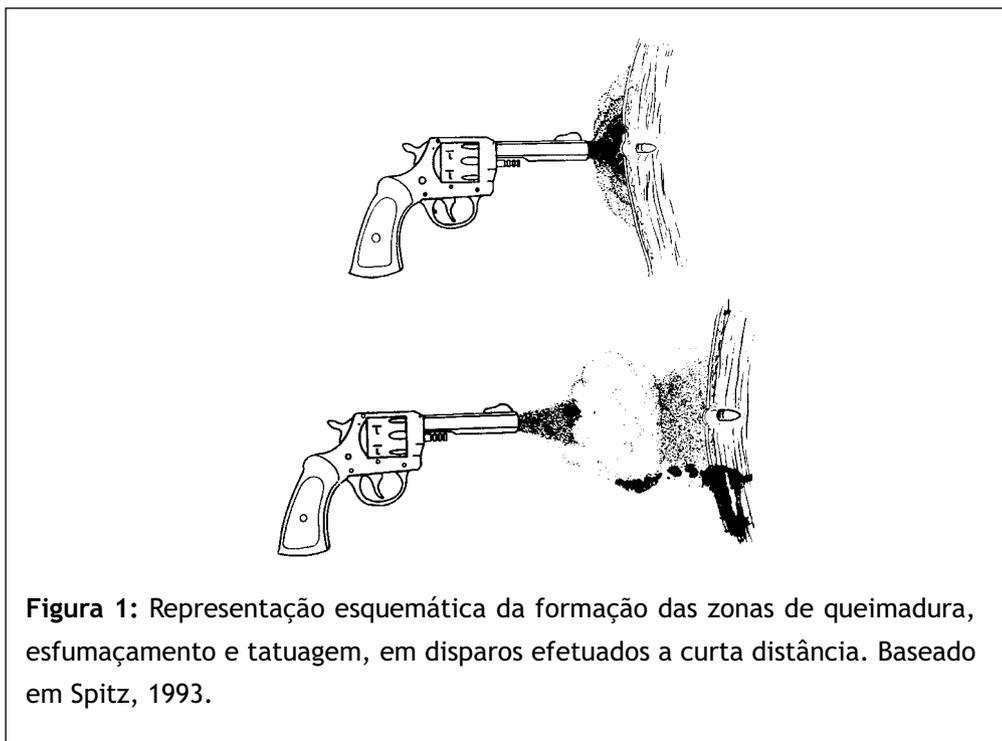
3.1.1.1.1. Locais de morte por arma de fogo

Em *locais de morte por arma de fogo*, visando estabelecer o diagnóstico diferencial entre homicídio, suicídio e acidente, observar:

- 1) Número de disparos efetuados no local. É preciso considerar a hipótese de que alguns disparos possam ter sido realizados para comprovar a eficiência da arma, casos em que o atirador executa um disparo contra um anteparo qualquer ou mesmo a esmo, visando apenas certificar-se de que a arma está funcionando plenamente antes de apontar contra si próprio nos casos suicidas. Outra possibilidade são os disparos de *hesitação*, que também podem ser encontrados em casos de auto-eliminação, representando disparos efetuados no momento em que o atirador posiciona a extremidade da arma contra a área escolhida, hesita, modificando a posição da extremidade do cano e fazendo com que o projétil não atinja o alvo escolhido, ou mesmo assuma uma trajetória não letal. Para armas não automáticas (revólveres), é essencial o exame do tambor com a posição relativa dos cartuchos deflagrados ou não (deve-se efetuar uma fotografia do tambor aberto). Para as armas semi-automáticas (pistolas), especial atenção deve ser dedicada aos estojos deflagrados próximos à vítima. Em todas as situações, os exames balísticos são essenciais, incluindo-se eficiência e confrontos (que serão detalhados no item dos exames balísticos);
- 2) Número de disparos que atingiram a vítima (lesões de entrada e de saída);
- 3) Região anatômica atingida pelo(s) projétil(éis), pois existem regiões anatômicas preferencialmente eleitas para a prática do suicídio, tais como cabeça (cavidade oral, regiões auriculares, regiões parietais) e face anterior do tórax (coração);
- 4) O estabelecimento seguro e preciso da distância do(s) disparo(s), por meio da constatação de vestígios relacionados a resíduos secundários de disparo de arma de fogo, que determinam tiro efetuado a *curta distância* (zona de queimadura, zona de esfumaçamento e zona de tatuagem) e presença dos sinais médico-legais característicos observados em disparo efetuado com a extremidade do cano da arma encostado, comumente denominados de *tiro encostado* (Sinal de Hofmann, Sinal de Puppe-Werkgartner e Sinal de Benassi); A seguir explicamos detalhadamente essas características, por sua grande relevância:
A – **Zona de queimadura (ou de chamuscamento)**: aparece em área adjacente ao orifício de entrada em disparos efetuados a distância tal que permita a ação dos gases inflamados em decorrência da combustão dos explosivos contidos na unidade de munição. A queimadura em geral não excede o primeiro grau.

B – Zona de esfumaçamento: aparece em área adjacente ao orifício de entrada, representada pela deposição de fuligem e outros resíduos pulverulentos oriundos da combustão dos explosivos da unidade de munição, particularmente do propelente. Extensão e concentração variam com a distância do disparo. Pode ser removida com um tecido umedecido. A forma depende do ângulo de inclinação da extremidade do cano em relação ao alvo (circular ou elipsóide).

C – Zona de tatuagem: aparece em área adjacente ao orifício de entrada, representada por fração de grânulos dos explosivos parcialmente incombustos, que penetram nas camadas da epiderme e inclusive na derme, em função da força propulsiva das partículas. Sua forma depende da inclinação da extremidade do cano em relação ao alvo (circular ou elipsóide).



Por sua vez, destacamos três dos sinais médico-legais mais importantes que determinam a definição do chamado “*tiro encostado*”:

A. Sinal de Hofmann: aparece em disparos efetuados com a “boca” do cano encostada à pele. A expansão dos gases ocorrerá dentro do “túnel” aberto pelo projétil, as bordas da lesão ficam dilaceradas, devido ao refluxo de gases e voltadas pra fora. Internamente, o efeito explosivo se manifesta por

intensa devastação dos tecidos, formando-se no trajeto a chamada “câmara de mina de Hofmann”.

B. Sinal de Puppe-Werkgartner: Aparece em disparos efetuados com a “boca” do cano encostada. Ao redor do orifício de entrada observa-se a marca do cano da arma, formada pela queimadura.

C. Sinal de Benassi: Encontrado na tábua óssea do crânio e de arcos costais, em disparos encostados à pele ou bem próximos. O cone de impurezas e fuligem forma uma deposição ao redor do orifício na tábua óssea.



- 5) A posição da arma em relação à vítima;
- 6) A análise rigorosa da posição da vítima e sua compatibilidade com a disposição das vestes, manchas de sangue e livores hipostáticos;
- 7) A presença de evidências relacionadas a qualquer tipo de “ritual de alívio” relativo ao suicídio, tais como cartas, bilhetes, objetos organizados etc.;
- 8) A busca por marcas de queda produzidas na arma, bem como no suporte onde ela possa ter caído.

Salienta-se que os pontos destacados pelos itens 2, 3 e 4, são relevantes tanto para o perito de local quanto para o perito médico-legista. Assim, no exame perinecrocópico (exame externo) do cadáver, o perito deve descrever e registrar todas as feições características descritas como externas, e em complemento a esse exame, poderá juntamente com o legista caracterizar os sinais que somente podem ser observados durante a necropsia.

3.1.1.1.2 – Locais de morte por asfixia por instrumento constritor

Em *locais de morte por asfixia por instrumento constritor*, visando estabelecer o diagnóstico diferencial entre homicídio, suicídio e acidente, deve-se observar:

- 1) A caracterização do sulco:
 - a) Sulco do enforcado: em geral é único, oblíquo, ascendente (de baixo para cima), interrompido ao nível do nó, “apergaminhado”, com o bordo superior saliente (bordos desiguais);
 - b) Sulco do estrangulado: O sulco pode ser único ou não, geralmente disposto de modo horizontal em relação ao pescoço ou ligeiramente oblíquo, não se apresenta em geral interrompido, “apergaminhado”, com os bordos iguais devido à uniformidade da pressão exercida;
- 2) A localização e descrição completa do instrumento constritor, assim como de sua amarração;
- 3) A posição da vítima (tipo de suspensão: completa ou incompleta);
- 4) O exame minucioso das vestes (busca de sinais de violência);
- 5) O exame minucioso da cena do crime (busca de sinais de violência);
- 6) A presença de evidências relacionadas a qualquer tipo de “ritual de alívio” relativo ao suicídio, tais como cartas, bilhetes, objetos organizados etc.;
- 7) O exame minucioso do cadáver. Por exemplo, nos casos de esganadura não aparecem sinais externos de compressão, como sulcos, mas são observadas no pescoço, na face anterior e nas suas faces laterais, escoriações e equimoses produzidas pela pressão violenta dos dedos e unhas;
- 8) A presença dos sinais internos de asfixia presentes no cadáver (verificação efetivada durante a necropsia, executada no IML).

3.1.1.1.3. Locais de morte por precipitação

No diagnóstico diferencial entre homicídio, suicídio e acidente, em *locais de morte por precipitação*, observar:

- 1) A localização exata do ponto de impacto do corpo;
- 2) A distância horizontal percorrida pelo corpo:
 - a) acidental: projeção perpendicular ou quase perpendicular;
 - b) voluntária (suicida) e criminosa (homicida): projeção oblíqua, afastamento horizontal, que indica que a vítima tem um impulso inicial, geralmente o voluntário mais acentuado que o criminoso;
- 3) A existência de obstáculos entre o ponto de projeção e o de repouso final. Nos casos voluntários, geralmente a vítima escolhe locais desprovidos de obstáculos;
- 4) O exame minucioso das vestes (busca de sinais de violência);

- 5) O exame cuidadoso do ambiente que inclui o ponto de projeção (sinais de luta);
- 6) A busca de evidências no ponto de projeção com correspondência no solado do calçado da vítima ou na planta de seus pés;
- 7) O exame minucioso das lesões da vítima, que devem ser compatíveis com aquelas relacionadas à ação contundente;
- 8) A presença de evidências relacionadas a qualquer tipo de “ritual de alívio” do suicídio, tais como cartas, bilhetes, objetos organizados etc.

3.1.1.1.4 – Locais de morte por ação do calor

Em *locais de morte por ação do calor*, no diagnóstico diferencial entre homicídio, suicídio e acidente, observar:

- 1) O exame minucioso do cadáver, buscando feridas produzidas por outros instrumentos lesivos;
- 2) A busca de elementos que auxiliem na identificação da vítima: ornamentos, pertences, fragmentos de vestes etc.;
- 3) O recolhimento de fragmentos de vestes que estejam com o cadáver, pois elas podem conter, mesmo após a ação do fogo, traços de líquidos inflamáveis, utilizados como “acelerantes”;
- 4) A verificação, sempre que possível, ainda no local, das vias respiratórias do cadáver, pois podem existir sinais indicativos de que houve respiração, antes da morte por ação do fogo e do calor.

Lembrar que:

- 1) A ação do fogo pode fazer com que os ossos percam a sua resistência. Por isso, se existir lesão em fragmento ósseo separado do corpo, esse fragmento deve ser fotografado e conservado para os demais peritos que examinarão o corpo;
- 2) O exame do cadáver no IML deve receber também especial atenção, sobretudo no que se refere à identificação de lesões não relacionadas à ação do fogo; e ao quesito “houve respiração durante a ação do fogo e ação calor”?

3.1.1.1.5 – Locais de morte por afogamento

Observar:

- 1) O exame do local e das vestes da vítima;

- 2) A existência de lesões improváveis nos casos de afogamento;
- 3) A presença de cogumelo de espuma e outras características do cadáver afogado típico (afogado azul ou real), tais como cianose da face, pele anserina ou arrepiada (pelos eriçados pela ação da baixa temperatura), presença de corpos estranhos sob as unhas;
- 4) A comprovação dos sinais internos de asfixia, durante o acompanhamento do exame do cadáver no IML, descartando-se, quando possível, as causas não acidentais para a morte (lesões diversas). Lembrar que o chamado afogado branco (ou falso) apresenta sinais distintos, como ausência de água nas vias respiratórias, e sua caracterização segura permite excluir a possibilidade de morte anterior ao contato com a água.

3.1.1.1.6. Locais de morte por envenenamento

Observar:

- 1) A presença de embalagens de venenos, medicamentos, substâncias tóxicas diversas;
- 2) A presença de evidências relacionadas a qualquer tipo de “ritual de alívio” do suicídio, tais como cartas, bilhetes, objetos organizados etc.;
- 3) A confirmação de substâncias utilizadas por meio de exames toxicológicos.

3.1.1.1.7. Locais de aborto e infanticídio

Observar:

- 1) O cordão umbilical, se foi seccionado por instrumento cortante ou por tração;
- 2) As características do feto ou recém-nascido;
- 3) O exame no IML, no qual uma importante questão deverá ser respondida: houve respiração após o parto?
- 4) A estimativa da idade fetal, auxiliada pelo legista.

3.1.2. Locais de crimes contra o patrimônio

Na área de crimes contra o patrimônio destacamos os seguintes tipos de perícias:

- Exame em local de furto (residências, lojas, prédios comerciais, etc.);
- Exame em local de furto qualificado (por arrombamento, uso de escalada, emprego de chave falsa, etc.);
- Exame em local de roubo;

- Exame em veículo localizado (produto de furto);
- Exame em veículo (furto no interior ou subtração de peças da estrutura);
- Exame em local de danos materiais;
- Exame em local de extorsão mediante seqüestro;

Vale mencionar aqui outras modalidades de exames periciais, embora nem todos se relacionem necessariamente a crimes contra o patrimônio:

- Exame em local de exercício ilegal da profissão;
- Exame em local de constatação, uso e tráfico de entorpecentes;
- Exame em local de tentativa de fuga ou de fuga de presos;
- Exame em local de motim ou rebelião de presos;
- Exame em local de furto de energia elétrica, sinal de televisão a cabo, água, energia elétrica;
- Exame em local de furto de combustível ou em equipamentos utilizados para essa prática;
- Exame em locais de lenocínio (exploração da prostituição);
- Exame em local de exercício arbitrário das próprias razões;
- Exame em local de constatação de jogos de azar;

3.1.3. Locais de delitos de trânsito

Esta modalidade, embora esteja relacionada à ocorrência de eventos acidentais, representa uma das mais importantes áreas da perícia, cujas análises e conclusões, baseadas em exames realizados nos locais, bem como nos veículos envolvidos, permite estabelecer as causas dos acidentes, atribuindo quando possível a responsabilidade a um ou mais condutores envolvidos.

Entretanto, como é um tipo de ocorrência de importância limitada para o trabalho das Ouvidorias, não o detalharemos aqui.

3.2. Perícia médico-legal

A perícia médico-legal pode se fazer necessária quer no âmbito penal, civil ou administrativo, podendo se realizar em qualquer fase de um processo, desde o inquérito, o sumário, o julgamento e até mesmo após uma sentença. Quando realizada na esfera penal, a perícia médica pode incluir exames em vítimas, indiciados, testemunhas e até mesmo em jurados.

Os exames em indiciados podem ser realizados com o objetivo de estabelecer-lhes a identidade, constatar lesões ou vestígios de luta, diagnosticar a existência de doenças físicas ou mentais etc.

Na maioria das vezes, o perito médico-legista atua nas fases iniciais de instrução de um processo, quando, na fase do inquérito policial, buscam-se produzir as provas que caracterizam os crimes contra a pessoa, como homicídio, infanticídio ou lesões corporais, e outros crimes como estupro, atentado violento ao pudor, sedução, ou mesmo características especiais da vítima ou de um agressor, como sua sanidade mental.

Exames cadavéricos buscam sempre esclarecer a causa da morte, constando obrigatoriamente de um exame externo e de um exame interno (no qual são examinadas as três cavidades do corpo humano: craniana, torácica e abdominal), além de exames complementares, tais como exames laboratoriais em vísceras, coleta de material para exame de DNA, radiografias etc.

Durante um exame, importantes provas materiais são geradas, descritas e algumas vezes coletadas. Por exemplo, em casos de morte produzida por arma de fogo, faz-se necessária a definição do número de lesões e a identificação correta de cada uma: lesão de entrada ou de saída, análise da distância do disparo, estudo da trajetória interna do projétil, com a descrição das estruturas e órgãos atingidos, localização e retirada dos elementos balísticos alojados no corpo.

O exame no vivo não é diferente, salientando-se que, nestes casos, o perito médico-legista terá a sua disposição apenas os exames externos, os exames complementares (radiografias, por exemplo) e o relato do próprio periciando (como, por exemplo, nas perícias na área de psicopatologia forense).

Uma das perícias médico-legais aqui destacadas é aquela realizada em crimes de tortura, que tem recebido um tratamento diferenciado das autoridades em virtude de sua importância para a preservação dos direitos humanos, em todas as partes do mundo e também no Brasil. É preciso salientar que a perícia nos casos de tortura não deve restringir-se ao exame na vítima (em vida ou mesmo morta), mas deve abranger também um exame minucioso nos locais indicados como cenários onde tais crimes são cometidos.

Citaremos também as perícias odonto-legais, outra modalidade pericial que vem se destacando no contexto forense como uma importante ferramenta na produção de provas técnicas.

3.2.1. O laudo médico-legal

O documento que registra todos os resultados de um exame médico-legal é o *laudo* (as vezes denominado *relatório*), o qual deve trazer necessariamente um preâmbulo, quesitos, descrição, discussão, conclusão e a resposta aos quesitos. Esse documento deve necessariamente ser assinado por dois peritos oficiais e, em casos onde não existam esses profissionais, por peritos *ad hoc*, nomeados para o desempenho da função.

Também são considerados documentos médico-legais os atestados, pareceres, consultas e autos (quando reduzidos a termo por escrivães).

3.2.2. Elementos probatórios importantes

Como elementos probatórios passíveis de ser produzidos a partir dos diversos exames médico-legais, a relação dos principais quesitos respondidos nos exames mais comuns (baseado no livro *Medicina Legal – Texto e Atlas*, de autoria de Hygino de Carvalho Hércules)⁸ serve como uma referência abrangente sobre as inúmeras possibilidades de produção de elementos probatórios decorrentes desses exames.

3.2.2.1. Quesitos oficiais mais comuns

3.2.2.1.1. Exame cadavérico comum

Primeiro: Se houve morte;

Segundo: Qual a causa da morte;

Terceiro: Qual o instrumento ou meio que produziu a morte;

Quarto: Se a morte foi produzida por meio de veneno, fogo, explosivo, asfixia ou tortura, ou outro meio insidioso ou cruel (resposta especificada, ou seja, a descrição do meio empregado).

3.2.2.1.2. Exame de lesão corporal

Primeiro: Se há ofensa à integridade corporal ou à sanidade mental do paciente;

Segundo: Qual o instrumento ou meio que produziu a ofensa;

Terceiro: Se foi produzida por meio de veneno, fogo, explosivo, asfixia ou tortura, ou outro meio insidioso ou cruel (resposta especificada);

⁸ Hygino de Carvalho Hércules, *Medicina Legal – Texto e Atlas*. Rio de Janeiro, Ed. Atheneu. 2005.

Quarto: Se resultou em incapacidade para as ocupações habituais por mais de 30 dias;

Quinto: Se resultou em perigo de vida;

Sexto: Se resultou em debilidade permanente ou perda ou inutilização de membro, sentido ou função (resposta especificada);

Sétimo: Se resultou em incapacidade permanente para o trabalho, ou enfermidade incurável, ou deformidade permanente (resposta especificada);

Oitavo: Se resultou em aceleração de parto ou aborto (resposta especificada).

3.2.2.1.3. Exame de conjunção carnal

Primeiro: Se a paciente é virgem;

Segundo: Se há vestígios de desvirginamento recente;

Terceiro: Se há outros vestígios de conjunção carnal recente;

Quarto: Se há vestígios de violência e, em caso afirmativo, qual o meio empregado;

Quinto: Se a violência resultou para a vítima em incapacidade para as ocupações habituais por mais de trinta dias, ou perigo de vida, ou debilidade permanente, ou perda ou inutilização de membro, sentido ou função, ou incapacidade permanente para o trabalho, ou enfermidade incurável, ou deformidade permanente, ou aceleração de parto, ou aborto (resposta especificada);

Sexto: Se a vítima é alienada ou débil mental;

Sétimo: Se houve outra causa diversa de idade não maior de quatorze anos, alienação mental ou debilidade mental, que a impossibilitasse de oferecer resistência;

3.2.2.1.4. Exame de atentado ao pudor

Primeiro: Se há vestígios de ato libidinoso;

Segundo: Se há vestígios de violência e, em caso afirmativo, qual o meio empregado;

Terceiro: Se a violência resultou para a vítima em incapacidade para as ocupações habituais por mais de trinta dias, ou perigo de vida, ou debilidade permanente, ou perda ou inutilização de membro, sentido ou função, ou incapacidade permanente para o trabalho, ou enfermidade incurável, ou deformidade permanente (resposta especificada);

Quarto: Se a vítima é alienada ou débil mental;

Quinto: Se houve outra causa diversa de idade não maior de quatorze anos, alienação mental ou debilidade mental, que a impossibilitasse de oferecer resistência;

Sexto: Se resultou em aceleração de parto ou aborto (resposta especificada).

3.2.2.1.5. Exame de aborto

Primeiro: Se há vestígios de provocação de aborto;

Segundo: Qual o meio empregado;

Terceiro: Se, em consequência do aborto ou do meio empregado para provocá-lo, sofreu a gestante incapacidade para as ocupações habituais por mais de trinta dias, ou perigo de vida, ou debilidade permanente, ou perda ou inutilização de membro, sentido ou função, ou incapacidade permanente para o trabalho, ou enfermidade incurável, ou deformidade permanente (resposta especificada);

Quarto: Se não havia outro meio de salvar a vida da gestante (no caso de aborto praticado por médico);

Quinto: Se a gestante é alienada ou débil mental;

3.2.2.1.6. Exame cadavérico em aborto

Primeiro: Se houve morte;

Segundo: Se a morte foi precedida de provocação de aborto;

Terceiro: Qual o meio empregado para a provocação do aborto;

Quarto: Qual a causa da morte;

Quinto: Se a morte da gestante sobreveio em consequência do aborto ou do meio empregado para provocá-lo;

3.2.2.1.7. Exame cadavérico em infanticídio

Primeiro: Se houve morte;

Segundo: Se a morte foi ocasionada durante o parto ou logo após;

Terceiro: Qual a causa da morte;

Quarto: Qual o instrumento ou meio que produziu a morte;

Quinto: Se foi produzida por meio de veneno, fogo, explosivo, asfixia ou tortura, ou outro meio insidioso ou cruel (resposta especificada);

3.2.2.1.8. Exame de embriaguez

Primeiro: Se o paciente apresentado ao exame está embriagado;

Segundo: Em caso afirmativo, que espécie de embriaguez;

Terceiro: Se, no estado em que se acha, pode pôr o mesmo em risco a segurança própria ou alheia;

Quarto: Se é possível determinar se o paciente se embriaga habitualmente;

Quinto: Em caso afirmativo, qual o prazo, aproximadamente, em que deve ficar internado, para a necessária desintoxicação;

3.2.2.1.9 – Exame de validade

Primeiro: Se o paciente tem saúde e aptidão para trabalhar.

3.2.2.1.10 – Exame de idade

Primeiro: Se o paciente é menor de 18 anos;

Segundo: Em caso afirmativo, se é maior de 14 anos.

3.2.3 – A perícia médico-legal em casos de tortura

Tortura – A Convenção das Nações Unidas contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, adotada em 10 de dezembro de 1984 pela Assembléia Geral da ONU e que entrou em vigor em 26 de junho de 1987, foi ratificada pelo Brasil em 28 de setembro de 1989. Em seu artigo 1º, ela define tortura como “qualquer ato pelo qual dores ou sofrimentos agudos, físicos ou mentais, são infligidos intencionalmente a uma pessoa, a fim de obter dela ou de terceira pessoa, informações ou confissões; de castigá-la por ato que ela ou terceira pessoa tenha cometido, ou seja suspeita de ter cometido; de intimidar ou coagir esta pessoa ou outras pessoas; ou por qualquer motivo baseado em discriminação de qualquer natureza; quando tais dores ou sofrimentos são infligidos por um funcionário público ou outra pessoa no exercício de funções públicas, ou por sua instigação, ou com o seu consentimento ou aquiescência. Não se considerará como tortura as dores ou sofrimentos que sejam consequência unicamente de sanções legítimas ou que sejam inerentes a tais sanções ou delas decorram”.

Nos casos de crimes de tortura, os exames periciais realizados envolvem o exame clínico completo na vítima, buscando caracterizar o aspecto físico que permita detectar as lesões traumáticas existentes, além das perturbações de ordem psíquica, capazes de motivar danos psicossomáticos, comportamentais e emocionais.

Nos casos de morte, a necropsia deve ser realizada de uma forma completa, abrangendo um exame externo, em que o perito deverá buscar os elementos significativos, a seguir listados:

- Sinais relativos à identificação do morto;
- Sinais relativos às condições do estado de nutrição, conservação e da compleição física;
- Sinais relativos aos fenômenos cadavéricos;
- Sinais relativos ao tempo aproximado da morte;
- Sinais relativos ao meio ou às condições onde o cadáver se encontrava;
- Sinais relativos à causa da morte.

No exame interno do cadáver, o perito deverá buscar também a identificação de todos os sinais relativos à causa da morte, realizando um exame metódico, sistemático e completo.

É importante destacar que, quando possível, um exame de local por equipe aparelhada na busca, identificação, colheita, acondicionamento e preservação de provas necessita ser realizada.

No *Protocolo Brasileiro – Perícia Forense no Crime de Tortura*, editado no ano de 2005 pela Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, os colaboradores e membros do grupo de trabalho que elaborou esse documento destacam alguns termos que os peritos devem utilizar nas suas conclusões dos exames nas vítimas de crime de tortura. Esses termos estão baseados no Protocolo de Istambul, que está refletido no *Manual para a Investigação e Documentação Efetivas de Tortura e Outros Tratamentos ou Punições Cruéis, Desumanas ou Degradantes*, publicado em 1999:

- **Inconsistente:** a lesão não poderia ter sido causada pelo trauma descrito;
- **Consistente:** a lesão poderia ter sido causada pelo trauma descrito, mas não é específica dele e existem muitas outras causas possíveis;
- **Altamente consistente:** a lesão poderia ter sido causada pelo trauma descrito e são poucas as outras causas possíveis;
- **Típica de:** a lesão é geralmente encontrada em casos desse tipo de trauma, mas existem outras causas possíveis;
- **Diagnóstica de:** a lesão não poderia ter sido causada em nenhuma outra circunstância, a não ser na descrita.

O *Protocolo Brasileiro – Perícia Forense no Crime de Tortura*, destaca também, em relação ao exame físico, que o perito médico-legista (às vezes em parceria com o perito criminal) deve procurar analisar minuciosamente as vestes e os acessórios correspondentes da vítima, utilizando, como meio de ilustração e documentação, fotografias e esquemas em diagramas do corpo humano (ou de peças de vestuário).

Na situação de suspeita da prática de tortura, o protocolo apresenta a proposta de estruturação dos quesitos que deveriam ser respondidos:

- 1º) Há achados médico-legais que caracterizam a prática de tortura física?
- 2º) Há indícios clínicos que caracterizam a prática de tortura psíquica?
- 3º) Há achados médico-legais que caracterizem execução sumária?
- 4º) Há evidências médico legais que sejam características, indicadoras ou sugestivas de ocorrência de tortura contra o(a) examinado(a), que, no entanto, poderiam excepcionalmente ser produzidos por outra causa?

As recomendações específicas para o perito médico-legista sobre como realizar exames de lesões corporais nos casos de torturas são:

- 1º) Valorizar de maneira incisiva e técnico-científica o exame esquelético-tegumentar da vítima;
- 2º) Descrever detalhadamente as localizações e as características de cada lesão (qualquer que seja o seu tipo e extensão), localizando-a precisamente na sua respectiva região anatômica;
- 3º) Registrar em esquemas corporais todas as lesões eventualmente encontradas;
- 4º) Detalhar em todas as lesões, independentemente de seu vulto, a forma, a idade, as dimensões, a localização e outras particularidades (como por exemplo, o sentido de produção da lesão);
- 5º) Fotografar todas as lesões e alterações encontradas no exame externo ou interno, dando ênfase àqueles que se mostram de origem violenta;
- 6º) Radiografar, quando possível, todas as regiões e segmentos anatômicos agredidos ou suspeitos de ter sofrido violência;
- 7º) Conferir permanente atenção e cuidados para o exame das vestes e outras peças acessórias do vestuário da vítima, com ênfase para a identificação, colheita, acondicionamento e preservação de evidências (manchas, marcas, pêlos, fibras têxteis etc.) encontradas junto à estrutura dos tecidos componentes dessas vestes e peças. Deve haver uma rotina prevista para o encaminhamento dessas amostras para exames periciais complementares, que se constituirão em parte importante do laudo de lesões corporais;
- 8º) Examinar a vítima de tortura sem a presença dos agentes de custódia;
- 9º) Trabalhar, quando possível e necessário, sempre em equipe multidisciplinar.
- 10º) Usar os meios subsidiários de diagnóstico disponíveis e indispensáveis, com destaque para os exames psiquiátricos, odontológicos, histopatológicos e toxicológicos.

Para a *necropsia* de morte provocada por tortura (ou tratamento cruel, desumano ou degradante) ou ainda, nos casos suspeitos, o protocolo citado traz como recomendação básica a exclusão da possibilidade de a morte ser “súbita”, ou seja, causada por lesões orgânicas significativas que tenham ausência de lesões ou alterações produzidas por ação externa. Nesses casos, haveria que descartar-se a “morte orgânica natural”, melhor chamada de “morte com antecedentes patológicos”. No protocolo, os autores destacam que deve ser oferecida uma atenção idêntica para as recomendações específicas contidas nos procedimentos anteriormente mencionados para o exame de lesões corporais, com ênfase no 7º item.

Finalmente, destacamos que o protocolo relaciona uma série de recomendações gerais e complementares para a perícia oficial nos casos de tortura, que merecem ser lidas e difundidas.

3.2.4 – A perícia odonto-legal

Na perícia odonto-legal são realizados diversos tipos de exames, dos quais destacamos:

- 1) *Exames traumatológicos*: caracterização de lesões buco-maxilo-faciais, no vivo e em cadáveres.
- 2) *Exames de identificação*:
 - Exame de identificação pelos dentes (exame da arcada dentária);
 - Identificação pelo exame do palato (palatoscopia);
 - Identificação pelas marcas de mordida;
 - Identificação utilizando-se técnicas de comparação fotográfica (sorriso).

Os exames odonto-legais abrangem exames realizados em pessoas vivas, assim como em cadáveres, incluindo-se os cadáveres frescos, os putrefatos, os esqueletizados e os carbonizados.

3.2.5 – A perícia e os aspectos relevantes nos casos de execução sumária

No Brasil, os casos que resultam em mortes suspeitas que envolvem a ação policial são numerosos. Comprovadamente, as investigações, muitas vezes incompletas, acabam por ocultar uma realidade na qual boa parte dessas mortes se enquadraria como verdadeiras execuções sumárias.

Nesse contexto, a perícia, incluindo-se a perícia de local e a perícia médico-legal, tem um relevante papel no levantamento dos elementos capazes de caracterizar os casos analisados como execuções.

Embora o termo execução não apareça nos laudos de exame de local de morte violenta como tipificação de um fato ou um diagnóstico diferencial, nem nos laudos necroscópicos, a interpretação dos elementos presentes nesses documentos é capaz de caracterizar de forma segura o enquadramento de um caso como sendo relacionado a uma execução.

A seguir, listamos os elementos mais importantes, diagnosticados nesses tipos de exames e que são indicativos, se não determinantes, para a interpretação dos casos como sendo típicos de execução:

- 1) **Número de lesões de entrada de projétil de arma de fogo no corpo da vítima:** de modo geral, o elevado número de lesões de entrada, denotando elevado número de disparos de arma de fogo efetuados contra a vítima, é compatível com os casos de confronto e execução.
- 2) **Localização das lesões de entrada de disparo de arma de fogo:** nos casos típicos de execução, as áreas escolhidas preferencialmente como alvo pelos agressores são a cabeça e o tórax. Além disso, quando se tem a região posterior do corpo como sede de lesões de entrada de projétil, a posição relativa entre atirador e vítima permite a interpretação de que a vítima encontrava-se voltada com as costas para o atirador, e muitas vezes, provavelmente empreendendo fuga.
- 3) **A distância dos disparos que atingiram a vítima.** A ocorrência de lesões de entrada de arma de fogo, apresentando resíduos secundários de disparo de arma de fogo – a saber, zona de queimadura, esfumaçamento e tatuagem – caracteriza disparos efetuados a curta distância, certamente típicos nos casos de execução sumária. A constatação desse tipo de disparo na região posterior do corpo, em áreas como a cabeça (região occipital), é ainda mais diagnóstica. Considerando-se a proximidade da extremidade do cano da arma com a região anatômica sede da lesão, pode-se inferir que a posição do atirador permitiria uma ação diferenciada, incluindo a domínio e imobilização do suspeito.
- 4) **Comprovação no local da trajetória de projéteis relacionados aos disparos efetuados contra a vítima.** Em muitos casos, projéteis que atingem

a região posterior do corpo, como cabeça ou tronco, ou mesmo as faces laterais da cabeça, sobretudo se efetuados a curta distância, permitem aos peritos estabelecer, ainda no local, a trajetória desses projéteis. Quando, após experimentarem uma saída do corpo, tais projéteis impactam contra o substrato (que pode ser de alta resistência, como um piso revestido por asfalto), os projéteis deformam-se e fragmentam-se, deixando uma marca de impacto no piso. Há também casos em que o piso é o próprio solo, em que o projétil penetra até certa profundidade, podendo ser encontrado e coletado. Nestas circunstâncias, fica claro que a vítima foi alvejada quando estava em posição inferior ao seu agressor, deitada no piso.

- 5) **Presença de lesões relacionadas à ação de objeto contundente.** Nos casos de execução, podem também estar presentes lesões de menor gravidade, mas cuja interpretação remete a ações nas quais são empregados objetos contundentes, como cassetetes, membros humanos (pés e mãos), cabeça e outros objetos diversos. As lesões geradas aqui são aquelas agrupadas entre as contusões, incluindo-se equimoses, hematomas, escoriações, fraturas, e feridas contusas. Em casos de morte por ação de projéteis de arma de fogo, a ocorrência desses tipos de lesões no corpo da vítima, excluindo-se as que tenham sido produzidas em processos como quedas, permite inferir que a vítima foi submetida a golpes contundentes antes de ser atingida pelo(s) disparo(s). O exame perinecropsóptico ainda no local do fato deve ser minucioso e identificar toda e qualquer lesão dessa natureza, até mesmo para excluir a possibilidade de que alguma dessas lesões possa ser alegadamente produzida durante o transporte do corpo até o IML.
- 6) **Presença de vestígios forjados na cena do crime.** Não são incomuns os locais relacionados à ação policial em que os agentes envolvidos, na tentativa de suprimir e adulterar as evidências que poderiam caracterizar uma ação abusiva, acabam descaracterizando o local intencionalmente. Mesmo nesses casos, o perito deve relatar em seu laudo as adulterações verificadas, como retirada de projétil(eis) que obrigatoriamente, pelas interpretações da dinâmica do fato, deveria(m) estar na cena do crime, mudanças nas posições relativas de evidências e da própria posição do cadáver etc. Outras vezes, ao contrário, vestígios são deixados intencionalmente, na conhecida prática de “plantar” uma evidência, tais como drogas, armas com numeração raspada etc.

- 7) **Casos de execução com o emprego de outros meios distintos das armas de fogo.** As armas de fogo não são os únicos instrumentos empregados em execuções. Estas podem também ser produzidas com o emprego de meios como asfixia, fogo, veneno etc. Cada caso requer exames da perícia de local e da perícia no cadáver no âmbito do IML, de forma que todas as evidências sejam encontradas, descritas, fotografadas, interpretadas e analisadas. Seguramente, uma perícia bem realizada pode ser o diferencial para a caracterização segura de um local como relacionado a uma execução sumária.

3.3. Perícias na área de documentoscopia

As perícias na área de documentoscopia subdividem-se em *exames grafoscópicos* e *exames em documentos*. Para tratar do assunto de forma resumida e objetiva, consideramos como referência a obra *Criminalística – procedimentos e metodologias* (op. cit), mais precisamente no capítulo IX.⁹

3.3.1. Exames grafoscópicos

Nesta modalidade, incluem-se três tipos de exames: de autenticidade gráfica, de autoria gráfica e de identidade gráfica.

3.3.1.1. Exame de autenticidade gráfica

Visa comprovar se uma determinada assinatura questionada é produto do punho-escritor do titular, ou não.

Nesse tipo de exame e em todos aqueles que exigem a obtenção de padrões para confronto, deve-se atentar para os pré-requisitos técnicos de autenticidade, adequabilidade, contemporaneidade e quantidade.

Em outras palavras, os padrões a serem obtidos devem ser:

- comprovadamente autênticos;
- adequados ao caso em questão (por exemplo, se a peça questionada traz grafismos em letra de forma, os padrões obtidos devem seguir esse mesmo tipo de escrita);
- produzidos em época próxima ao da peça questionada;
- obtidos em quantidades suficientes que garantam um exame comparativo.

⁹ Escrito por Edilene Maria de Silva e Wanira Oliveira de Albuquerque.

No confronto, o perito deverá valer-se do aspecto geral, dos idiografocinetismos (gestos gráficos ou particularidades incluídas na escrita pelo punho escritor) e dos elementos genéticos, os quais deverão ser detectados no padrão do titular, para que a conclusão seja positiva para *autenticidade*.

3.3.1.2. Exame de autoria gráfica

Visa comprovar se a assinatura cuja falsidade restou configurada é produto de punho-escritor do(s) suspeito(s).

Nesse tipo de exame, são avaliados os elementos inerentes ao aspecto geral dos grafismos examinados, dando maior ênfase e valorizando os idiografocinetismos e elementos genéticos, os quais deverão ser detectados no padrão do suspeito. Somente nesta condição se poderá chegar a uma conclusão de *autoria gráfica*, ou seja, imputar a determinada pessoa a autoria de um lançamento gráfico (assinatura e/ou manuscritos diversos).

3.3.1.3. Exame de identidade gráfica

É na verdade um exame de autoria gráfica; entretanto, é denominado de exame de identidade gráfica nos casos em que não há uma perfeita qualificação do fornecedor de padrões, ou ainda quando se confronta grafismo de punhos escritores indefinidos.

Nesse exame, os procedimentos a serem seguidos são os mesmos da pesquisa de autoria gráfica.

3.3.2. Exames em documentos

Entre os exames em documentos, os principais tipos de perícias são:

- Pesquisa de autenticidade ou falsidade documental;
- Pesquisa de integridade documental;
- Pesquisa de identidade documental;
- Pesquisa de cronologia de lançamentos homogêneos (instrumentos escritores similares) ou heterogêneos (instrumentos escritores distintos, como por exemplo, caneta e máquina de escrever).

3.4. Perícias balísticas

A balística forense é uma especialidade que adquiriu um destaque muito grande nas últimas décadas. No Brasil, a utilização indiscriminada das armas de fogo permitiu que este se tornasse o instrumento mais utilizado na prática de crimes violentos, tanto em crimes contra a pessoa como contra o patrimônio. Na obra *Criminalística – procedimentos e metodologias (op. cit.)*, encontramos uma importante referência ao assunto.

As perícias balísticas englobam diversos exames, especificados a seguir:

3.4.1. Exame de eficiência em armas de fogo

Visa comprovar a eficiência das armas de fogo, testando todos os seus mecanismos, desde o acionamento, extração, alimentação, engatilhamento, segurança (travas) etc. Uma arma considerada eficiente é aquela que funciona perfeitamente em todos os seus mecanismos. Se ela é suspeita de estar envolvida em algum fato que mereça esclarecimento, antes de qualquer coisa cabe demonstrar que a mesma está apta a efetuar disparos e que pode gerar as lesões que porventura estejam relacionadas ao fato em apuração.

Os tipos mais comuns de armas examinadas são os revólveres, pistolas semi-automáticas e automáticas, armas longas (espingardas, carabinas, mosquetões, escopetas, fuzis), garruchas, pistolas de tiro único, submetralhadoras e metralhadoras.

3.4.2. Exame de eficiência em munição

Visa comprovar a eficiência das munições examinadas, as quais são descritas e avaliadas em diversos aspectos, tais como:

- Presença de marcas de percussão em sua espoleta e se estas são excêntricas (ou seja, deslocadas do ponto central dessa espoleta, que fica na base do cartucho de munição). Nos casos em que a percussão é excêntrica, ainda é possível que a munição, se percutida com energia suficiente e de forma central por outra arma, possa vir a produzir o tiro;
- O projétil que esteja deslocado de seu ponto de encaixe, ou que esteja frouxo;
- Sinais de oxidação no estojo ou na espoleta.

3.4.3. Exame para identificar as armas de fogo

A identificação de uma arma de fogo é feita basicamente pela informação da marca, modelo, calibre e *número de série*. Outras informações que podem ser de ajuda são o número de montagem, número de patrimônio (nos casos de forças militares, forças policiais e mesmo empresas de segurança) e o tipo de acabamento das peças metálicas da arma.

O ponto mais crítico desta identificação é, sem dúvida, a *numeração de série* das armas de fogo, muitas vezes adulteradas ou mesmo suprimidas por processo de raspagem.

Diversas são as técnicas empregadas na recuperação da numeração, sobretudo as técnicas que utilizam reagentes químicos.

3.4.4. Exame para verificar a ocorrência de acidente de tiro ou tiro acidental

Muitas vezes, armas são encaminhadas para a perícia com o objetivo específico de responder a quesitos relacionados a ocorrências de acidente de tiro ou tiro acidental.

É importante diferenciarmos tiro acidental, de acidente de tiro e incidente de tiro.

No *tiro acidental*, não há o acionamento normal do mecanismo de disparo da arma, fato esse que pode ocorrer nos demais casos. No *acidente de tiro* há danos para a arma e/ou o atirador ou outra pessoa além deste, independentemente de o acionamento do mecanismo de disparo ter sido normal ou não, enquanto no *incidente de tiro* não há qualquer dano nem para a arma, nem para o atirador ou para outra pessoa.

Baseando-se em testes específicos, os peritos buscam responder aos quesitos relacionados e testar as hipóteses formuladas em cada caso.

3.4.5. Exame de comparação de projéteis e de marcas de percussão de estojos e cartuchos – confrontos balísticos

Podemos dividir estes exames em dois grupos: *exames macroscópicos* e *exames microscópicos*.

A – Exames macroscópicos: permitem a definição do calibre dos projéteis e estojos encaminhados para exame e, no caso dos projéteis, o número e a orientação

dos ressaltos e cavados em sua estrutura (marcas deixadas pela sua passagem pela alma do cano de uma arma). Obtendo-se as características macroscópicas dos projéteis, tais como massa, diâmetro da base, altura, número de ressaltos e cavados e a orientação destes ressaltos e cavados, o perito tem condições de determinar o calibre do projétil, bem como o tipo de cano que o expeliu, informando então as possíveis armas de fogo que poderiam tê-lo expelido.

No caso dos estojos e cartuchos, o perito pode informar: o calibre; o fabricante; se a munição é de recarga (quando passível de identificação); caracterização das marcas de percussão quanto ao posicionamento central ou radial; constituição do metal que compõe os estojos, espoletas e projéteis (se for um cartucho); e a existência de elementos decalcados nas espoletas, que servirão para análises microscópicas.

A – Exames microscópicos: É o exame comumente denominado de *confronto balístico*. Permite a individualização de uma arma de fogo, atribuindo-se a ela uma correlação com um projétil de arma de fogo por ela expelido, ou com um estojo, por ela percutido e ejetado.

Estes exames baseiam-se na comparação direta entre projéteis considerados *questionados*, obtidos a partir de coletas diretas em cenas de crime, extraídos de cadáveres, obtidos em exames em veículos ou mesmo em apreensões; e projéteis considerados *padrões*, obtidos diretamente a partir de disparos efetuados pelas armas examinadas (suspeitas), em condições ideais para essa coleta.

A comparação dos elementos presentes nos projéteis (chamados microestriamentos, que podem ser de dois tipos: ressaltos e cavados) é realizada com o emprego de microscópios especiais denominados *microscópios balísticos*, requerendo por parte dos peritos um treinamento especial.



Figura 3: Ilustra um exemplo de confronto balístico positivo entre projéteis.

No caso dos confrontos entre estojos, o princípio é o mesmo, mas aqui as marcas utilizadas são aquelas deixadas pelo sistema de percussão e de extração da arma.

3.5. Perícias de engenharia legal e meio ambiente

Esta modalidade de perícias compreende uma gama muito grande de exames periciais. A área de meio ambiente ganhou destaque a partir de 1998, quando leis específicas e mais rigorosas passaram a vigorar, definindo os crimes ambientais e estipulando as punições.¹⁰

A seguir enumeramos as principais perícias criminais relacionadas a *crimes ambientais*:

- Perícias em crimes contra a fauna;
- Perícias em crimes contra a flora;
- Perícias em incêndios em matas e florestas;
- Perícias em crimes de poluição e outros crimes ambientais;
- Perícia em crimes contra o ordenamento urbano e patrimônio cultural;
- Perícia em outros crimes ambientais: criadouros de animais domésticos; parcelamento de solo e usurpação de águas.

As perícias de Engenharia Legal, por sua vez, são ainda mais numerosas. Aqui nos limitaremos a destacar os principais tipos de perícias realizadas por esta especialidade:

- Incêndios;
- Explosões (acidentes decorrentes de fabrico, manuseio, aquisição, posse, transporte ou utilização de explosivos);
- Acidentes de trabalho;
- Periclitacão de vida (envolve exposicão de alguém a perigo);
- Eletroplessão (morte ou danos causados por açã de descarga elétrica industrial);
- Desabamentos, deslizamentos e desmoronamentos;
- Perigo de desabamento;
- Acidentes ou delitos que envolvam o exame de elevadores, aparelhos mecânicos, hidráulicos, elétricos e eletrônicos;
- Parcelamento irregular e loteamento clandestino;
- Alteraçã de limites;

¹⁰ Para a abordagem aqui realizada, servimos-nos mais uma vez da obra de Domingos Tocchetto e Alberi Espindula, *op. cit.*.

- Esbulho possessório (ato de usurpação pelo qual uma pessoa é privada de coisa de que tenha propriedade ou posse);
- Perturbação do trabalho ou do sossego alheios;
- Acidentes em ferrovias;
- Acidentes aeroviários, marítimos ou fluviais;
- Exames relacionados com a avaliação de imóveis urbanos e rurais;
- Exames relacionados com crimes contra o privilégio de invenção (marcas e patentes);
- Exames especiais relacionados à segurança veicular e de terceiros (por exemplo, exames em veículos movidos a gás natural);
- Exames em locais de transporte, armazenamento, e depósito de gases em botijões e tanques, com perigo à integridade física e vida de terceiros;
- Exames especiais relativos à segurança de brinquedos em parques de diversão e locais públicos.

3.6. Perícias de informática

Esta modalidade de perícia constitui-se em uma das mais recentes, vinculando-se ao próprio surgimento da informatização e ao seu papel cada vez maior no nosso cotidiano.

Com o advento da informática, surgiram também os crimes a ela relacionados, muitos dos quais ainda carecem de uma tipificação legal. O emprego de meios relacionados à utilização de equipamentos de informática na prática de crimes outrora definidos também exigiu uma adequação na capacitação para a realização dos exames periciais nessa área.

A obra de Tochetto e Espindula (*op. cit.*) mais uma vez fornece uma referência. No capítulo escrito por Caricatti, A. M.; Sampaio, M.; Rodrigues, J.S. e Nogueira, J.H.M., os autores afirmam que os meios informatizados trouxeram novos desafios aos exames periciais, relacionados a dois aspectos:

- **Complexidade dos dados**, pois estes são representações digitais de idéias, sinais e conceitos, portanto necessitam de traduções para ser compreendidos.
- **Quantidade de dados**: o volume de informações encontradas ultrapassa os limites usuais.

Os tipos de perícias de informática são:

3.6.1. Exame em mídia de armazenamento computacional

Nesta categoria são examinados os repositórios de dados destacados de computadores, a exemplo de disquetes, CDs, memórias tipo flash e discos rígidos.

3.6.2. Exame em computador

Definidos como equipamentos que realizam funções mediante interações entre partes físicas (hardware) e estruturas lógicas ou programas (software), cabe analisá-los em conjunto.

3.6.3. Exame em ambiente computacional distribuído

Partindo-se de um ambiente mais simples, como um disquete, passando por um computador isolado, chega-se ao exame de computadores que funcionam em conjunto, formando desde redes locais até redes de alcance mundial (como a internet).

3.6.4. Exame em local de internet

Como as solicitações de exames relacionados com o ambiente da internet são muito freqüentes, este tipo de exame é destacado dos demais, servindo para levantar os vestígios em locais do ciberespaço, podendo ser feita uma correlação com os exames em locais fixos.

Trocam-se os vestígios como as manchas de sangue, pontas de cigarros, pegadas e impressões diversas por conteúdos de páginas, rotas, endereços de IP ou nomes de domínios.

Nesses casos lida-se às vezes com a simples constatação da ocorrência de um delito, como nas situações de divulgação de pornografia infantil ou violação de direitos autorais.

3.6.5. Exame de local remoto

Quando se trata de uma outra forma de conectividade, representada por redes de computadores que subsistem sem conexão às demais redes (por exemplo em grandes empresas), conhecidas como *intranets*, ou ainda conexões dedicadas a serviços específicos, como por exemplo, as redes de caixas eletrônicos de bancos.

3.6.6. Exame em sistemas de informações

Este tipo de exame está orientado para a compreensão da funcionalidade dos programas de computadores, bem como para processos que estes automatizam.

Um exemplo é um sistema contábil que implementa funções ocultas para a manipulação de balanços e fluxo de caixa.

3.6.7. Exame em equipamento eletrônico programável

Alguns aparelhos, apesar de não se constituírem em computadores propriamente ditos, podem realizar operações lógicas mediante instruções programadas, podendo assim ser objeto de exames, tais como aparelhos celulares ou outros dispositivos com processadores embarcados.

3.7. Perícias de audiovisual

As perícias desta categoria incluem todos os exames em áudio e vídeo, como fitas cassete, fitas de vídeo e qualquer outro tipo de mídia, que contenha sons e imagens gravadas.

Com a utilização cada vez maior dos recursos de gravação, através de escutas autorizadas, filmagens, e outros procedimentos correlatos, os serviços de inteligência dos órgãos de segurança têm gerado enorme quantidade de material que, ao ser examinado e tratado por peritos especialistas, transforma-se em importante prova material.

A área conhecida como *fonética forense*, apresenta os seguintes tipos de exames:

- **Verificação de locutor:** exames que buscam determinar se as falas armazenadas em uma mídia provêm ou não do aparelho fonador de determinada pessoa.
- **Verificação de edição:** exames que têm o objetivo de verificar se os registros de áudio armazenados sofreram algum tipo de edição, como supressões, acréscimo ou modificações.
- **Análise de conteúdo fonográfico:** exame conhecido como transcrição. Atualmente, recursos tecnológicos têm sido utilizados com o propósito de tornar mais ágil esse tipo de exame e atualizá-lo. Não se trata apenas de reproduzir as palavras de modo inexpressivo e sim de escolher os trechos de maior interesse ao esclarecimento da verdade, oferecendo toda a riqueza de detalhes de uma fala, como a entonação do falante e seu estado emocional, sons ambientes, sotaques, ou a velocidade e cadência das falas.

3.8. Perícias de laboratório

Um laboratório forense é imprescindível numa estrutura de um órgão de perícias. Os exames realizados nos locais de crime, nos cadáveres e, ainda, as apreensões são responsáveis pela produção de diversas amostras, de natureza química e biológica, que são analisadas e processadas num laboratório.

Análises físicas, químicas e biológicas podem então ser realizadas com o emprego de equipamentos sofisticados e técnicas específicas de laboratório.

A gama de exames inclui a pesquisa de sangue, espermatozóide e outros fluídos biológicos, além de substâncias consideradas entorpecentes, venenos, resíduos de disparo de arma de fogo, substâncias químicas diversas, combustíveis, etc.

Uma das áreas que mais se desenvolveu nestas últimas décadas foi a da técnica de pesquisa de DNA forense, que tem trazido ótimos resultados no que se refere ao estabelecimento da autoria de diversos crimes.

De modo resumido, relacionamos os principais tipos de exames realizáveis em um laboratório forense:

- Exames toxicológicos;
- Exames resíduo gráfico em mãos: determinação de resíduos de disparo de arma de fogo nas mãos de um atirador. Atualmente, as recomendações técnicas aceitas são aquelas emitidas quando do II Seminário Nacional de Balística Forense e I Seminário Brasileiro de Crimes Contra a Pessoa, realizado no ano 2000. Segundo tais recomendações, “a pesquisa de pólvora combusta nas armas (exame de ‘recentidade’ do tiro), nas mãos do atirador e em outros suportes, através dos reagentes químicos até agora utilizados, deve ser definitivamente suspensa por não ser confiável e seus resultados não podem ser usados como prova.” Assim, o exame mais indicado e aceito para detectar a presença de partículas químicas que seguramente estejam relacionadas a disparos de arma de fogo é aquele que emprega técnicas de Microscopia Eletrônica de Varredura (MEV), nos quais as partículas são individualizadas, fotografadas e têm sua composição química determinada. Partículas que tenham em sua composição os elementos chumbo, bário e antimônio são consideradas provenientes de disparos de arma de fogo.
- Exame de constatação de tiro (pesquisa de chumbo e pólvora): exame realizado em vestes e outros suportes. A pesquisa de pólvora, dependendo do método empregado, detecta em geral a presença do íon nitrito, que é

instável e em presença de umidade transforma-se em nitrato. Este exame é apenas indicativo. A pesquisa de chumbo é feita empregando-se o reagente rodizonato de sódio.

- Análise de drogas: maconha, cocaína, LSD, ecstasy (MDMA), ópio, morfina, heroína, anfetaminas e seus derivados, barbiturados, lança-perfume e outros;
- Identificação de ácidos, bases e outras substâncias inorgânicas;
- Pesquisa de solo;
- Identificação de álcool e hidrocarbonetos;
- Identificação de pesticidas, incluindo-se as classes de piretróides, cumarínicos, organoclorados, organofosforados, carbamatos e outros;
- Pesquisa de sangue: constatação genérica de sangue humano, tipagem e fator Rh, entre outros;
- Pesquisa de espermatozoides;
- Pesquisa em diversos tipos de manchas de secreções humanas (saliva, urina, colostro etc.);
- Pesquisa de pelos (com a possibilidade de realização de confrontos);
- Pesquisa de fibras (com a possibilidade de realização de confrontos);
- Análises de água (presença de substâncias presentes e de microorganismos);
- Exames em entomologia forense: utilização de insetos em casos forenses, por exemplo, o estudo de larvas e moscas que freqüentam os cadáveres, aplicando-se estes dados no estabelecimento do tempo de morte;
- Exames em materiais metálicos, com o emprego de raios-X, microscopia eletrônica e outros métodos correlatos;
- Exames de DNA

3.9. Perícias de avaliação

Qualquer bem ou objeto com algum *valor* agregado pode ser objeto de um exame pericial cujo objetivo seja o de se efetuar uma *avaliação*.

Assim, veículos, jóias, imóveis, obras de arte, produtos eletroeletrônicos, peças de vestuário etc., são comumente avaliados.

A avaliação pode ser efetuada de duas formas:

- Forma direta: exame direto no objeto ou bem;
- Forma indireta: avaliação feita utilizando-se informações sobre o bem a ser avaliado.

3.10. Perícias contábeis

A perícia contábil é mais uma das modalidades específicas de perícia, que aplica os conhecimentos da ciência da Contabilidade, com finalidades forenses.

Crimes de fraudes financeiras, prática de caixa dois, entre outros, são exemplos de crimes que envolvem questões relativas à contabilidade de empresas, entidades ou mesmo de pessoas físicas.

Tocchetto e Espindula (*op. cit.*), no capítulo referente à Contabilidade Forense, de autoria de Cláudio Jorge da Costa Lima, especificam os exames relacionados a esta área.

Entre os exames contábeis, realizáveis na contabilidade geral, destacam-se:

- **Exame na escrituração contábil:** objetiva constatar, provar e demonstrar se os registros dos fatos contábeis, ocorridos em uma entidade, foram executados em observância aos princípios fundamentais de contabilidade, às Normas Brasileiras de Contabilidade (NBC) e às legislações pertinentes;
- **Exame de documento contábil:** o exame pericial em documento contábil objetiva provar e demonstrar a origem do(s) lançamento(s) na escrituração contábil da entidade (Resolução CFC nº 597/85 – NBC T2.2.2 – Da documentação contábil);
- **Exame em livro contábil:** consiste, basicamente, nas formalidades intrínsecas e extrínsecas dos livros exigidos e nos elementos essenciais do lançamento contábil;
- **Exame em demonstração contábil e financeira:** visa confirmar se a demonstração contábil e financeira está de acordo tanto com os princípios fundamentais de contabilidade (estrutura, nomenclatura, procedimentos e formalidades) como com os livros, registros e documentos que compõem o sistema contábil da entidade.

3.11. Perícias de identificação de veículos

A adulteração de veículos automotores tornou-se uma prática criminosa que envolve elevados valores. Relacionada diretamente ao roubo e furto de veículos, a adulteração exigiu o desenvolvimento de uma modalidade especial de perícia que é a *identificação veicular*.

A perícia realizada é o exame em seqüências alfanuméricas gravadas, identificadoras dos veículos automotores. Esse exame é efetuado em:

- Ligas metálicas: chassi; motor; câmbio; eixo; plaquetas de identificação;
- Em outros suportes: etiquetas; vidros; sistemas eletrônicos (módulos); plásticos; borrachas.

Anexo C1

Legislação e estrutura básica das polícias militares

1. Introdução

O art. 144, § 5º, da Constituição Federal disciplina: “Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil”.

Com fundamento no texto constitucional, fica evidenciado que a Polícia Militar exerce a função de polícia administrativa, sendo responsável pelo policiamento ostensivo e preventivo, e pela manutenção da ordem pública nos diversos Estados da Federação.

As polícias militares possuem suas raízes no decreto expedido pelo então Príncipe Regente do Brasil. O Decreto de 13 de maio de 1809 criou a Divisão Militar da Guarda Real no Rio de Janeiro. Era o reconhecimento da necessidade de uma organização de caráter militar para o provimento da segurança e tranqüilidade pública na cidade do Rio de Janeiro, estendendo às províncias a instituição dos guardas permanentes.

Com a criação das polícias militares, estas passaram a ter uma estética militar assentada em preceitos de hierarquia e disciplina, com patentes e graduações semelhantes às existentes no Exército Nacional, excetuados os postos de oficiais gerais, que não existem nestas corporações.

Os integrantes das polícias militares são agentes policiais e exercem funções de segurança pública, que é diversa das realizadas pelas forças armadas. Estas últimas, em atendimento ao art. 142 da Constituição Federal, são responsáveis pela defesa da pátria, pela segurança nacional e pela garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.

Os policiais militares encontram-se subordinados ao governador do estado, que é a mais alta autoridade administrativa na área de segurança pública. Dispõe o art. 144, § 6º, da C.F.: “As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos governadores dos estados, do Distrito Federal e dos territórios”.

Em alguns dos estados da Federação, especificamente na Bahia, na Paraíba, no Paraná, no Rio Grande do Sul e em São Paulo, os corpos de bombeiros militares são unidades especializadas vinculadas aos quadros das polícias militares. Essa peculiaridade se explica pela regra seguinte: cabe ao comando do Exército, obedecido o que dispõe o Decreto nº 88.777/83 (art. 43, § 1º), propor ao presidente da República a concessão da condição de “militar” aos corpos de bombeiros. Para que possam ter essa condição e assim ser considerados, também, forças auxiliares e reserva do Exército, os corpos de bombeiros têm de satisfazer as seguintes condições (art. 44 do Decreto nº 88.777/83):

- a) ser controlados e coordenados pelo Ministério do Exército nos termos da legislação vigente;
- b) ser componentes das polícias militares, ou independentes destas, desde que lhes sejam proporcionadas, pelos estados, condições de autonomia reconhecidas pelo Estado-Maior do Exército;
- c) ser organizados com fundamento na hierarquia e disciplina militar;
- d) possuir uniformes e subordinarem-se ao estabelecido no Regulamento Interno e dos Serviços Gerais e no Regulamento Disciplinar do Exército;
- e) ficar sujeitos ao Código Penal Militar.

Via de regra, seus integrantes primeiro ingressam nos quadros policiais, para depois receberem treinamento especializado e realizarem as funções constitucionais (art. 144, § 5º, da C.F). Contudo, na maioria dos estados, o Corpo de Bombeiros Militar é uma instituição independente e separada da Polícia Militar, com quadros e escolas de formação de praças e oficiais próprios. Seus integrantes, em princípio, não exercem função de policiamento preventivo ou ostensivo. A atividade-fim desse órgão de segurança pública é a de prevenção e combate a incêndios, busca e salvamento e, agora, a de defesa civil, prevista no art. 144, § 5.º, final, da C.F. Essa gama de atribuições dos corpos de bombeiros militares diz respeito à tranqüilidade pública e à salubridade pública, ambas integrantes do conceito de ordem pública.

Os integrantes das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares são agentes de segurança pública. No entanto, essas instituições, por força do disposto no art. 144, § 6.º, da C.F, são forças auxiliares e reserva do Exército. Isso significa que, em caso de estado de emergência ou estado de sítio, ou em decorrência de uma guerra, os integrantes dessas corporações poderão ser requisitados pelo Exército para exercer funções diversas da área de segurança pública.

Os integrantes das polícias militares possuem a condição de militares estaduais, que foi definida pelo art. 42 da Constituição Federal, com modificações introduzidas pela Emenda Constitucional n.º 18, de 5 de fevereiro de 1998. Dispõe esta Emenda: “Os membros das polícias militares e corpos de bombeiros militares, instituições organizadas com base na hierarquia e disciplina, são militares dos estados, do Distrito Federal e dos territórios”.

A Polícia Militar possui competência ampla na preservação da ordem pública, que engloba inclusive a competência específica dos demais órgãos públicos no caso de falência operacional deles, a exemplo de greves e outras causas que os tornem inoperantes ou incapazes de dar conta de suas atribuições. Portanto, as Polícias Militares constituem os órgãos de preservação da ordem pública por excelência.

De fato, podemos relacionar o papel da Polícia Militar a uma ação positiva do Estado destinada à afirmação de direitos, o que, por sua vez, contribui para o avanço da cidadania e para a consolidação democrática. Assim, uma das razões principais da existência da polícia está no cumprimento de uma tarefa básica do Estado - assegurar aos cidadãos o exercício de direitos fundamentais, como a vida, a segurança, a liberdade e a propriedade.

Nesse sentido, a Polícia Militar é uma instituição destinada à promoção da paz social. Portanto, o papel das polícias militares deve ser concebido no marco da política de universalização de direitos e não simplesmente como um mero instrumento da política de segurança pública dos Estados.

A função policial-militar é extremamente complexa e, entre seus objetivos, podemos mencionar os seguintes:

- prevenir e controlar condutas amplamente reconhecidas como atentatórias à vida e à propriedade;
- auxiliar pessoas que estão em risco de dano físico, assim como vítimas de um ataque criminoso;
- proteger as garantias constitucionais, como o direito à liberdade de expressão e reunião;
- facilitar o movimento de pessoas e veículos; dar assistência àqueles que não podem se cuidar sozinhos (os bêbados, os viciados, os portadores de necessidades especiais, as crianças, os adolescentes e os idosos);
- identificar os problemas que têm potencial de se tornarem mais sérios para o cidadão, para a Polícia ou para o governo;
- criar e manter um sentimento de segurança na comunidade.

Assim sendo, vista sob a perspectiva democrática, a Polícia Militar representa uma importante dimensão de ação política local.

Em suma, a forma de atuação das polícias militares pode reforçar a convicção de cidadania, pois uma sociedade livre e democrática não pode prescindir da ordem necessária para a sua qualidade de vida. Essa parece ser a grande expectativa da sociedade em relação às polícias. Poder-se-ia dizer que, de certa maneira, a democracia também depende da qualidade de suas polícias.

2. Doutrina de emprego e função das polícias militares brasileiras

As polícias militares têm sua estrutura organizacional regulada pelo Decreto nº 88.777, de 30 de setembro de 1.983, que revogou o Decreto nº 66.862/70, e aprovou, com diversas alterações, o Regulamento para as Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares (R-200). Este definiu os princípios e normas para a aplicação do Decreto-Lei nº 667, de 02 de julho de 1.969. Por ele, ficou estabelecido que o Ministério do Exército, denominação à época, exerceria o controle e a coordenação das polícias militares e às Secretarias de Segurança dos Estados caberiam a orientação e planejamento, conforme explicado em detalhe mais adiante.

2.1 Organização básica das polícias militares

O Decreto nº 88.777/83 (art. 10) remete a responsabilidade pela administração e emprego da Corporação aos comandantes-gerais das polícias militares, em nível de Administração Direta, perante os Governadores das respectivas Unidades Federativas. Com relação à administração, a responsabilidade funcional dos comandantes-gerais refere-se à operacionalidade e ao treinamento das respectivas corporações policiais-militares. Por outro lado, a consecução das missões de preservação da ordem pública, decorrentes das determinações do Órgão responsável pela Segurança Pública nas Unidades Federativas, também é responsabilidade, para efeito do planejamento e execução do emprego das Polícias Militares, dos respectivos Comandantes-Gerais e, por delegação destes, dos comandantes de unidades de execução operacional e de apoio administrativo.

Por força do previsto no art. 8º, do Decreto-Lei nº 667, de 02 de julho de 1.969, as polícias militares se organizam em postos e graduações, observando-se a hierarquia e as respectivas insígnias de identificação:

Quadro 1
Postos, graduações e insígnias das Polícias Militares brasileiras

POSTO/GRADUAÇÃO	INSÍGNIAS DE IDENTIFICAÇÃO
OFICIAIS DE POLÍCIA	
Coronel	
Tenente-Coronel	
Major	
Capitão	
Primeiro Tenente	
Segundo Tenente	
PRAÇAS ESPECIAIS	
Aspirante a Oficial	
Alunos/ Cadetes da Academia/ Escola de Formação de Oficiais	
PRAÇAS DE POLÍCIA	
Subtenente	
Primeiro Sargento	
Segundo Sargento	
Terceiro Sargento	
Cabo	
Soldado de Primeira Classe	
Soldado de Segunda Classe	Nenhuma insígnia

Nota: com algumas variações quanto a patentes e cores, esta é a regra utilizada nas PMs.

2.2. Estrutura Básica das Polícias Militares

De acordo com o Decreto-Lei nº 667, de 02 de julho de 1969, e o **Decreto nº 88.777, de 30 de setembro de 1983, que aprovou o Regulamento das Polícias Militares e Bombeiros Militares**, as corporações estaduais estruturam-se em:

- a. Unidades de Direção-Geral;
- b. Unidades de Direção Intermediária:
 - Regiões da Polícia Militar;
 - Comando do Corpo de Bombeiros;
 - Diretorias.
- c. Unidades de Execução:
 - Unidades de Execução Operacional;
 - Unidades de Execução de Apoio.

As unidades de direção são responsáveis por realizar o planejamento geral, visando à organização das corporações em todos os pormenores: as necessidades de pessoal e material; o emprego das corporações para o cumprimento de suas missões; o acionamento das unidades de direção intermediária e de execução; e a coordenação, o controle e a fiscalização da atuação dessas unidades.

As unidades de direção intermediária são responsáveis, perante o comandante-geral, pela condução das respectivas unidades de base, nos campos operacional e de apoio.

As unidades de execução realizam as atividades-fim e as atividades-meio das polícias militares, em cumprimento a diretrizes e ordens das unidades de direção.

As unidades de direção geral e de direção intermediária compõem o comando da corporação, compreendendo:

- a. Comando-Geral, constituído pelas Unidades de Direção-Geral;
- b. Regiões da Polícia Militar, como Unidades de Direção Intermediária das atividades de policiamento ostensivo e de choque;
- c. Comando do Corpo de Bombeiros, como Unidade de Direção Intermediária das atividades de prevenção e de combate a sinistros, de socorro e de busca e salvamento, nos Estados em que não possuem autonomia administrativa;
- d. Diretorias, como Unidades de Direção Intermediária das atividades setoriais de apoio.

O Estado-Maior de cada polícia militar é a unidade responsável, perante os respectivos comandantes-gerais, pelo assessoramento no planejamento e controle das atividades da corporação, competindo-lhe ainda a coordenação da elaboração das

diretrizes e ordens daquela autoridade. O chefe do Estado-Maior acumula as funções de subcomandante da corporação e é o substituto eventual do comandante-geral.

As diretorias são as unidades responsáveis, perante os comandantes-gerais, pela direção intermediária dos sistemas de atividades especializadas de apoio, existentes na estrutura organizacional da polícia militar.

As regiões da polícia militar são unidades de direção intermediária responsáveis, perante os comandantes-gerais, pelas operações policiais nas respectivas regiões, de acordo com as diretrizes e ordens emanadas dos comandos-gerais.

Os Comandos do Corpo de Bombeiros (nos Estados onde eles não possuem autonomia administrativa) são as Unidades de Direção Intermediária responsáveis, perante os comandantes-gerais, pelas atividades.

As unidades de execução operacional serão as unidades de policiamento ostensivo, as unidades de choque e as unidades de bombeiros. Essas unidades poderão ser, entre outros, dos seguintes tipos:

- a. Batalhões, Companhias, Pelotões e Grupos de Polícia Militar;
- b. Batalhões, Companhias, Pelotões e Grupos de Polícia de Choque;
- c. Batalhões, Companhias, Pelotões e Grupos de Polícia de Trânsito;
- d. Batalhões, Companhias, Pelotões e Grupos de Polícia de Meio Ambiente;
- e. Batalhões, Companhias, Pelotões e Grupos de Polícia Rodoviária;
- f. Batalhões, Companhias, Pelotões e Grupos de Polícia de Guardas;
- g. Regimentos, Esquadrões, Pelotões e Grupos de Polícia Montada;
- h. Batalhão de Bombeiro Militar, Companhia de Bombeiro Militar, Grupamentos, Subgrupamentos, Seções e Subseções.

Cada estado é dividido em regiões, áreas, subáreas, setores e subsetores, em função das necessidades decorrentes das missões e das características políticas, econômicas, de densidade populacional, de extensão territorial e de incidência de criminalidade.

Entende-se por *região* o espaço geográfico de responsabilidade de um comando regional de policiamento, com atribuição de coordenação da atividade operacional de grupos de batalhões. Uma região engloba, por isso, grupos de municípios que podem chegar a uma centena; no caso das capitais, costuma ocorrer que a região abrange somente o município, pois este possui grande quantidade de bairros cuja população se iguala à de cidades do interior do estado.

Denomina-se *área* o espaço geográfico de responsabilidade de uma Unidade de Execução Operacional (Batalhão), a qual é agência policial gerenciada por oficial do

penúltimo nível hierárquico, com efetivos que costumam chegar a mil policiais. *Área* pode também ser nomenclatura adotada em relação ao espaço de responsabilidade territorial de uma Companhia Independente (Cia Ind). Esta é uma agência policial gerida, via de regra, por oficiais do antepenúltimo nível hierárquico (ou seja, major). O adjetivo “independente” indica o *status* de Batalhão dado a uma agência que, em condições normais, não o teria. Tanto Batalhão como Cia Ind se ligam diretamente à Região e às recomendações desta.

Chama-se *subárea* o espaço geográfico de responsabilidade de uma companhia, ou seja, de uma subdivisão administrativa (prevista, por exemplo, no art. 38, I e art. 53, I, da Lei Estadual nº 6624, de 18 de julho de 1975, do Estado de Minas Gerais) de agências policiais do tipo Batalhão, agindo geralmente sob o comando de oficial intermediário (capitão), em uma parcela do espaço de responsabilidade do nível *área*.

Chama-se *setor* o espaço geográfico de responsabilidade de um Pelotão, o qual é a subdivisão de uma companhia de Polícia, ou seja, possui circunscrição sobre uma parcela do território de policiamento cabível a uma Cia, o que, na prática, equivale a grupos de quatro ou cinco bairros, nas capitais, e a municípios ou distritos (subdivisões de municípios) no interior.

Finalmente, dá-se o nome de *subsetor* a uma fração do espaço de responsabilidade territorial onde atue um pelotão policial-militar, integrado por cerca de dez policiais, atuantes no que seria o correspondente a um distrito (subdivisão de um município) ou a um subdistrito (seção de um distrito municipal).

Os distritos municipais cujas necessidades assim o exijam poderão ter um subdestacamento policial militar (S Dst PM) ou mesmo um destacamento PM (Dst PM).

Existe uma correspondência básica entre unidades e postos/graduações, para fins de comando, conforme especifica o quadro a seguir:

Quadro 2

Correspondência entre unidades e comandos das polícias-militares brasileiras

UNIDADE	COMANDO
Região (RPM)	Coronel
Batalhão (BPM)	Tenente-Coronel
Companhia Especial (Cia PM Esp)	Major
Companhia (Cia PM)	Capitão
Pelotão (Pel PM)	1º ou 2º Tenente
Grupo (Gp PM)	Praça Graduada

Fonte: Pesquisa própria junto ao Comando-Geral de Polícias Militares.

Nota: No Brasil existem algumas variações na correspondência descrita.

As unidades de execução operacional com responsabilidade territorial diferem das unidades de execução operacional especializadas quanto às missões principais desenvolvidas. As unidades com responsabilidade territorial são responsáveis por territórios geograficamente definidos, sendo-lhes atribuída a execução do policiamento ostensivo geral, eminentemente preventivo, nesse espaço. Às unidades de execução operacional especializadas, geralmente subordinadas diretamente ao comando regional, cabem, por exemplo, a execução do policiamento ostensivo de trânsito urbano e rodoviário, de meio ambiente, de guardas, montado e de choque.

O quadro seguinte mostra o organograma de uma das polícias militares brasileiras, que pode servir de referência básica, apesar de que existem algumas diferenças entre as unidades da Federação.

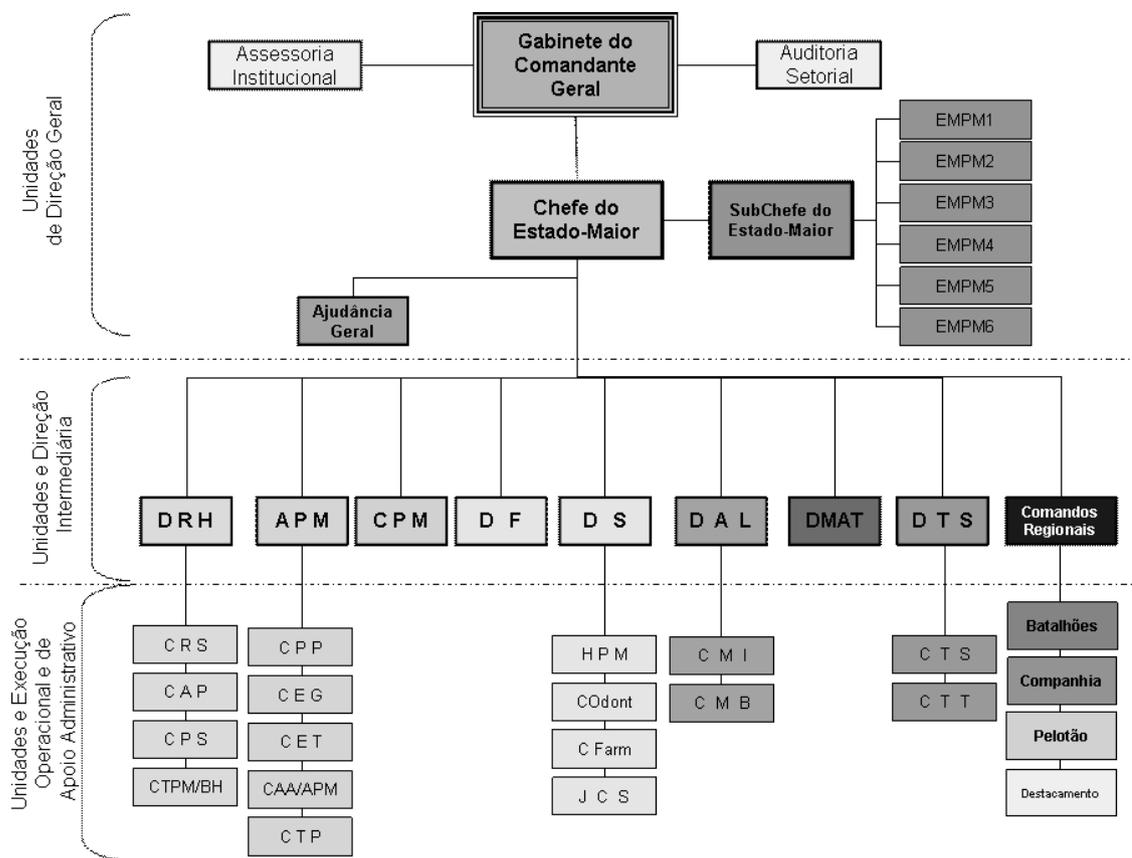


Figura 1
Organograma básico administrativo operacional das polícias militares

Fonte: Pesquisa própria junto ao Comando-Geral da PMMG.

Legenda:

No nível de assessoramento técnico ao Comandante-Geral da PM, por meio de seu *staff* (Estado-Maior), existe do EMPM/1 ao EMPM/6, respectivamente, com as seguintes denominações: Seção Estratégica de Recursos

Humanos, Seção de Inteligência, Seção de Operações, Seção de Logística, Seção de Comunicação Organizacional e Seção de Modernização Administrativa. Possuem, exceto esta última, equivalentes no Nível Tático (comandos regionais) e no Nível Operacional (batalhões).

- APM – Academia da Polícia Militar
- CAA – Centro de Apoio Administrativo
- CAP – Centro de Administração de Pessoal
- CEG – Centro de Ensino e Graduação
- CET – Centro de Ensino e Treinamento
- CFarm – Centro Farmacêutico
- CMB – Centro de Materiais Bélicos
- CMI – Centro de Manutenção e Intendência
- COdont – Centro Odontológico
- CPM – Corregedoria da Polícia Militar
- CPP – Centro de Pós-Graduação e Pesquisa
- CPS – Centro de Promoção Social
- CRS – Centro de Recrutamento e Seleção
- CTP – Centro de Treinamento Policial
- CTPM – Colégio Tiradentes da Polícia Militar
- CTS – Centro de Tecnologia e Sistemas
- CTT – Centro de Tecnologia em Telecomunicações
- DAL – Diretoria de Atividades Logísticas
- DF – Diretoria de Finanças
- DMAT – Diretoria de Meio-Ambiente e Trânsito
- DRH – Diretoria de Recursos Humanos
- DS – Diretoria de Saúde
- DTS – Diretoria de Tecnologia e Sistema
- EMPM1 – Estado Maior da Polícia Militar, Seção 1
- HPM – Hospital da Polícia Militar
- JCS – Junta Central de Saúde

3. Vinculação das polícias militares ao exército brasileiro

A condição militar das polícias e dos corpos de bombeiros e sua concepção constitucional como forças auxiliares e reserva do Exército (art. 144, parágrafo 6º) tem sua tradução no Decreto nº 88.777, de 30 de setembro de 1983, no Decreto-Lei nº 667, de 02 de julho de 1969, modificado pelo Decreto-Lei nº 1.406, de 24 de junho de 1975, e no Decreto-Lei nº 2.010, de 12 de janeiro de 1983.

Não obstante o crescente distanciamento e autonomia das polícias militares em relação ao Exército, fazendo com que muitos dos dispositivos legais que analisaremos não sejam estritamente observados, a realidade é que todos os diplomas legais citados continuam em vigor. A seguir, faremos uma análise sucinta da legislação infraconstitucional que subordina ao Exército as polícias militares e os corpos de bombeiros militares.

De acordo com o Decreto nº 88.777, de 30 de setembro de 1983, que aprova o Regulamento para as Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares (R-200), e que, por sua vez, estabelece os princípios e normas para a aplicação do Decreto-Lei nº 667, de 02 de julho de 1969, modificado pelo Decreto-Lei nº 1.406, de 24 de junho de 1975, e pelo Decreto-Lei nº 2.010, de 12 de janeiro de 1983, o comando do Exército exerce o controle e a coordenação das polícias militares (art. 3º).

Com a criação do Ministério da Defesa, os ministérios da Marinha, do Exército e da Aeronáutica deixaram de existir como órgãos autônomos. As Forças Armadas passaram a se subordinar ao Ministro da Defesa, sendo que a Marinha, o Exército e a Aeronáutica dispõem, cada qual, de um comandante, nomeado pelo presidente da República (Emenda Constitucional nº 23, de 2 de setembro de 1999, que alterou os arts. 12, 52, 84, 91, 102 e 105 da Constituição Federal, e Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, que dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas). Assim, onde se fizer referência a Ministério do Exército e ministro do Exército, leia-se, respectivamente, Exército e comandante do Exército.

Pelo mesmo decreto, o controle é definido como o “ato ou efeito de acompanhar a execução das atividades das polícias militares, de forma a não permitir desvios dos propósitos que lhe forem estabelecidos pela União, na legislação pertinente” (art. 2º, nº 7). A coordenação, por sua vez, é conceituada como o “ato ou efeito de harmonizar as atividades e conjugar os esforços das polícias militares para a consecução de suas finalidades comuns estabelecidas pela legislação, bem como de conciliar as atividades das mesmas com as do Exército, com vistas ao desempenho de suas missões” (art. 2º, nº 9).

Se o Exército exerce o controle e a coordenação (art. 10, § 2º) das polícias militares, às secretarias de segurança dos estados cabe a orientação e o planejamento (art. 10, § 3º). A orientação é definida como o “ato de estabelecer para as polícias militares diretrizes, normas, manuais e outros documentos, com vistas a sua destinação legal” (art. 2º, nº 23). Por sua vez, o planejamento é conceituado como o “conjunto de atividades, metodicamente desenvolvidas, para esquematizar a solução de um problema, comportando a seleção da melhor alternativa e o ordenamento constantemente avaliado e reajustado, do emprego dos meios disponíveis para atingir os objetivos estabelecidos” (art. 2º, nº 26).

As polícias militares, a critério do Comando do Exército e dos Comandos Militares de Área, podem participar de exercícios, manobras e outras atividades de instrução necessárias às ações específicas de defesa interna ou de defesa territorial (art. 5º do Decreto nº 88.777/83), sendo que os comandantes-gerais das polícias

militares podem participar dos planejamentos das forças terrestres (art. 6º do Decreto nº 88.777/83).

A criação e a localização de organizações policiais-militares devem estar em consonância com os planejamentos de defesa interna e de defesa territorial e dependem da aprovação do Estado-Maior do Exército (art. 7º do Decreto nº 88.777/83).

Os policiais militares da ativa dos estados também são considerados no exercício de função de natureza policial militar, ou de interesse policial militar, quando colocados à disposição do governo federal para exercerem cargo ou função nos gabinetes da presidência e da vice-presidência da República, no Estado-Maior das Forças Armadas, no Serviço Nacional de Informações (hoje SAE) e nos órgãos de informações do Exército (art. 21 do Decreto nº 88.777/83).

O ensino e a instrução das polícias militares são orientados, coordenados e controlados pelo comando do Exército, por intermédio do Estado-Maior do Exército, sendo que a sua fiscalização e o seu controle são exercidos pelos mesmos órgãos responsáveis pelo controle e pela coordenação das polícias militares, anteriormente indicados (art. 27 e 28 do Decreto nº 88.777/83).

Os oficiais do serviço ativo do Exército podem servir no Estado-Maior ou como instrutores das polícias militares (art. 7º do Decreto-Lei nº 667/69). As características e as dotações do material bélico das polícias militares são fixadas pelo Comando do Exército, mediante proposta do Estado-Maior do Exército (art. 30 do Decreto-Lei nº 88.777/83), sendo que a sua fiscalização e seu controle também são realizados pelos mesmos órgãos encarregados do controle e coordenação das polícias militares (art. 31 do Decreto nº 88.777/83). As aquisições de armamentos e munições dependem de autorização do Comando do Exército e obedecem às normas estabelecidas pelo Serviço de Fiscalização de Importação, Depósito e Tráfego de Produtos Controlados (SFIDT) do Exército (art. 17 do Decreto-Lei nº 667/63 e art. 32, § 2º, do Decreto nº 88.777/83).

A Inspetoria-Geral das Polícias Militares (IGPM) instituída pelo Decreto-Lei nº 317 (art. 20), de 13 de março de 1967, estava originalmente subordinada ao Departamento Geral do Pessoal (DGP) do Ministério do Exército. Com a edição do Decreto-Lei nº 667/69, que reorganizou as polícias militares e corpos de bombeiros militares dos estados, a Inspetoria passou a integrar organicamente o Estado-Maior do Exército (art. 2º), sendo que o cargo de Inspetor-Geral é exercido por um general-de-brigada da ativa (art. 2º, § único, do Decreto-Lei nº 667/69).

Apesar do Decreto nº 88.777/83 fazer referência à “Inspetoria Geral das Polícias Militares”, suas competências e funções são exercidas, atualmente, pelo COTER (Comando de Operações Terrestres).

De acordo com o Decreto nº 88.777/83, que também redefiniu as atribuições da Inspeção-Geral das Polícias Militares, compete ao Estado-Maior do Exército, por intermédio da Inspeção (art. 37):

- a) o estabelecimento de princípios, diretrizes e normas para a efetiva realização do controle e da coordenação das polícias militares por parte do Exército, comandos militares de área, regiões militares e demais grandes comandos;
- b) a centralização dos assuntos de alçada do Comando do Exército, com vistas ao estabelecimento da política conveniente e à adoção das providências adequadas;
- c) a orientação, fiscalização e controle do ensino e da instrução das polícias militares;
- d) o controle da organização dos efetivos e de todo o material bélico;
- e) a colaboração nos estudos visando os direitos, deveres, remuneração, justiça e garantias das polícias militares, bem como o estabelecimento das condições gerais de convocação e de mobilização;
- f) a apreciação dos quadros de mobilização para as polícias militares;
- g) a orientação às polícias militares, cooperando no estabelecimento e na atualização da legislação básica relativa a essas corporações, bem como a coordenação e o controle do cumprimento dos dispositivos da legislação federal e estadual pertinente.

A Inspeção-Geral das Polícias Militares tem, ainda, competência para se dirigir diretamente às polícias militares, bem como aos órgãos responsáveis pela segurança pública e demais congêneres, quando se tratar de assunto técnico-profissional pertinente às polícias militares ou relacionado com a execução da legislação federal específica (art. 42 do Decreto nº 88.777/83).

As polícias militares poderão, ainda, ser convocadas “a fim de assegurar à Corporação o nível necessário de adestramento e disciplina” (art. 1º do Decreto-Lei nº 2.010/83, que modifica o art. 3º, alínea e, do Decreto-Lei nº 667/69). A convocação representa, no fundo, uma intervenção do Exército nas polícias militares, pois se ela ocorrer “a Polícia Militar ficará sob a supervisão direta do Estado-Maior do Exército, por intermédio da Inspeção-Geral das Polícias Militares, e seu comandante será nomeado pelo Governo Federal” (art. 1º do Decreto-Lei nº 2.010/83, que modifica o art. 3º, § 1º e 2º, do Decreto-Lei nº 667/69).

Acrescente-se que qualquer mudança de organização, aumento ou diminuição de efetivos das polícias militares dependerá da aprovação do Estado-Maior do Exército,

que decidirá sobre a sua oportunidade face às implicações da mudança no quadro da defesa interna e da defesa territorial (art. 38 do Decreto nº 88.777/83).

Na área de inteligência, as polícias militares integram o Sistema de Informações do Exército, de acordo com as determinações dos comandantes do exército ou comandos militares de área, nas respectivas áreas de jurisdição (art. 41 do Decreto nº 88.777/83).

As polícias militares são regidas, em regra, por regulamento disciplinar elaborado à semelhança do Regulamento Disciplinar do Exército (art. 18 do Decreto-Lei nº 667/69). A elas também é aplicável, desde que não colida com as normas em vigor nos estados, o disposto no Regulamento de Administração do Exército (art. 47 do Decreto nº 88.777/83). O comando do Exército poderá, ainda, editar instruções complementares (art. 48) que venham a se fazer necessárias à execução do Decreto nº 88.777/83.

No contexto dessas intervenções, o comando das polícias militares pode ser exercido por general-de-brigada da ativa do Exército ou por oficial superior combatente da ativa. Mesmo que o comando seja exercido por oficial da ativa da polícia militar, o seu nome deverá necessariamente ser aprovado pelo ministro de Estado do Exército (art. 1º do Decreto-Lei nº 2.010, de 12 de janeiro de 1983, que modifica o art. 6º do Decreto-Lei nº 667/69).

Entretanto, é muito importante destacar que, atualmente, a legislação descrita não se aplica à realidade vivenciada pelas polícias militares brasileiras, quanto aos aspectos de ensino, organização, estrutura, formação, treinamento e, especialmente, empenho operacional de seus efetivos. Na prática, existe uma clara desvinculação e independência das forças públicas estaduais do Exército Brasileiro, embora, como já dito, os diplomas legais citados continuem vigentes.

4. Legislação penal aplicável às polícias militares e Justiça militar estadual

4.1. Legislação penal aplicável aos policiais militares

4.1.1. O crime militar na Constituição Federal

A Constituição Federal não define crime militar, mas a ele se refere em vários dos seus artigos: 5º, inciso LXI; 124; 125, § 4º; 144, § 4º. Reconhece desta forma a existência de crime militar.

A discussão se acentua quando se verifica que o texto da Carta Magna, em seu artigo 5º, inciso LXI, excepciona os casos de transgressão disciplinar ou “crimes

propriamente militares” ao garantir que “... ninguém será preso senão em flagrante delito ou por ordem escrita e fundamentada de autoridade judiciária competente, salvo nos casos de transgressão militar, definidos em lei”. Faz-se essa exceção para a prisão, mesmo sem ser em flagrante delito ou sem ordem judiciária competente, em virtude da necessidade que têm as instituições militares de manter uma rígida disciplina.

Assim, o crime militar próprio enseja situações distintas para que o seu autor (sempre militar) possa ser preso pela autoridade de polícia judiciária militar competente, mesmo sem ser em flagrante delito e sem ordem escrita da autoridade judiciária, por expressa disposição constitucional (art. 5º, inciso LXI).

Enquanto a competência da Justiça Militar da União (artigo 124 da CF) é ampla e julga todos os crimes previstos no Código Penal Militar, inclusive delitos praticados por civis, as justiças militares dos estados têm competência restrita, julgando os crimes militares previstos na lei, mas apenas quando praticados por policiais militares e por bombeiros militares dos respectivos estados e do Distrito Federal, nos termos do art. 125, § 4º, da CF/88.

O art. 144, § 4º, da CF/88, estabelece a competência das polícias civis, suas funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, excetuando as militares. No que tange às infrações penais militares, estas devem ser apuradas pela Polícia Judiciária Militar, isto é, a organização policial que realiza investigações destinadas a verificar a autoria de delitos tidos como crimes militares ou transgressões disciplinares, e a aplicar penas sobre os responsáveis de seus quadros funcionais. Trata-se aqui da própria PM, em relação a delitos classificados como crimes militares e cometidos por policiais militares.

O artigo 9º do Código Penal Militar é a fonte legal da caracterização de um fato como crime militar ou não. O crime militar pode ser definido como uma violação acentuada ao dever militar e aos valores das instituições militares. Para conceituar o crime militar, a doutrina estabeleceu os seguintes critérios: *ratione materiae*, *ratione personae*, *ratione loci*, *ratione temporis* e *ratione legis*. O critério *ratione materiae* exige que se verifique a dupla qualidade militar: no ato e no agente. São delitos militares *ratione personae* aqueles cujo sujeito ativo é militar, isto é, atendendo exclusivamente à qualidade de militar do agente. O critério *ratione loci* leva em conta o lugar do crime, bastando, portanto, que o delito ocorra em lugar sob administração militar. São delitos militares, *ratione temporis*, os praticados em determinada época. Conclui-se que a qualificação do crime militar se faz pelo critério *ratione legis*, ou seja, é crime militar aquele que o Código Penal Militar diz que é (artigo 9º).

Em função do artigo 9º, a doutrina criou uma subdivisão entre crimes propriamente e impropriamente militares, referidos na Constituição Federal (art. 5º, inc. LXI) e no Código Penal (art. 61). O inciso I do referido artigo 9º do Código Penal Militar trata dos crimes propriamente militares e o inciso II dos impropriamente militares, *in verbis*:

“Art. 9, CPM. 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...”

Os crimes “propriamente militares” só podem ser praticados por um militar. Um exemplo é o crime de “deserção”, que equivale, na vida civil, ao abandono do serviço pelo empregado, que obviamente não constitui crime. Um único delito é exceção e como tal está previsto no aludido Código, pois só pode ser praticado por civil: trata-se do crime de insubmissão (art. 183 do CPM). Ele é tratado pela Justiça Militar Federal.

Quanto aos “crimes impróprios”, estão eles previstos tanto no CPM como no Código Penal comum (aplicável aos cidadãos civis em geral e a militares em crimes não previstos como propriamente militares, conforme já explicado) e leis esparsas. Tais delitos podem ser considerados crime militar, desde que se enquadrem no previsto nos incisos I e II do art. 9º ou nos incisos II, III e IV do 10º, ambos do Código Penal Militar. São crimes impropriamente militares o homicídio, a lesão corporal, o furto, a violação de domicílio, entre outros.

No entanto, a Lei 9.299/96 desloca a competência da Justiça Militar (Estadual ou Federal) para o Tribunal do Júri, no caso de crimes dolosos cometidos por um militar contra a vida de um civil. Em outras palavras, o homicídio doloso perpetrado por um policial militar contra um civil passa a ser julgado pela Justiça comum.

Apesar das alterações feitas no artigo 9º do Código Penal Militar com o advento da Lei 9.299/96, manteve-se como crime militar aquele praticado por militar em serviço. Isto inclui também, particularmente no caso dos policiais militares, possíveis crimes cometidos em circunstâncias em que o policial está de folga, mas, em razão do dever jurídico de agir, intervém, na sua condição de policial, num episódio inesperado.

Em suma, crimes praticados por policiais militares no exercício da função policial, mesmo em situação de folga ou férias, são de competência da Justiça Militar. A exceção é o crime doloso (intencional) contra a vida de um civil, que será julgado pela Justiça comum. Esta julga ainda os demais delitos praticados por policiais militares

quando não estão no exercício da sua função, pois nessa situação não-funcional são julgados como cidadãos comuns.

4.1.2. Justiça Militar Estadual

A Justiça Militar Estadual possui uma função essencial no Estado de Direito, uma vez que exerce de forma efetiva o controle das atividades desenvolvidas pelas forças militares estaduais. A justiça castrense é uma justiça especializada como a do Trabalho e a Eleitoral, e nos estados-membros da Federação cumpre com as funções previstas na Lei de Organização Judiciária e na Constituição Federal.

Até 1934, nenhuma das Constituições brasileiras fazia referência à Justiça Militar dos Estados. Apenas a Constituição de 1934, embora não dispusesse expressamente sobre a Justiça Militar, conferiu à União competência privativa para legislar sobre organização, instrução, justiça e garantias das forças policiais dos estados, e condições gerais de sua utilização em caso de mobilização ou de guerra. Em vista de tal disposição constitucional, a Lei Federal nº 192, de 17 de janeiro de 1936, autorizou a organização da Justiça Militar nos estados. As primeiras justiças militares estaduais compunham-se apenas de um auditor e de conselhos de justiça, especiais ou permanentes. Na falta de um órgão próprio de segundo grau, a jurisdição era exercida pela Câmara Criminal da Corte de Apelação, hoje, Tribunal de Justiça.

A Constituição da República de 1946 posicionou a Justiça Militar estadual como órgão do Poder Judiciário dos estados, orientação essa seguida pelas Constituições posteriores, e previu a criação de órgãos de segunda instância, ou seja, os tribunais de justiça militares. Em 1946, através da Lei de Organização Judiciária do Estado e Regimento de Custas (Decreto-lei nº 1.630, de 15/01/46), deu-se a criação do Tribunal Superior de Justiça Militar, sediado nas capitais, como órgão de segundo grau de jurisdição, composto de três juízes, sendo um civil e dois militares, nomeados pelo governador do estado. Em 22 de junho de 1954, a Lei nº 1.098 aumentou o número de juízes componentes dos tribunais de Justiça Militar para cinco, fixando-os em três juízes militares e dois civis, e criou a Corregedoria da Justiça Militar.

A Constituição Federal de 1988, no que se refere à Justiça Militar, dispõe sobre sua competência e sobre a criação dos Tribunais de Justiça Militar (§ 3º e § 4º art.125-CR), já que esses só existem atualmente em três estados: Minas Gerais, São Paulo e Rio Grande do Sul. A Emenda Constitucional nº 45/2004 (Reforma do Judiciário) trouxe alterações à Justiça Militar estadual em seu art. 125: deu nomenclatura adequada ao

antigo cargo de juiz auditor, que passou a se chamar Juiz de Direito do Juízo Militar, e ampliou a competência dessa Justiça Especializada para o processamento e julgamento das ações judiciais contra atos disciplinares militares.

A justiça militar estadual é composta pelo Tribunal de Justiça Militar, constituído por quatro juízes militares e três juízes civis, cabendo-lhes exercer a justiça militar estadual em grau de segunda instância, e pelas Auditorias de Justiça Militar Estadual, em grau de primeira instância, cabendo aos Juízes de Direito do Juízo Militar desempenhar as funções que lhes são atribuídas pelo presidente do Tribunal de Justiça Militar Estadual.

Nas Auditorias de Justiça Militar Estadual atuam os conselhos permanentes de Justiça e os conselhos especiais de justiça. Os conselhos permanentes de Justiça são compostos por um juiz de Direito do Juízo Militar e por quatro oficiais integrantes das polícias e corpos de bombeiros militares, sorteados trimestralmente dentre aqueles lotados em unidades instaladas na região metropolitana das capitais estaduais, cabendo-lhes processar e julgar as praças, de acordo com o previsto no art. 125, da CF/88, e alterações introduzidas pela Emenda Constitucional nº 45/2004.

Os Conselhos Especiais de Justiça também são compostos por um juiz de Direito do Juízo Militar e por quatro oficiais, sorteados para atuar processando e julgando oficiais, em processos criminais específicos, de acordo com o previsto no art. 125, da CF/88, e alterações introduzidas pela Emenda Constitucional nº 45/2004.

Bibliografia

- AGUILLAR, Fernando Herren. *Controle Social de Serviços Públicos*. São Paulo, Ed. Max Limonad, 1999.
- ASSIS, Jorge César de. *Comentários ao Código Penal Militar*. Curitiba, Juruá Editora, 6ª ED., 2007.
- BASTOS, Celso Ribeiro. *Comentários à Constituição do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988*. São Paulo, Saraiva, 2002, v.2.
- BAYLEY, David H. *Padrões de policiamento*. São Paulo, Edusp, 2001.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Cidadania e República: a emergência dos direitos republicanos*. Brasília, MARE/ENAP. 1997 (Texto para Discussão, 15).
- CAMARGO E GOMES, Manoel Eduardo. Do instituto do ombudsman à construção das ouvidorias públicas no Brasil. In: Rubens Pinto Lyra (org.). *A Ouvidoria na esfera*

- pública brasileira*. João Pessoa/Curitiba, Editora Universitária UFPB/Editora UFPR, 2000.
- CAVASSANI, Sônia Maria Côrrea. *A utilização da violência na atividade policial: da insanidade coletiva à loucura solitária*. Dissertação de mestrado. Vitória, UFES, 1998.
- GOLDSTEIN, Herman. *Policiando uma sociedade livre*. Trad.: Marcello Rollemberg. São Paulo, Universidade de São Paulo, 2003. I (Série Polícia e Sociedade, 9).
- LEMGRUBER, Julita *et alii*. *Quem vigia os vigias?* Rio de Janeiro, Editora Record, 2003.
- LIMA, Roberto Kant de. *Políticas de segurança pública e seu impacto na formação policial: considerações teóricas e propostas práticas*. Anais do Seminário Internacional Políticas de Segurança Pública. Recife, Escola de Governo e Políticas Públicas/Massangana, 2002, pp. 199-219.
- MARQUES, Carlos Alexandre. Controle externo da atividade policial: natureza e mecanismos de exercício. *Jus Navigandi*. Teresina, ano 4, n. 44, ago. 2000. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=1598>>.
- MINHOTO, Laurindo Dias. *Direito, ideologia e gestão da violência*. Tese de doutorado. São Paulo, USP 1997.
- PINHEIRO, Paulo Sergio. Violência e cultura. In: Bolivar Lamounier *et alii*. (org.). *Direito, Cidadania e Participação*. São Paulo: Queroz, 1981, pp. 31-60.
- SANTOS, Mário Olímpio dos. Os crimes militares. *Revista de Estudos e Informações*. Belo Horizonte, n. 8, nov. 2001, pp. 41-43.

Anexo C2

Legislação e estrutura básica das polícias civis

1. Introdução

Previstas na Constituição Federal, as polícias civis se subordinam aos governos estaduais. Têm uma base jurídico-conceitual fundada em dispositivos constitucionais, normas penais e processuais penais, todas da esfera federal, que possui a prerrogativa exclusiva de legislar a respeito.

A inserção nas máquinas administrativas dos estados federados ocorre sob um complexo sistema de institutos jurídicos, predominantemente de cunho processual penal, administrativo, penal e procedimental. Este último, via de regra, é produzido no âmbito dos poderes legislativos e executivos estaduais, que legislam supletivamente e regulamentam a execução dos respectivos serviços, especialmente na ordenação da atividade-fim.

Pode-se observar que as polícias civis estaduais guardam certa semelhança entre elas nas suas estruturas nucleares, embora variem muito quanto à sistematização da produção do trabalho interno, tanto na atividade-meio quanto na atividade-fim.

O objetivo deste texto é descrever os fundamentos jurídicos e estruturais das polícias civis, indicando seus princípios e bases operativas, com a finalidade de explicitar os mecanismos essenciais para o desempenho das funções institucionais.

2. Marco legal

2.1. Constituição da República

As polícias civis, conforme o art. 144, § 4º, da Constituição Federal de 1988, possuem a seguinte competência fundante:

“Às polícias civis, dirigidas por delegado de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração das infrações penais, exceto as militares”.

Sua função essencial, portanto, é conhecer, registrar e apurar as ações e omissões definidas por lei como infrações penais, identificando as autorias e produzindo as provas necessárias para subsidiar os órgãos do Poder Judiciário e o Ministério Público. Excetua-se desta regra as infrações penais praticadas por militares no exercício de suas funções.

As expressões “polícia judiciária” e “apuração das infrações penais” representam, de forma geral, conceitos doutrinários da esfera jurídico-penal, referentes ao serviço investigativo. A investigação, cujo destinatário é o Poder Judiciário, deve ser realizada mediante um conjunto de providências de natureza técnica, praticadas sob o marco dos direitos e garantias fundamentais, sob autoridade do Executivo e sempre abertas ao controle externo do Ministério Público e da sociedade civil.

A expressão “delegado de polícia de carreira” se refere ao servidor admitido por concurso público, normalmente entre bacharéis em Direito, que, à luz do Código de Processo Penal, detêm a denominação de “autoridade policial” competente para presidir o inquérito policial, instrumento nuclear do procedimento investigatório.

O § 6º do art. 144 da Constituição Federal posiciona as polícias civis como instituições subordinadas aos governadores dos estados e do Distrito Federal:

“As policiais militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reservas do Exército, subordinam-se, *juntamente* com as polícias civis, aos governadores dos estados, do Distrito Federal e dos territórios”. [Grifo nosso]

O processo de escolha para a direção máxima das polícias civis decorre, ora da livre decisão do governante, com a utilização de critérios abertos, ora da escolha vinculada, através de critérios fechados, conforme dispuser o ordenamento jurídico de cada estado federado. Na grande maioria dos casos, o chefe da Polícia Civil é um delegado. De fato, as constituições estaduais costumam expressar que os delegados de polícia são os responsáveis pela direção da Polícia Civil. Contudo, em alguns estados houve casos de chefes policiais que não pertenciam à carreira de delegado.

Diante do variado conjunto de normas que podem ser encontradas nas diferentes polícias civis, torna-se importante registrar que compete à União, aos estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre organização, garantias, direitos e

deveres das polícias civis, cabendo à União a competência de organizar e manter a polícia civil do Distrito Federal, segundo o art. 21, XIV e o art. 24, XVI, da Constituição da República.

Nesse sentido, existe uma proposta de elaborar uma lei orgânica nacional para as polícias civis. Em meados de 2006, elaborou-se um texto propositivo, através de comissão constituída pela Secretaria Nacional da Segurança Pública.

2.2. Constituições estaduais e Lei Orgânica do Distrito Federal

As Constituições Estaduais e a Lei Orgânica do Distrito Federal repetem, em regra, os dispositivos da Carta Magna, situando a Polícia Civil como órgão permanente do Poder Público, organizado em carreira e de acordo com os princípios da hierarquia e da disciplina, competindo-lhe as funções de polícia judiciária e a apuração das infrações penais, exceto as militares, ressalvada a competência da União. Como limite à sua atuação, as Polícias Civis desempenham suas funções no território de cada estado federado ou do Distrito Federal. Alguns desses diplomas afirmam que lhes são privativas atividades pertinentes aos seguintes serviços: a chamada polícia técnico-científica; o processamento e arquivo de identificação civil e criminal, e o registro e licenciamento de veículo automotor e habilitação de condutores.

2.3. Leis Orgânicas estaduais das polícias civis e outras normas fundantes

Em âmbito estadual, o instrumento fundamental de organização básica das polícias civis é, via de regra, a chamada Lei Orgânica da Polícia Civil. Conforme for disposto na respectiva Constituição Estadual, esta lei poderá ser ordinária ou, em certos casos, complementar. Existem situações em que a Polícia Civil se insere na estrutura organizacional das secretarias de Estado, comumente na Secretaria de Segurança. Em outros casos, a Polícia Civil não está vinculada a nenhuma secretaria.

Pode ocorrer que a organização básica esteja prevista em decreto, ou seja, em ato regulamentar do governador. Entretanto, cargos, carreiras e suas atribuições, por força de diretriz da Constituição da República, devem estar previstos em lei.

2.4. Normas do plano regulamentar

Partindo-se da referência estruturante das leis orgânicas, os instrumentos normativos utilizados para a regulamentação complementar das polícias civis são o

decreto, a resolução e as portarias. Os primeiros são atos privativos dos governadores de estado; as segundas, de secretários de estado (no caso, os de Segurança Pública ou equivalente) ou chefes das polícias civis (quando possuírem o *status* político-administrativo de secretário de estado), e as últimas, dos chefes das polícias civis (quando não tiverem esse *status*). Também editam portarias outros dirigentes internos, quando no exercício do poder regulatório pertinente aos detalhamentos das funções e unidades previstas em lei.

3. Operadores: carreiras, cargos e funções

As polícias civis são estruturadas em carreiras, com cargos específicos e efetivos. As promoções obedecem, em geral, aos critérios básicos de antigüidade e merecimento, podendo haver previsão, em algumas leis, de outros critérios, como ato de bravura e invalidez, com requisitos específicos e previstos em instrumentos próprios, quais sejam os regulamentos de promoções ou os planos de carreiras.

O ingresso em cargo efetivo de quaisquer das carreiras policiais civis ocorre mediante concurso público de provas ou de provas e títulos, realizado, geralmente, por suas escolas ou academias de formação policial. Os candidatos a ingresso na polícia civil são submetidos a investigação relativa a aspectos morais e sociais, exame de capacidade física e exame de avaliação psicológica, todos de caráter eliminatório, conforme disposto nas legislações específicas. Lamentavelmente, porém, acontece de candidatos reprovados na avaliação psicológica conseguirem ingressar na polícia por meio de sentenças judiciais.

Em alguns estados, quando estabelecida a exigência de nível superior de escolaridade para o ingresso, participam da comissão de concurso os representantes dos respectivos conselhos regionais de fiscalização profissional. Há uma tendência de terceirização dos concursos, muitas vezes por contratos com empresas ou entidades especializadas em recrutamento.

O exercício de cargo policial civil de provimento efetivo é privativo de integrantes das respectivas carreiras, mas podem ocorrer situações em que o exercício de cargo de provimento comissionado, por se tratar de cargo de confiança, seja ocupado por pessoa não integrante de nenhuma das carreiras policiais civis. Tais cargos comissionados também podem formar quadro específico da Polícia Civil.

Nesse contexto, é importante observar que existem diversas formas para a composição dos quadros de servidores que prestam serviços na instituição. Tais quadros

são integrados, em geral, por cargos de carreira, quando de provimento efetivo, e por cargos de confiança, quando de provimento em comissão. Usualmente, as polícias civis contam com dois quadros de cargos efetivos – o de *servidores policiais civis*, sendo diversas as quantidades de carreiras, bem como o de *servidores administrativos*, também com diversas carreiras – e ainda com um ou mais quadros de *cargos de provimento em comissão*, variando os critérios e requisitos para ocupação desses cargos de confiança.

Em suma, todo candidato a cargo efetivo de natureza estritamente policial civil terá de ser previamente aprovado em curso ministrado pelas academias ou escolas de formação de policiais civis. De modo geral, são requisitos para matrícula em curso das academias de Polícia Civil dos estados:

- ser brasileiro;
- ter no mínimo dezoito anos e no máximo trinta e dois;
- estar no gozo dos direitos políticos;
- estar em dia com as obrigações militares e eleitorais;
- ter conduta irrepreensível;
- gozar de boa saúde física e psíquica, comprovada em inspeção médica;
- possuir inteligência, aptidões específicas e personalidade adequada ao exercício profissional, apuradas em exame psicológico realizado pela Academia de Polícia ou serviço regularmente contratado a terceiros;
- ter sido habilitado, previamente, em concurso público de provas ou de provas e títulos realizado pela Academia de Polícia Civil;
- ter atendido a outras prescrições legais para determinados cargos; e
- satisfazer aos demais requisitos previstos em regulamentos ou em edital de concurso.

O quadro abaixo representa esquematicamente a caracterização básica nas polícias civis brasileiras, para além das variações em cada estado, dos operadores policiais, ocupantes de cargos efetivos de natureza estritamente policial civil:

3.1. Delegados de polícia

O cargo de delegado de polícia é provido por bacharel em Direito, conforme as disposições de algumas constituições estaduais e leis de organização básica das polícias. O concurso é, muitas vezes, realizado com a participação e sob a observação da respectiva seção da Ordem dos Advogados do Brasil.

Contudo, ainda há, em alguns estados brasileiros, pessoas nomeadas e investidas em cargos comissionados para o exercício da função, não tendo ocorrido nesses poucos casos a organização dos cargos em carreira e nem mesmo a observância das diretrizes constitucionais. Essa situação ocorre especialmente em municípios remotos, de difícil acesso e com baixa presença do aparato do Estado. Tal circunstância vem ocasionando questionamentos em ações judiciais sobre a legitimidade do exercício por alguém não submetido ao regular recrutamento por concurso, em face dos dispositivos constitucionais vigentes.

O delegado de polícia é a autoridade responsável pela direção, orientação, coordenação e controle das atividades policiais civis, cabendo-lhe assegurar o funcionamento regular da unidade policial em que tenha exercício. Para o desempenho de suas funções, o delegado de polícia dispõe dos serviços técnico-científicos da Polícia Civil e dos servidores policiais a ele subordinados. A relação de ascendência hierárquica que mantém com seus subordinados está delimitada por lei e se circunscreve à ordenação político-administrativa das ações, não podendo interferir na autonomia moral e técnica de cada operador.

3.2. Peritos criminais e médicos-legistas

As carreiras responsáveis pelo que se consagrou como campo técnico-científico, que atuam na aferição de evidências físicas do crime, se firmaram originalmente na estrutura das polícias civis, por cuidarem, basicamente, dos vestígios do fato delituoso, ou seja, dos elementos materiais.

Mais recentemente, a partir da década de 1990, verificou-se tendência de separação das estruturas administrativas dos institutos de criminalística e medicina-legal, que vêm gradativamente assumindo gestão autônoma, separada das polícias civis. Há um consenso em diversos setores sociais, e entre os próprios peritos, de que a independência da polícia técnica pode aumentar a isenção na geração de provas (particularmente se os acusados ou suspeitos são policiais) e também aproximar os peritos da comunidade científica, contribuindo para uma maior qualificação do seu trabalho. Entretanto, há estados em que isto ainda não ocorreu, constatando-se a continuidade das carreiras de peritos criminais e médicos legistas dentro da Polícia Civil.

O médico-legista é o servidor que realiza os exames macroscópicos, microscópicos e de laboratório, em cadáveres e em vivos, para determinação da “causa-mortis” ou da natureza de lesões e a conseqüente elaboração de laudos periciais.

O perito criminal é o servidor que executa o trabalho especializado de exame sobre evidências materiais em locais de crimes, ou em laboratórios, visando a fornecer os elementos esclarecedores para a instrução de inquéritos policiais e processos criminais.

Há estados em que a carreira de perito criminal, abarca tanto os médicos quanto os demais especialistas.

3.3. Papiloscopistas ou identificadores

Os papiloscopistas ou identificadores são servidores especializados na individualização de pessoas, por intermédio da análise e interpretação de impressões digitais, palmares ou plantares, coletadas em corpos humanos, no vivo ou no morto. Geralmente são admitidos cidadãos com nível médio de escolaridade, que recebem formação especial nas Academias de Polícia para o manejo de técnicas internacionais de identificação por linhas papiloscópicas, em particular pelo chamado Método Vuscetisch.

3.4. Escrivães de polícia

É o servidor policial que executa o trabalho de escrituração dos inquéritos policiais e outros procedimentos investigatórios e ainda, na prática, realiza tarefas administrativas, incluindo a guarda e conservação de objetos e pertences, particularmente os vinculados a cada inquérito policial. Via de regra, trabalha muito diretamente ligado ao delegado de polícia, funcionando como um secretário dos trabalhos desenvolvidos na delegacia, cuidando da gestão documental do ato investigativo e dos aspectos administrativos da rotina da unidade. Sob o ponto de vista legal, cabe a ele materializar em meio escrito as inquirições e interrogatórios presididos e ditados pelo presidente das investigações, o delegado de Polícia. Na prática, é muito comum que os próprios escrivães façam sozinhos parte das inquirições, especialmente nos casos de rotina.

3.5. Agentes, detetives ou investigadores

O agente de polícia tem por atribuição as atividades de campo da ação investigativa, para o estabelecimento das causas, circunstâncias e autoria das infrações penais, administrativas e disciplinares, desempenhando as seguintes ações, entre outras:

- cumprimento de diligências policiais, mandados e outras determinações da autoridade superior competente;

- gestão de dados, informações e conhecimentos;
- execução de prisões;
- execução de busca pessoal, de identificação primária de pessoas, para captação dos elementos indicativos de autoria de infrações penais;
- ações necessárias para a segurança das investigações;
- coleta de dados objetivos pertinentes aos vestígios encontrados em bens, objetos e locais de cometimento de infrações penais, inclusive em veículos, com a finalidade de estabelecer sua identificação;
- coleta de elementos objetivos e subjetivos para fins de apuração das infrações penais.

3.6. Outras carreiras

Observando-se as polícias civis estaduais, constata-se uma grande variação de quadros, carreiras e cargos, com nomenclaturas e atribuições diversificadas. Há, por exemplo, carreiras e cargos de motorista policial, psicólogo policial, rádio-operador policial, escrevente de polícia, auxiliar de necropsia, vistoriador de veículos, entre outros. Essa circunstância, em boa medida, revela uma concepção pouco sistemática da produção da atividade-fim, a investigação policial. Isto porque tais cargos apontam para funções práticas relativas aos aspectos burocráticos ou meramente instrumentais, pouco se referindo ao serviço investigativo propriamente dito.

3.7. Considerações gerais sobre carreiras

As tendências contemporâneas apontam para a necessidade de maior definição interna dos papéis, com redução de cargos comissionados e do número de carreiras. Uma outra tendência moderna é divisão clara entre servidores de apoio administrativo – que devem cuidar do suporte remoto e burocrático- e os estritamente policiais, que se incumbem exclusivamente da investigação. As polícias civis brasileiras ainda precisam ainda avançar nessas duas direções.

4. Base penal e processual penal

A atividade de investigação policial é classicamente pautada por normas e procedimentos da esfera jurídico-penal. Neste sentido, a norma instrumental básica é o Código de Processo Penal, embora existam alguns dispositivos específicos em leis

especiais. A norma substantiva ou material, definidora das infrações penais, é o Código Penal e outras leis especiais.

Cabe à Polícia Civil demonstrar, em suma, o nexo de causalidade entre um comportamento descrito na lei como de natureza criminal e a pessoa ou pessoas que o cometeram. Descrever o comportamento delituoso e apontar seus protagonistas para a comprovação da infração penal constitui atividade que pode culminar com a restrição do direito de liberdade, o que pode, inclusive, ensejar o uso da força. Entretanto, a execução coercitiva dessa força deve, antes de tudo, estar vinculada ao sentido garantista que se expressa na Constituição. No imaginário tradicional, contudo, perdura uma lógica que vincula muito a ação policial civil ao procedimento punitivo. Cabe lembrar que, a rigor, não cabe à polícia nenhum papel punitivo, reservado ao Judiciário e ao sistema prisional. Assim, o uso legítimo da força policial é simplesmente instrumento para a consecução dos fins legalmente estabelecidos, nunca um meio de punição.

O Código de Processo Penal dispõe que o exercício da "polícia judiciária" é efetuado por intermédio da autoridade policial, encarnada no delegado de polícia, mas não especifica os detalhes operacionais desse exercício, o qual tende a ser executado de forma espontânea, ainda muito referenciado em cultura idiossincrática, pouco normatizada por protocolos técnico-científicos.

Na realidade, esse aspecto acabou por consolidar uma visão distorcida no ambiente político-administrativo das polícias civis e no próprio imaginário dos operadores: a de que o âmbito técnico-científico é apenas o que se realiza nos domínios do trabalho pericial, relacionado às ciências materiais ou de laboratório, ao passo que a investigação sobre a conduta, ou seja, sobre aspectos subjetivos da infração penal, não se submeteria a uma visão procedimental que pudesse resultar da aplicação de conhecimentos das ciências sociais e humanas.

Assim que instaurado o inquérito, a autoridade policial deve determinar um conjunto de diligências visando ao esclarecimento do fato e à descoberta da autoria, observada a regra programática prevista no art. 6º do Código de Processo Penal.

Via de regra, a autoridade policial procura ouvir a vítima, as testemunhas que assistiram ao fato ou que dele souberam; determina a realização de exame de corpo de delito ou outro exame técnico (por exemplo: exame grafotécnico, exame sobre os instrumentos do crime, etc.); procura ouvir o suspeito ou indiciado; procede ao auto de reconhecimento ou de acareação e, inclusive, à reconstrução dos fatos.

A autoridade policial, conforme o art. 13 do CPP, se incumbirá também de fornecer às autoridades judiciárias as informações necessárias à instrução e julgamento dos processos; de realizar as diligências requisitadas pelo juiz ou pelo Ministério Público;

de cumprir os mandados de prisão expedidos pelas autoridades judiciárias; e, ainda, de representar acerca das prisões preventivas e temporárias, na forma do art. 311 e 312 do CPP e da Lei 7.960/89.

5. Bases organizacionais

A estrutura da polícia civil segue padrões burocráticos rígidos de organização, em formato piramidal. O desenho organizacional da Polícia Civil pode ser representado, em linhas gerais, conforme o quadro abaixo:

POLÍCIA CIVIL			
ESTRUTURAS POLÍTICO-ADMINISTRATIVAS			
QUADRO REPRESENTATIVO			
NÍVEIS	FUNÇÕES	RESPONSÁVEIS	VARIAÇÕES DE NOMENCLATURAS (*)
ADMINISTRAÇÃO POLÍTICO-INSTITUCIONAL	Define marcos político-institucionais	* Chefia das Polícias Civis * Conselho(s) Consultivo(s) Deliberativo(s)	Órgão de direção * Chefia de Polícia Civil * Superintendência de Polícia Civil * Delegacia Geral * Direção Geral da Polícia Civil Órgão Colegiado * Conselho Superior de Polícia Civil * Colegiado de Polícia Civil
ADMINISTRAÇÃO DE POLÍTICAS CENTRAIS	Definem e executam a direção superior de competências internas	* Academias * Corregedorias * Inteligência * Institutos (Criminalística, Medicina-Legal, Identificação) * Superintendência/ Diretoria de Planejamento e/ou Gestão * Comando Tático-Operacional Geral * Trânsito(*)	* Academia de Polícia Civil * Diretoria de Ensino de Polícia Civil * Central de Inteligência * Coordenação de Segurança * Diretoria de Inteligência * Corregedoria de Polícia Civil * Corregedoria Geral de Polícia Civil * Superintendência de Planejamento Gestão e Finanças * Superintendência Geral * Coordenação de Polícia da Capital/Interior
EXECUÇÃO DE SERVIÇOS FINALÍSTICOS	Executam a atividade-fim prioritariamente	* Delegacias Especializadas (por tema) * Delegacias Distritais (por território) * Grupos Especiais	* Delegacias Especializadas (Homicídios, Trânsito e Acidentes, Proteção à Mulher, Idoso, Adolescente, Criança, Narcóticos, Tóxico e Entorpecentes, Roubo e Furtos de Veículos, Consumidor, etc) * Delegacias Territoriais Delegacias Seccionais (capital) Delegacias Distritais (capital) Delegacias Regionais (interior) Delegacias de Comarca (interior) * Grupos de Resposta Especial * Coordenações Táticas-Especiais

(*) Meramente exemplificativas. Outras denominações ocorrem.

Conforme já apontado, esse esquema conceitual ganha variações na prática de cada estado, segundo as disposições das respectivas constituições e, mais especificamente, das leis orgânicas e de outras normas regulamentares. Ainda assim, o desenho representa com boa aproximação a divisão interna basicamente adotada.

5.1. Órgãos ou unidades de administração político-institucional

5.1.1. O órgão máximo de direção superior

Em geral, o órgão máximo de direção superior das Polícias Civis, como já visto, é chefiado por delegado de polícia de carreira, geralmente por meio de escolha, livre ou entre delegados de categoria especial, do governador de cada unidade da Federação.

Normalmente, são atribuições comuns do chefe do órgão de direção superior:

- dirigir, supervisionar, coordenar e fiscalizar o exercício das funções da polícia civil;
- presidir o conselho superior; prover os cargos de confiança no quadro de pessoal da polícia civil, observada a legislação vigente;
- promover a movimentação dos policiais civis, observadas as disposições legais;
- autorizar o policial civil a afastar-se da respectiva unidade federativa, em serviço e dentro do País;
- determinar a instauração de procedimentos administrativos disciplinares;
- avocar, fundamentadamente, inquéritos policiais e outros procedimentos para redistribuição;
- suspender o porte de arma de policial civil, ativo ou inativo, por conveniência disciplinar ou recomendação médica;
- apreciar, em grau de recurso, o indeferimento de pedidos de instauração de inquérito policial;
- praticar outros atos necessários à administração da polícia civil, nos termos da lei.

5.1.2. Conselhos ou colegiados superiores

Os conselhos e/ou colegiados superiores, que são, em geral, presididos pelo chefe do órgão máximo de direção superior, têm a sua composição definida de acordo com a lei orgânica de cada estado.

Geralmente, compete a tais órgãos colegiados:

- propor medidas de aprimoramento técnico, visando ao desenvolvimento e à eficácia da organização policial civil;
- pronunciar-se sobre matéria relevante, concernente a atributos, funções, princípios e conduta do policial civil;
- examinar e avaliar as propostas das unidades da Polícia Civil em função dos planos e programas de trabalho previstos para cada exercício financeiro;
- deliberar sobre programas e projetos atinentes à expansão de recursos humanos e à aquisição de materiais e equipamentos;
- opinar sobre projetos de criação e desativação de órgãos técnicos e operacionais;
- decidir sobre a efetivação de remoção no interesse do serviço policial;
- propor a regulamentação do cumprimento das leis, assim como a padronização dos procedimentos formais de natureza policial;
- executar outras atribuições previstas em lei ou em normas regulamentares.

5.2. Órgãos e unidades de administração de políticas centrais

Por força da estrutura hierarquizada, as polícias civis mantêm órgãos ou unidades de comando gerencial superior (normalmente sob a denominação de superintendência ou departamento), diretamente subordinadas ao titular do órgão (chefe da Polícia Civil ou correspondente), que executam o comando operacional das políticas aqui chamadas centrais. São órgãos sediados nas capitais estaduais, com poder difuso até as unidades de ponta. Traçam e executam, com formas variadas de descentralização ou desconcentração, as políticas estruturadoras das atividades-fim, tanto do ponto de vista estratégico como tático-operativo.

5.2.1. Órgão ou unidade corregedora

Ao órgão corregedor (ver Anexo D), entre outras atribuições previstas na lei, compete:

- realizar os serviços de correção e outras inspeções, em caráter permanente ou extraordinário, nos procedimentos de competência da Polícia Civil;
- fiscalizar a atuação dos policiais civis no desempenho de suas atividades, inclusive desenvolvendo ações necessárias para o acompanhamento e monitoramento demandados pelos órgãos e entidades de controle externo.

Normalmente esses órgãos cuidam dos estudos e elaboração de normas procedimentais que são, quase sempre, submetidas à deliberação do órgão colegiado ou à decisão final do chefe da Polícia Civil.

5.2.2. Órgão ou unidade de formação e capacitação

Ao órgão de formação e capacitação, responsável pelo desenvolvimento dos recursos humanos da Polícia Civil, compete, via de regra:

- promover o recrutamento, a seleção e a formação técnico-profissional de pessoal para provimento dos cargos da carreira policial civil;
- realizar o treinamento, o aperfeiçoamento e a especialização, objetivando a capacitação técnico-profissional do policial civil;
- desenvolver unidade de doutrina e uniformidade de procedimentos didáticos e pedagógicos;
- manter intercâmbio com as congêneres federal e estaduais e outras instituições de ensino e pesquisa nacionais e estrangeiras, visando ao aprimoramento das atividades;
- produzir e difundir conhecimento de interesse policial;
- exercer outras atribuições previstas em lei ou em regulamento.

5.2.3. Órgãos ou unidades centrais de administração tático-operativa

São órgãos (superintendências/departamentos) de comando da atividade-fim no âmbito do estado. Desempenham uma função de direção-geral tático-operativa. Podem se apresentar sob a denominação de Departamento da Capital e Departamento do Interior, havendo também outras denominações como, por exemplo, Superintendência Geral.

5.3. Órgãos ou unidades de execução de serviços finalísticos

Em geral, são as chamadas delegacias de polícia, órgãos de ponta que realizam o contato imediato com o público e os implicados nas infrações penais. Costumam ser estratificadas, contendo níveis internos de comando que estabelecem as conexões com as unidades de administração de políticas centrais.

5.3.1. Departamentos ou delegacias especializadas

Trata-se das unidades de concentração de ações investigativas especializadas em delitos de maior gravidade ou complexidade em razão de tipologias como grupos de vítimas, de autores, grupos vulneráveis, entre outros. O mais comum é que a capital do Estado abrigue a unidade-matriz, com competência geral, que realiza e dita a política especializada. É o caso das investigações de crimes contra a vida, de crimes eletrônicos, de fraudes em geral, de crimes contra a administração pública, contra idosos ou crianças e adolescentes, e assim por diante. Em municípios do interior do estado podem ocorrer núcleos dessas unidades (dentro das unidades territoriais, abordadas no item seguinte), em razão da ocorrência ali do fenômeno específico.

5.3.2. Departamentos ou delegacias territoriais

São definidas por critério geográfico. Geralmente classificadas como superintendências, departamentos, delegacias regionais, delegacias seccionais, delegacias de comarca, delegacias de município e distritais, variando os níveis de subordinação. Algumas possuem núcleos especializados, conforme dito no item anterior.

5.3.3. Unidades de respostas especiais

São grupos de intervenção em situações de confronto, crise ou riscos contra a integridade da população ou da própria equipe de investigação. Normalmente estão vinculadas ao órgão central de administração tático-operativa e atuam com competência em todo o território do estado, em regime de apoio ou complementação às unidades especializadas ou territoriais. Costumam apresentar aparato típico de polícia ostensiva, com armamento pesado e prioridade de emprego em situações de confronto ou com risco de morte.

Anexo D

Corregedorias de polícia

1. Introdução

Como já foi descrito no capítulo 3, as corregedorias, órgãos especializados no controle interno das polícias, têm uma dupla função: repressiva e corretivo-preventiva. Por um lado, são a “polícia da polícia”, incumbidas de investigar abusos e irregularidades, aplicar punições administrativas e, no caso de crime, encaminhar o inquérito ao Ministério Público. Por outro lado, devem zelar pela qualidade do trabalho policial, tomando medidas de correção e de prevenção.

Como também já foi mencionado, as corregedorias na prática mal conseguem dar conta da sua missão investigativa e punitiva. Entre outros motivos, por não disporem de recursos humanos suficientes para investigar diretamente todos os casos, que, na maioria, acabam sendo apurados pelas próprias unidades (delegacias ou batalhões) de origem dos policiais acusados, com sério prejuízo para a independência e a isonomia das investigações. Raramente, além disso, os órgãos de controle interno têm condições de realizar algum trabalho preventivo de mais longo alcance.

A escassez de recursos, o corporativismo institucional, a subordinação às chefias das corporações e a imagem negativa do órgão de controle interno junto aos próprios policiais são outros elementos que conspiram contra a eficácia das corregedorias. Pesquisas realizadas em diversos estados revelaram que muitos policiais as criticam por serem excessivamente rigorosas com os pequenos desvios (sobretudo na Polícia Militar), pouco respeitosas do direito de defesa dos suspeitos e completamente assimétricas no tratamento dado aos policiais da base e aos da cúpula.

Este anexo contém algumas informações adicionais sobre as corregedorias de polícia brasileiras. Trata-se de informações fragmentadas, devido à ausência de estudos sistemáticos que permitam traçar um panorama nacional do funcionamento desses órgãos. Embora, obviamente, exista muito conhecimento prático acumulado pelos que trabalham ou trabalharam nas diversas corregedorias do país, ele não está centralizado

nem padronizado, e as poucas pesquisas existentes sobre o tema reportam muitas dificuldades de acesso às informações. A tradição de sigilo e baixa transparência que quase sempre predomina na área de segurança pública está entre os obstáculos ao levantamento e à sistematização de dados sobre as entidades de controle interno das polícias no Brasil.

No caso da Polícia Militar, servem de fontes: um levantamento de informações básicas sobre algumas unidades federativas e um estudo de caso sobre a Corregedoria da Polícia Militar do Pará.¹ Já no caso da Polícia Civil, recorre-se a um estudo de caso sobre a Corregedoria da Polícia Civil de São Paulo. Embora contrarie a estratégia adotada nas outras partes do presente Guia de Referência, de não particularizar as experiências locais, essa opção se impõe aqui devido à carência de informações.

2. Corregedorias da Polícia Militar

O levantamento mencionado abrangeu Distrito Federal, Acre, Bahia, Pará, Pernambuco, Rio Grande do Sul e São Paulo. Critérios como tamanho do efetivo, região e antigüidade da instituição influenciaram a escolha das unidades federativas, mas a dificuldade de obter informações em outros estados também pesou significativamente nessa delimitação.² A coleta de dados foi feita de abril a setembro de 2006, consistindo em entrevistas por telefone e no preenchimento de um questionário enviado por correio eletrônico. Expõem-se a seguir os principais resultados desse levantamento sobre as corregedorias das 7 PMs.

2.1. O modelo disciplinar castrense

Em geral, as polícias militares do país acompanham historicamente o padrão de organização jurídico-burocrática de controle interno legado do Exército, facilmente evidenciado, por exemplo, na influência universal que o Regulamento Disciplinar do Exército (RDE) exerceu – e ainda exerce – sobre os mecanismos de auto-regulação das polícias militares brasileiras.

Embora seja uma questão controversa, vários especialistas concordam em afirmar que as semelhanças entre o modelo organizacional das PMs e o do Exército brasileiro,

1 Cf. OLIVEIRA NETO (2004 e 2005).

2 As corregedorias do Amazonas, do Mato Grosso e de Minas Gerais não responderam ao questionário, e não foi possível estabelecer contato com a Corregedoria da Polícia Militar do Rio de Janeiro.

cuja missão é inteiramente distinta, não facilita um policiamento transparente e aberto ao diálogo com a sociedade.

Os regulamentos e códigos disciplinares militares, por exemplo, tendem a privilegiar a repressão a condutas que questionam a disciplina e a hierarquia internas, mais do que a coibir comportamentos que possam representar uma ameaça social. Em vários deles, por exemplo, faltar ao serviço (“desertar”) é uma falta considerada mais grave do que agredir um cidadão.

Algumas PMs preservam ainda em seus regulamentos o poder de punir os policiais transgressores com até trinta dias de prisão sem necessidade de julgamento, o que contraria a Constituição Federal. É preciso reconhecer, no entanto, as mudanças ocorridas em vários estados nos últimos anos no sentido de abolir a prisão administrativa ou disciplinar.

2.2. Tipos de corregedorias

Os diferentes modelos de corregedorias observados podem ser agrupados em três categorias:

a) *Corregedoria integrada*: órgão autônomo que exerce o controle interno simultâneo das polícias civil e militar, além de, em alguns casos, outros órgãos estaduais da área da segurança pública e defesa social.

Nesta categoria se enquadra, por exemplo, o caso de Pernambuco, que, por força da unificação do Sistema de Segurança Pública estadual, criou em janeiro de 2001 a Corregedoria Geral da Secretaria de Defesa Social,³ para promover o controle disciplinar interno dos órgãos operativos vinculados à SDS: Polícia Militar, Polícia Civil, Bombeiros Militares e Secretaria de Ressocialização de Servidores Técnicos e Administrativos. A Corregedoria Geral é formada por funcionários de todos esses órgãos.⁴ Cabe ao corregedor-geral exercer a gestão do controle interno das corporações subordinadas à SDS com auxílio dos mecanismos de auto-regulação das próprias corporações.

3 A competência e as atribuições da Corregedoria Geral da SDS estão definidas na Lei Estadual nº 11929/01, e nas modificações implementadas pela Lei Estadual nº 12754/05. Com a sua criação, foram extintas as corregedorias das polícias civil e militar do estado de Pernambuco.

4 O efetivo da Corregedoria Geral é de 170 servidores, sendo 85 policiais militares; 16 bombeiros militares; 45 policiais civis; 7 agentes de segurança penitenciária; 13 integrantes da Guarda Patrimonial; 2 integrantes da Polícia Científica; um servidor da Seres, além do corregedor-geral, membro do MP.

b) *Corregedorias parcialmente integradas*: aquelas que exercem o controle interno da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar.

Enquadram-se nessa categoria, por exemplo, as corregedorias de São Paulo, Rio Grande do Sul e Bahia. É importante observar que historicamente, no Brasil, os corpos de bombeiros militares faziam parte das policiais militares estaduais. As separações institucionais iniciaram-se nos anos 1990, mas alguns estados ainda mantêm unificadas as duas corporações.

c) *Corregedoria exclusiva da Polícia Militar*, modelo mais comum.

Alguns exemplos são o Distrito Federal e os estados do Acre e do Pará. A Polícia Militar do Distrito Federal, diferentemente das demais PMs pesquisadas, adota diretamente o Regulamento Disciplinar do Exército (RDE).

2.3. Efetivos e estrutura

Ao estudar as estruturas de controle interno das polícias, Bayley (2001, p. 181) observa que “a maioria das organizações policiais, especialmente as maiores, tem o mesmo tipo de estrutura diferenciada [para realizar seu controle interno]”.

De fato, as corregedorias policiais militares pesquisadas no Brasil apresentam estruturas muito homogêneas e poucas variações na parcela de funcionários alocados nesse serviço em relação ao efetivo total das respectivas corporações (ver tabela abaixo).

Efetivos das Corregedorias de Polícia Militar
em relação aos efetivos totais das corporações – 2006

Polícia Militar	Efetivo total	Policiais militares na Corregedoria	
		Nº	%
Acre	2.300	14	0,61
Bahia	38.000	110	0,29
Distrito Federal	15.500	75	0,48
Pará	13.000	50	0,38
Pernambuco	20.000	85	0,43
Rio Grande do Sul	23.000	70	0,30
São Paulo	99.000	600	0,61
Total das 7 UFs	210.800	1.004	0,48

Fonte: OLIVEIRA NETO, 2004. Pesquisa de campo realizada de abril a setembro de 2006.

As corregedorias focalizadas pela pesquisa se estruturam com seções destinadas a desempenhar, basicamente, duas funções específicas: administração geral da documentação e do pessoal, e realização da correição. Na administração geral incluem-se todas as atividades de gestão do pessoal integrante das corregedorias, bem como o controle do envio, do recebimento, da distribuição e do arquivamento dos documentos relativos ao controle interno.

Por sua vez, as atividades correicionais comuns são:

- a) *polícia judiciária militar* (que engloba prisões em flagrante, instauração de inquéritos para apurar crimes militares, e recebimento e registro de ocorrências envolvendo policiais militares);
- b) *procedimental administrativa* (realização de sindicâncias e procedimentos administrativos disciplinares);
- c) *processual disciplinar* (conselhos de disciplina para possível exclusão de policiais das fileiras da corporação).

2.4. Modo de funcionamento

Em linhas gerais, o funcionamento das corregedorias se resume ao recebimento da queixa, à investigação do desvio e à punição dos culpados. Após a recepção da queixa, usualmente é realizada uma apuração preliminar. Quando a queixa não se confirma, ocorre o arquivamento. Caso contrário, os desvios comuns são encaminhados à unidade do(a) policial militar envolvido(a), para investigação. Em tese, o processo é monitorado pela corregedoria, mas na prática essa tarefa sofre muitas restrições devidas à escassez de recursos humanos e materiais. Como já foi sublinhado no capítulo 3, a "descentralização" das apurações reduz a autonomia do controle interno e, por vezes, gera divergências entre as corregedorias e os comandos das unidades locais.

As equipes das corregedorias se reservam investigações de casos mais graves. Um dos critérios é a publicidade do caso, pois a repercussão pública do desvio estimula a urgência e o rigor na correição.

Os indícios de crime, como já dito, originam inquéritos policiais militares que são remetidos à Justiça Militar estadual, enquanto as transgressões disciplinares são alvo de procedimentos disciplinares administrativos. Neste último caso, o(a) policial responde perante um Conselho de Disciplina, se for praça, e perante um Conselho de Justificação, se oficial.

Para controlar seu desempenho correicional, todas as corregedorias pesquisadas realizam o acompanhamento estatístico periódico do número de processos, procedimentos, conselhos etc. Nessas planilhas, a tipificação do desvio segue a legislação penal ou o regulamento disciplinar. Dado o nível de subregistro das estatísticas criminais, especialmente daquelas relativas a crimes cometidos por policiais (em função do temor da população e da descrença no resultado do registro), pode-se dizer que essas cifras revelam mais sobre o ímpeto das corregedorias do que sobre a incidência real dos desvios.

De modo geral, nos estados pesquisados, observou-se um crescimento do número de apurações feitas pelas corregedorias nos últimos anos e uma sobrecarga de trabalho dos seus integrantes, os quais foram unânimes em apontar como principal problema do órgão *a falta de pessoal para dar conta da carga de trabalho existente*. Além disso, a falta de instalações físicas, a logística inadequada e a necessidade de melhor formação profissional para os corregedores foram igualmente mencionados como obstáculos ao bom desempenho institucional.

2.5. Punição versus prevenção

O aumento da quantidade de apurações também revela o foco quase universalmente *reativo* das corregedorias policiais militares brasileiras e sua ênfase na repressão. O trabalho *orientador* é residual e acontece de duas formas. Primeiramente, através da atividade docente de alguns membros integrantes das corregedorias nas escolas e academias de formação de policiais militares. Em segundo lugar, através da ocasional elaboração de pareceres jurídicos contendo sugestões ao alto comando quanto à adoção de novos procedimentos e normas para coibir desvios.

Em suma, a capacidade proativa e preventiva das corregedorias é muito pouco exercida. Há exceções, porém, que mostram um esforço de reverter essa tendência. A Corregedoria Integrada do Sistema de Defesa Social de Pernambuco, já mencionada mais acima, organizou-se para realizar inspeções nas unidades policiais, com a finalidade de orientar as práticas dos agentes. Por sua vez, a Corregedoria da Polícia Militar de São Paulo dispõe na sua estrutura de uma *Seção de Fiscalização Ostensiva*, para realizar o trabalho de correição sobre os policiais militares tanto em serviço quanto na folga.

A *cultura penalista*⁵ que caracteriza o exercício do controle interno nas corregedorias policiais militares do Brasil parece mostrar sua influência já no processo

5 Para Kant de Lima (2002, p. 211), a *cultura penalista* marca o exercício da atividade de polícia, caracterizado pela busca da solução para o desvio por meio da exclusiva aplicação da lei.

seletivo para ingresso. O principal critério é a condição de bacharel em Ciências Jurídicas ou de estudante dos últimos anos do curso de Direito. Ainda que não seja uma condição obrigatória, representa um perfil muito comum entre os membros das corregedorias. Em contrapartida, a experiência profissional no policiamento ostensivo não é considerada tão relevante. Argumenta-se que a presença de corregedores com maior experiência no policiamento de rua poderia ocasionar um maior corporativismo, o que resultaria no abrandamento das apurações, pois os desvios poderiam ser atribuídos às *agruras do combate à criminalidade*. Entretanto, nada garante que o corporativismo dos policiais com experiência de escritório seja menor e, além disso, o conhecimento detalhado das formas de atuação policial seria muito importante para a eficácia das investigações.

A tradicional postura repressiva das corregedorias contribui para o desconforto no exercício da atividade, apontado pela maioria dos entrevistados, que afirmaram sentir o peso do estigma de ser a *polícia da polícia*.⁶

O levantamento nas 7 unidades federativas revelou ainda que superiores hierárquicos aplicam com regularidade punições informais a subordinados, como transferências e escalas extra. Assim, para além do poder punitivo reconhecido nos regulamentos, confirma-se que as polícias militares brasileiras utilizam mecanismos disciplinares indiretos como a nomeação, a promoção e a transferência.

Paralelamente, outro elemento que reforça a influência das corregedorias é o fato de que os corregedores gerais costumam integrar as comissões de promoção e mérito de suas corporações, opinando sobre o sucesso profissional dos policiais militares com base nas informações decorrentes da atividade correicional.

Vale ressaltar que, nas estatísticas obtidas das corregedorias, praticamente inexitem denúncias de desvios de conduta cometidos por oficiais dos dois postos hierárquicos mais altos da Polícia Militar: coronel e tenente-coronel. Isto confirma a visão dos escalões inferiores de que eles são tratados com muito maior rigor do que os policiais de patentes superiores e, de uma forma mais ampla, configura um sistema disciplinar cujo objetivo central é o reforço da hierarquia interna, mais do que a qualidade do tratamento dispensado aos cidadãos.

A pesquisa constatou também que as duas principais fontes de denúncia contra policiais militares correspondem às iniciativas individuais de contato, por meio dos espaços de atendimento ao público nas corregedorias policiais militares, e ao trabalho das ouvidorias.

6 Esse mesmo desconforto, o temor de adquirir a pecha de “dedos duros” e “carrascos de policiais”, já havia sido registrado em pesquisas anteriores. Ver LEMGRUBER, MUSUMECI E CANO (2003); CANO (2005).

2.6. Estudo de caso sobre a Corregedoria da Polícia Militar do Pará

O estudo de Oliveira Neto (2004) focaliza o contexto de operação da Corregedoria da Polícia Militar do Pará, as mudanças ocorridas recentemente e as reações que elas suscitaram.

As transformações começaram no ano de 2002. Queixas oriundas principalmente da Ouvidoria do Sistema de Segurança Pública⁷, quanto ao desempenho das corregedorias da Polícia Militar e da Polícia Civil, levaram o Conselho Estadual de Segurança Pública (Consep)⁸ a convidar os corregedores para suas reuniões. A partir daí, constatou-se que as duas corregedorias não tinham estrutura para o desempenho de suas missões e isto ajudou a consolidar a proposta de integração entre elas. Um prédio foi totalmente reformado, mobiliado e informatizado para receber a Delegacia de Crimes Funcionais (Decrif), responsável pela correição na Polícia Civil, e a Corregedoria Geral da Polícia Militar. Foi criada, assim, a *Corregedoria Integrada*, por intermédio do Decreto-lei nº 5.314, de 12 de junho de 2002.

Em 2007, a criação legal da corregedoria integrada ainda era alvo de questionamento. O fato de ela ter-se originado de um decreto-lei contraria a constituição estadual do Pará, que determina que *órgãos, cargos e funções estaduais somente poderão ser criados por lei, com a necessária aprovação da assembléia legislativa estadual*. Só em 7 de fevereiro de 2006, passados mais de três anos, foi aprovada a Lei Complementar nº 053, recepcionando a criação da corregedoria integrada. Assim, existem dúvidas sobre a legalidade de todos os atos correicionais praticados no período anterior a tal lei.

Originalmente, pretendia-se que a *corregedoria integrada* ficasse vinculada diretamente ao Consep, para alcançar maior credibilidade. Entretanto, a integração se limitou, de fato, à acomodação das corregedorias das polícias civil e militar num mesmo espaço físico, só que em andares diferentes do prédio e sem a presença de

7 Criada pela Lei nº 5.944, em 6 de fevereiro de 1996.

8 O Consep foi criado em 2 de fevereiro de 1996, por meio da Lei nº 5.944, que traça as direções da segurança pública do Pará, e reorganizado em 23 de janeiro de 2003 (Lei nº 6.532), passando a constituir-se de quinze membros e tendo como presidente o secretário de defesa social. Sete membros são dirigentes de órgãos públicos: o secretário executivo de segurança pública; o delegado geral da Polícia Civil; o comandante geral da Polícia Militar; o comandante geral do Corpo de Bombeiros Militar; o diretor-superintendente do Departamento de Trânsito; o superintendente do Sistema Penal e o diretor geral do Centro de Perícias Científicas. Quatro membros são indicados (mediante processo eletivo) pelas seguintes organizações não-governamentais: Ordem dos Advogados do Brasil – seção Pará; Sociedade Paraense de Defesa dos Direitos Humanos; Centro de Defesa do Menor e Centro de Defesa do Negro do Pará. Os dois outros são deputados integrantes da Comissão de Segurança Pública da Assembléia Legislativa do estado. Por fim, um representante dos policiais, bombeiros militares e policiais civis é escolhido entre as associações de classe.

uma representação do Corpo de Bombeiros Militar do estado. Mesmo vizinhas, as corregedorias continuaram atuando de forma isolada, com subordinação direta aos respectivos comandos institucionais.

A gestão da Corregedoria Geral da Polícia Militar do Estado do Pará é exercida cumulativamente pelo subcomandante geral da corporação, que centraliza em suas mãos as apurações de desvios e a aplicação das sanções disciplinares, além dos poderes administrativos inerentes ao subcomando. Segundo alguns policiais entrevistados na pesquisa, essa concentração de poderes reforçou a percepção da figura do subcomandante como um temido “inquisidor”.

Posteriormente a tais mudanças no organograma institucional, houve também uma reformulação das diretrizes de atuação da correição na Polícia Militar, que teve como resultado um aumento significativo no número de apurações e punições. De acordo com os levantamentos da 2ª. Seção do Comando Geral da PMPA, de janeiro a dezembro de 2002 foram instaurados 1866 procedimentos disciplinares e de janeiro a dezembro do ano seguinte essa cifra chegara a 3061. Ou seja, em um ano o número de procedimentos disciplinares aumentou 64%. Ainda em 2003, 73 policiais foram autuados em flagrante delito e 38 foram excluídos a bem da disciplina.

Entrevistas com policiais militares revelaram uma grande resistência a essa nova forma de atuação, que chegou a ser definida como uma “caça às bruxas” nas fileiras da corporação. Quatro eram os argumentos centrais dos críticos:

Primeiro, a reclamação recorrente dos oficiais quanto à sobrecarga de trabalho derivada do contínuo recebimento de procedimentos disciplinares, que estaria prejudicando as atividades ordinárias de policiamento. Isso porque tais procedimentos têm de cumprir prazos legais, sob pena de serem abertos novos procedimentos para apuração das prevaricações que, no final, poderão resultar em sanções aos responsáveis. Assim, as atividades ordinárias são postergadas e os procedimentos disciplinares ganham prioridade. Na opinião de alguns oficiais ouvidos, isto poderia acabar gerando em breve uma “crise administrativa” na Polícia Militar do Pará.

Em segundo lugar, as narrativas policiais questionavam a excessiva ênfase na punição de desvios individuais, na separação maniqueísta entre “bons” e “maus” policiais, ao invés do estímulo a mudanças nas práticas de polícia com o objetivo de reduzir os erros e os desvios.

O terceiro argumento era de que o receio dos agentes de serem punidos por qualquer erro na rua fazia com que eles buscassem distanciar-se das atividades operacionais por meio da transferência para seções administrativas ou até com o

recurso a expedientes clandestinos para evitar a escalção no policiamento. Não sendo possível o afastamento, os policiais realizariam seu trabalho mais preocupados em evitar envolver-se em processos do que em prestar um serviço público de qualidade.

A quarta e última consequência negativa desse novo ímpeto correicional da PM do Pará, segundo os policiais entrevistados, seria o crescente acobertamento de desvios pelos próprios superiores, ou seja, uma crescente invisibilidade de tais desvios para os mecanismos de controle. Isto porque os superiores estariam interessados em evitar o transtorno de ter de conduzir procedimentos disciplinares. Pelo mesmo motivo, também estariam ocorrendo negociações em torno da não-identificação do desvio ou de uma apuração menos trabalhosa, com parecer final favorável ao investigado.

Mas, de acordo com outros oficiais ouvidos na pesquisa, ex-integrantes da corregedoria e idealizadores do novo modelo de controle interno, o papel que se projetou para o órgão era, primariamente, o de evidenciar bons exemplos profissionais, elaborar orientações gerais coerentes e apenas em última instância atuar de forma punitiva. Como principal obstáculo à realização desse ideal os entrevistados apontaram a falta de investimento na preparação e a falta de motivação dos próprios corregedores.

No plano original, pretendia-se aumentar a especialização e a agilidade do controle interno e, com isso, criar condições para retirar gradativamente essas atribuições dos demais oficiais da instituição, que ficariam livres para as atividades ordinárias do policiamento ostensivo. Mas, como já dito, a maioria dos oficiais PM entrevistados assegurava que, na prática, a mudança produziu o resultado contrário, gerando um significativo acréscimo do número de procedimentos que eles precisavam apurar.

Houve consenso, tanto entre membros e ex-membros da corregedoria quanto entre os demais oficiais entrevistados, em torno da necessidade de se investir na formação e orientação dos policiais. Por outro lado, alguns testemunhos ressaltavam a falta de preparo profissional dos próprios corregedores, assinalando que, pelo simples acompanhamento das punições administrativas publicadas no boletim geral da PMPA, podia-se perceber a aplicação de sanções disciplinares distintas para faltas da mesma natureza, inclusive com os mesmos agravantes e atenuantes, o que evidenciaria falhas na interpretação técnica da legislação disciplinar ou manipulação do poder disciplinador do órgão correicional.

A pesquisa constatou também que os critérios para integrar a Corregedoria Geral da Polícia Militar do Pará estavam influenciados pelos vínculos pessoais de amizade e lealdade ao corregedor geral, devendo-se ressaltar o poder de barganha que as gratificações salariais adicionais destinadas aos cargos da corregedoria exercem nessa negociação.

Evidenciou-se ainda a tradicional falta de independência das corregedorias para investigar acusações contra superiores hierárquicos. Policiais do órgão expressaram, por exemplo, o medo de alguma futura promoção funcional vir a depender de um superior que eles tivessem investigado. Esse risco, definido no jargão policial como *volta do anzol*, obviamente estimula a passividade da corregedoria frente à inobservância de preceitos legais ou de direitos básicos dos subordinados por parte dos comandos corporativos.

Em suma, apesar de suas especificidades, o caso do Pará ilustra com clareza alguns dos obstáculos que se opõem a uma intensificação do controle interno da polícia e os diversos mecanismos de resistência que trabalham contra a alteração do *status quo* institucional.

3. Corregedorias de Polícia Civil: o caso de São Paulo

Na falta de um levantamento mais amplo como o realizado para as corregedorias policiais militares, registra-se aqui, como estudo de caso, a história e o funcionamento da Corregedoria da Polícia Civil do estado de São Paulo.

3.1. Histórico

Sobre a responsabilidade dos superiores na atividade de controle interno da Polícia Civil, a primeira legislação regulamentadora no Estado de São Paulo foi o Decreto 4.405 de 17 de abril de 1928, o “Regulamento Policial do Estado de São Paulo”. Ele não previa nenhum órgão corregedor para a polícia civil, mas continha um Título V com a rubrica “Das imposições de penas disciplinares” (artigos 281/289). Atribuía ao presidente do estado (atual governador), ao chefe de polícia (atual secretário da segurança pública) e aos demais delegados de polícia a imposição das penas disciplinares aos seus subordinados. As penas de suspensão de funcionários deveriam ser avaliadas pelo chefe de polícia (art.286) e as de suspensão de delegados de polícia necessitariam da aprovação do presidente do estado, para produzir efeito (artigo 287).

Em 1956, o governador Jânio Quadros criou o Serviço Disciplinar da Polícia, constituído de Comissões Processantes, mas outras atividades apuratórias, como as sindicâncias, eram de responsabilidade dos departamentos policiais denominados Delegacias Auxiliares. Cada departamento tinha o seu corregedor para apurar eventuais desvios praticados pelos policiais subordinados.

Em 1966 o Serviço foi reformulado e, em 1975, novamente estruturado, agora sob o nome de Corregedoria da Polícia Civil, com atuação apenas na capital, e com atribuições de instaurar sindicâncias e registrar penalidades. A corregedoria não tinha nível departamental e era subordinada à Delegacia Geral, em nível de assessoria, enquanto os departamentos continuavam mantendo seus corregedores departamentais, sem subordinação outra que não fosse ao seu diretor, criando assim uma situação peculiar: o diretor departamental determinava as ações policiais e depois ordenava ao seu corregedor que apurasse as eventuais transgressões que ocorressem no desenrolar dessas ações.

Em 1982, no retorno democrático, o candidato a governador Franco Montoro montou um grupo de trabalho, batizado pela imprensa de “Sorbonne”, que apresentou várias propostas na área de segurança pública sob o título “Mudanças estruturais na Polícia Civil” (ver Mingardi, 1991). Entre as propostas, uma apontava a necessidade da “reestruturação da Corregedoria da Polícia Civil, elevando-a ao nível de departamento, ficando o corregedor subordinado apenas ao delegado-geral. O corregedor também seria indicado pelo governador, em lista tríplice. Eleito, Montoro implantou em 1983 a alteração proposta.

Tornando-se autônomo o órgão, um decreto posterior elevou o cargo de corregedor ao segundo cargo da hierarquia policial do estado, abaixo apenas do chefe da polícia civil.

Só faltava estender a atuação da Corregedoria a todo o estado de São Paulo, pois os chefes das unidades de polícia territorial, no interior, ainda determinavam as apurações referentes às faltas de seus subordinados e designavam os apuradores. No governo Mário Covas, finalmente, atingiu-se o objetivo desejado e foram criadas corregedorias regionais em todo o interior e litoral, subordinadas à corregedoria de São Paulo.

Dessa forma, desapareceram as apurações administrativas e criminais realizadas de forma autônoma pelos superiores hierárquicos dos policiais no interior do estado. Mas isto, obviamente, do ponto de vista formal, pois na prática a corregedoria não possui suficiente pessoal para desenvolver e nem mesmo para fiscalizar exaustivamente todas as apurações delegadas ao nível local.

3.2. Organização e estrutura

O corregedor geral é um cargo de livre escolha do governador do estado, entre os delegados de classe especial da polícia paulista. Não tem mandato, podendo ser demitido “ad nutum” do cargo de confiança que exerce.

Em 2002, com a promulgação da Lei Complementar n.º 922, conhecida como “Via Rápida”, alterando a Lei Orgânica da Polícia então vigente, houve necessidade de adaptar o órgão corregedor à nova realidade.

Assim, um decreto de outubro de 2002 reorganizou a Corregedoria de São Paulo, em face da criação da figura da apuração preliminar prevista na Lei Complementar 922, sendo necessária uma nova divisão para executar o novo procedimento (apurações preliminares).

As oito divisões de que se compõe atualmente a corregedoria estão subordinadas ao corregedor geral de polícia. Tais divisões têm em sua chefia um delegado titular e um assistente, e estão assim dispostas:

1. *Divisão de Crimes Funcionais (DCF)*: na nova ordem, a divisão conta com cinco delegacias, cada uma com titular e assistente. Tem por objetivo elaborar privativamente os termos circunstanciados e inquéritos policiais responsáveis pela apuração de crimes ou contravenções praticados por policiais civis no município de São Paulo, ou prosseguir nos inquéritos policiais iniciados em outras unidades policiais, exceção feita aos procedimentos da periferia da Grande São Paulo, interior e litoral que são apurados pelos órgãos corregedores de sua região policial.
2. *Divisão de Informações Funcionais (DIF)*: órgão responsável pelos registros funcionais, anotando as instaurações dos feitos administrativos e os resultados dos procedimentos. Tem como missões realizar as investigações sobre o comportamento ético-social dos candidatos ao cargo de policial civil em caráter efetivo; acompanhar os policiais civis durante o estágio probatório de três anos, e ser responsável pela avaliação dos novos policiais sob os seguintes aspectos de sua atividade: *a) conduta ilibada na vida pública e privada; b) aptidão; c) disciplina; d) assiduidade; e) dedicação ao serviço, e f) eficiência.*

No que se refere à conduta ilibada, a divisão instaurará, sempre que houver ocorrência relevante, procedimento para avaliação dos que estão em estágio probatório, propondo ou não, ao final, a confirmação na carreira. Cabe, ainda, à divisão colher todas as informações externas sobre os policiais civis.

3. *Divisão de Sindicâncias Administrativas (DAS)*: tem por atribuição elaborar, privativamente, sindicâncias referentes a ilícito administrativo funcional contra policiais civis. Compõem-na 10 equipes, todas chefiadas por delegados de polícia.

4. *Divisão de Apurações Preliminares (DAP)*: criada em 2002, cabe-lhe, também, realizar apurações preliminares (procedimentos criados pela “via rápida”) de natureza simplesmente investigativa, quando a infração não estiver suficientemente caracterizada ou sua autoria definida. A exposição de motivos da lei que a criou, considerou-a “necessariamente célere”, sem forma nem figura de processo, quando os elementos disponíveis não permitam instaurar, de pronto, sindicância ou processo administrativo. É composta de 14 equipes, sob a chefia de autoridade policial.
5. *Divisão de Processos Administrativos (DPA)*: nela tramitam os processos administrativos nos casos de maior gravidade, previstos na Lei Orgânica da Polícia. Neste sentido, a Lei Complementar 922/02 (Via rápida) em seu artigo 95 determinou que, ao invés de 3 membros, a comissão processante seria transformada em unidade processante, com apenas uma autoridade presidindo. Desde então, a corregedoria passou a possuir 10 unidades processantes permanentes.
6. *Divisão de Operações Policiais (DOP)*: tem por encargo as atividades mais dinâmicas do órgão corregedor, tais como autuações de prisão em flagrante, investigações sobre denúncias, diligências externas, rondas preventivas e todas as medidas próprias de polícia judiciária.
7. *Presídio Especial da Polícia Civil (PEP)*: presídio próprio para receber policiais civis presos provisoriamente ou condenados, em atenção à legislação que prevê prisão especial para os delegados de polícia (art. 295, XI, do CPP) e funcionários da polícia civil ocupantes de cargos de atividade policial (Lei 5.350, de 6 de novembro de 1967). O presídio esteve subordinado anteriormente a vários departamentos de atividade-fim da polícia (DEIC e DACAR), sendo que os sistemas de vigilância nem sempre foram os mais eficientes, em razão do corporativismo institucional. Por esse motivo, foi decidida sua subordinação à Corregedoria da Polícia Civil.

Apesar de ter um papel preponderante no organograma da Polícia Civil e ser responsável pelo seu controle disciplinar, a Corregedoria Geral de Polícia ainda é um departamento igual aos outros, sem nenhuma ascendência hierárquica sobre os demais departamentos da atividade-fim. Seu dirigente tem o mesmo peso funcional dos demais 21 conselheiros que integram o Conselho da Polícia Civil, órgão da cúpula dirigente cuja função é tomar decisões sobre promoções e infrações disciplinares.

Referências bibliográficas

- BAYLEY, David H. *Padrões de Policiamento: uma análise internacional comparativa*. São Paulo, Edusp, 2001.
- CANO, Ignacio. *Controle de polícia no Brasil*. Trabalho apresentado na conferência internacional Controle da Polícia e a Qualidade do Monitoramento: Tendências Globais em Contextos Nacionais. Haia, Altus/Aliança Global, outubro de 2005.
- KANTDE LIMA, Roberto. Políticas de segurança pública e seu impacto na formação policial: considerações teóricas e propostas práticas. In: ZAVERUCHA, Jorge e BARROS, Maria do Rosário Negreiros (orgs.). *Anais do Seminário Internacional Políticas de Segurança Pública: dimensão da formação e impactos sociais*. Fundação Joaquim Nabuco, Escola de Governo e Políticas Públicas. Recife, Massangana, 2002.
- LEMGRUBER, Julita; MUSUMECI, Leonarda; CANO, Ignácio. *Quem vigia os vigias?* Rio de Janeiro, Record, 2003.
- MINGARDI, Guaracy, *Tiras, Gansos e Trutas*. São Paulo, Scritta, 1991.
- OLIVEIRA NETO, Sandoval Bittencourt de. *Vinho velho em odres novos: uma análise da experiência de integração da segurança pública no Estado do Pará (1995-2004)*. Dissertação de Mestrado em Sociologia. Rio de Janeiro, IFCS/UFRJ, 2004.
- OLIVEIRA NETO, Sandoval Bittencourt de. Quando mais é menos: crítica aos indicadores de desempenho policial da Política de Integração da Segurança Pública do Estado do Pará. In: BRITO, Daniel Chaves de e BARP, Wilson (orgs.). *Violência e Controle Social: reflexões sobre políticas de segurança pública*. Belém, Numa/ UFPA, 2005, p. 91-139.

Anexo E

Documentos internacionais de referência sobre Direitos Humanos

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS

Adotado pela Assembléia Geral das Nações Unidas, no dia 10 de dezembro de 1948, através da Resolução nº 217.

Preâmbulo

Considerando que o reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana e de seus direitos iguais e inalienáveis é o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo,

Considerando que o desprezo e o desrespeito pelos direitos humanos resultaram em atos bárbaros que ultrajaram a consciência da Humanidade e que o advento de um mundo em que os homens gozem de liberdade de palavra, de crença e da liberdade de viverem a salvo do temor e da necessidade foi proclamado como a mais alta aspiração do homem comum,

Considerando essencial que os direitos humanos sejam protegidos pelo Estado de Direito, para que o homem não seja compelido, como último recurso, à rebelião contra tirania e a opressão,

Considerando essencial promover o desenvolvimento de relações amistosas entre as nações,

Considerando que os povos das Nações Unidas reafirmaram, na Carta, sua fé nos direitos humanos fundamentais, na dignidade e no valor da pessoa humana e na igualdade de direitos dos homens e das mulheres, e que decidiram promover o progresso social e melhores condições de vida em uma liberdade mais ampla,

Considerando que os Estados-Membros se comprometeram a desenvolver, em cooperação com as Nações Unidas, o respeito universal aos direitos humanos e

liberdades fundamentais e a observância desses direitos e liberdades,

Considerando que uma compreensão comum desses direitos e liberdades é de alta importância para o pleno cumprimento desse compromisso,

A Assembléia Geral proclama

A presente Declaração Universal dos Direitos Humanos como o ideal comum a ser atingido por todos os povos e todas as nações, com o objetivo de que cada indivíduo e cada órgão da sociedade, tendo sempre em mente esta Declaração, se esforce, através do ensino e da educação, por promover o respeito a esses direitos e liberdades, e, pela adoção de medidas progressivas de caráter nacional e internacional, por assegurar o seu reconhecimento e a sua observância universais e efetivos, tanto entre os povos dos próprios Estados-Membros, quanto entre os povos dos territórios sob sua jurisdição.

Artigo I

Todas as pessoas nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotadas de razão e consciência e devem agir em relação umas às outras com espírito de fraternidade.

Artigo II

Toda pessoa tem capacidade para gozar os direitos e as liberdades estabelecidos nesta Declaração, sem distinção de qualquer espécie, seja de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, riqueza, nascimento, ou qualquer outra condição.

Artigo III

Toda pessoa tem direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal.

Artigo IV

Ninguém será mantido em escravidão ou servidão, a escravidão e o tráfico de escravos serão proibidos em todas as suas formas.

Artigo V

Ninguém será submetido à tortura, nem a tratamento ou castigo cruel, desumano ou degradante.

Artigo VI

Toda pessoa tem o direito de ser, em todos os lugares, reconhecida como pessoa perante a lei.

Artigo VII

Todos são iguais perante a lei e têm direito, sem qualquer distinção, a igual proteção da lei. Todos têm direito a igual proteção contra qualquer discriminação que viole a presente Declaração e contra qualquer incitamento a tal discriminação.

Artigo VIII

Toda pessoa tem direito a receber dos tributos nacionais competentes remédio efetivo para os atos que violem os direitos fundamentais que lhe sejam reconhecidos pela constituição ou pela lei.

Artigo IX

Ninguém será arbitrariamente preso, detido ou exilado.

Artigo X

Toda pessoa tem direito, em plena igualdade, a uma audiência justa e pública por parte de um tribunal independente e imparcial, para decidir de seus direitos e deveres ou do fundamento de qualquer acusação criminal contra ele.

Artigo XI

1. Toda pessoa acusada de um ato delituoso tem o direito de ser presumida inocente até que a sua culpabilidade tenha sido provada de acordo com a lei, em julgamento público no qual lhe tenham sido asseguradas todas as garantias necessárias à sua defesa.

2. Ninguém poderá ser culpado por qualquer ação ou omissão que, no momento, não constituíam delito perante o direito nacional ou internacional. Tampouco será imposta pena mais forte do que aquela que, no momento da prática, era aplicável ao ato delituoso.

Artigo XII

Ninguém será sujeito a interferências na sua vida privada, na sua família, no seu lar ou na sua correspondência, nem a ataques à sua honra e reputação. Toda pessoa tem direito à proteção da lei contra tais interferências ou ataques.

Artigo XIII

1. Toda pessoa tem direito à liberdade de locomoção e residência dentro das fronteiras de cada Estado.

2. Toda pessoa tem o direito de deixar qualquer país, inclusive o próprio, e a este regressar.

Artigo XIV

1. Toda pessoa, vítima de perseguição, tem o direito de procurar e de gozar asilo em outros países.

2. Este direito não pode ser invocado em caso de perseguição legitimamente motivada por crimes de direito comum ou por atos contrários aos propósitos e princípios das Nações Unidas.

Artigo XV

1. Toda pessoa tem direito a uma nacionalidade.

2. Ninguém será arbitrariamente privado de sua nacionalidade, nem do direito de mudar de nacionalidade.

Artigo XVI

1. Os homens e mulheres de maior idade, sem qualquer restrição de raça, nacionalidade ou religião, têm o direito de contrair matrimônio e fundar uma família. Gozam de iguais direitos em relação ao casamento, sua duração e sua dissolução.

2. O casamento não será válido senão com o livre e pleno consentimento dos nubentes.

Artigo XVII

1. Toda pessoa tem direito à propriedade, só ou em sociedade com outros.
2. Ninguém será arbitrariamente privado de sua propriedade.

Artigo XVIII

Toda pessoa tem direito à liberdade de pensamento, consciência e religião; este direito inclui a liberdade de mudar de religião ou crença e a liberdade de manifestar essa religião ou crença, pelo ensino, pela prática, pelo culto e pela observância, isolada ou coletivamente, em público ou em particular.

Artigo XIX

Toda pessoa tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e idéias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras.

Artigo XX

1. Toda pessoa tem direito à liberdade de reunião e associação pacíficas.
2. Ninguém pode ser obrigado a fazer parte de uma associação.

Artigo XXI

1. Toda pessoa tem o direito de tomar parte no governo de seu país, diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos.
2. Toda pessoa tem igual direito de acesso ao serviço público do seu país.
3. A vontade do povo será a base da autoridade do governo; esta vontade será expressa em eleições periódicas e legítimas, por sufrágio universal, por voto secreto ou processo equivalente que assegure a liberdade de voto.

Artigo XXII

Toda pessoa, como membro da sociedade, tem direito à segurança social e à realização, pelo esforço nacional, pela cooperação internacional e de acordo com a

organização e recursos de cada Estado, dos direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento da sua personalidade.

Artigo XXIII

1. Toda pessoa tem direito ao trabalho, à livre escolha de emprego, a condições justas e favoráveis de trabalho e à proteção contra o desemprego.

2. Toda pessoa, sem qualquer distinção, tem direito a igual remuneração por igual trabalho.

3. Toda pessoa que trabalhe tem direito a uma remuneração justa e satisfatória, que lhe assegure, assim como à sua família, uma existência compatível com a dignidade humana, e a que se acrescentarão, se necessário, outros meios de proteção social.

4. Toda pessoa tem direito a organizar sindicatos e neles ingressar para proteção de seus interesses.

Artigo XXIV

Toda pessoa tem direito a repouso e lazer, inclusive a limitação razoável das horas de trabalho e férias periódicas remuneradas.

Artigo XXV

1. Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle.

2. A maternidade e a infância têm direito a cuidados e assistência especiais. Todas as crianças nascidas dentro ou fora do matrimônio, gozarão da mesma proteção social.

Artigo XXVI

1. Toda pessoa tem direito à instrução. A instrução será gratuita, pelo menos nos graus elementares e fundamentais. A instrução elementar será obrigatória. A instrução técnico-profissional será acessível a todos, bem como a instrução superior, esta baseada no mérito.

2. A instrução será orientada no sentido do pleno desenvolvimento da personalidade humana e do fortalecimento do respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais. A instrução promoverá a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e grupos raciais ou religiosos, e coadjuvará as atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz.

3. Os pais têm prioridade de direito na escolha do gênero de instrução que será ministrada a seus filhos.

Artigo XXVII

1. Toda pessoa tem o direito de participar livremente da vida cultural da comunidade, de fruir as artes e de participar do processo científico e de seus benefícios.

2. Toda pessoa tem direito à proteção dos interesses morais e materiais decorrentes de qualquer produção científica, literária ou artística da qual seja autor.

Artigo XVIII

Toda pessoa tem direito a uma ordem social e internacional em que os direitos e liberdades estabelecidos na presente Declaração possam ser plenamente realizados.

Artigo XXIV

1. Toda pessoa tem deveres para com a comunidade, em que o livre e pleno desenvolvimento de sua personalidade é possível.

2. No exercício de seus direitos e liberdades, toda pessoa estará sujeita apenas às limitações determinadas pela lei, exclusivamente com o fim de assegurar o devido reconhecimento e respeito dos direitos e liberdades de outrem e de satisfazer às justas exigências da moral, da ordem pública e do bem-estar de uma sociedade democrática.

3. Esses direitos e liberdades não podem, em hipótese alguma, ser exercidos contrariamente aos propósitos e princípios das Nações Unidas.

Artigo XXX

Nenhuma disposição da presente Declaração pode ser interpretada como o reconhecimento a qualquer Estado, grupo ou pessoa, do direito de exercer qualquer atividade ou praticar qualquer ato destinado à destruição de quaisquer dos direitos e liberdades aqui estabelecidos.

CÓDIGO DE CONDUTA PARA OS FUNCIONÁRIOS RESPONSÁVEIS PELA APLICAÇÃO DA LEI

*Adotado pela Assembléia Geral das Nações Unidas, no dia 17 de dezembro de 1979,
através da Resolução nº 34/169.*

Artigo 1º

Os funcionários responsáveis pela aplicação da lei devem sempre cumprir o dever que a lei lhes impõe, servindo a comunidade e protegendo todas as pessoas contra atos ilegais, em conformidade com o elevado grau de responsabilidade que a sua profissão requer.

Comentário

O termo “funcionários responsáveis pela aplicação da lei” inclui todos os agentes da lei, quer nomeados, quer eleitos, que exerçam poderes policiais, especialmente poderes de detenção ou prisão. Nos países onde os poderes policiais são exercidos por autoridades militares, quer em uniforme, quer não, ou por forças de segurança do Estado, será entendido que a definição dos funcionários responsáveis pela aplicação da lei incluirá os funcionários de tais serviços.

Artigo 2º

No cumprimento do dever, os funcionários responsáveis pela aplicação da lei devem respeitar e proteger a dignidade humana, manter e apoiar os direitos humanos de todas as pessoas.

Artigo 3º

Os funcionários responsáveis pela aplicação da lei só podem empregar a força quando estritamente necessária e na medida exigida para o cumprimento do seu dever.

Comentário

O emprego da força por parte dos funcionários responsáveis pela aplicação da lei deve ser excepcional. Embora se admita que estes funcionários, de acordo com as circunstâncias, possam empregar uma força razoável, de nenhuma maneira ela poderá

ser utilizada de forma desproporcional ao legítimo objetivo a ser atingido. O emprego de armas de fogo é considerado uma medida extrema; devem-se fazer todos os esforços no sentido de restringir seu uso, especialmente contra crianças. Em geral, armas de fogo só deveriam ser utilizadas quando um suspeito oferece resistência armada ou, de algum outro modo, põe em risco vidas alheias e medidas menos drásticas são insuficientes para dominá-lo. Toda vez que uma arma de fogo for disparada, deve-se fazer imediatamente um relatório às autoridades competentes.

Artigo 4º

Os assuntos de natureza confidencial em poder dos funcionários responsáveis pela aplicação da lei devem ser mantidos confidenciais, a não ser que o cumprimento do dever ou necessidade de justiça estritamente exijam outro comportamento.

Artigo 5º

Nenhum funcionário responsável pela aplicação da lei pode infligir, instigar ou tolerar qualquer ato de tortura ou qualquer outro tratamento ou pena cruel, desumano ou degradante, nem nenhum destes funcionários pode invocar ordens superiores ou circunstâncias excepcionais, tais como o estado de guerra ou uma ameaça de guerra, ameaça à segurança nacional, instabilidade política interna ou qualquer outra emergência pública, como justificativa para torturas ou outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes.

Comentário

A Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes define tortura como: “...qualquer ato pelo qual dores ou sofrimentos agudos, físicos ou mentais são infligidos intencionalmente a uma pessoa a fim de obter, dela ou de uma terceira pessoa, informações ou confissões; de castigá-la por ato que ela ou uma terceira pessoa tenha cometido ou seja suspeita de ter cometido; de intimidar ou coagir esta pessoa ou outras pessoas; ou por qualquer motivo baseado em discriminação de qualquer natureza; quando tais dores ou sofrimentos são infligidos por um funcionário público ou outra pessoa no exercício de funções públicas, ou por sua instigação, ou com o seu consentimento ou aquiescência. Não se considerará como tortura as dores ou sofrimentos que sejam conseqüência unicamente de sanções legítimas, ou que sejam inerentes a tais sanções ou dela decorram.”

Artigo 6º

Os funcionários responsáveis pela aplicação da lei devem garantir a proteção da saúde de todas as pessoas sob sua guarda e, em especial, devem adotar medidas imediatas para assegurar-lhes cuidados médicos, sempre que necessário.

Artigo 7º

Os funcionários responsáveis pela aplicação da lei não devem cometer quaisquer atos de corrupção. Também devem opor-se vigorosamente e combater todos estes atos.

Comentário

Qualquer ato de corrupção, tal como qualquer outro abuso de autoridade, é incompatível com a profissão dos funcionários responsáveis pela aplicação da lei. A lei deve ser aplicada com rigor a qualquer funcionário que cometa um ato de corrupção. Os governos não podem esperar que os cidadãos respeitem as leis se estas também não foram aplicadas contra os próprios agentes do Estado e dentro dos seus próprios organismos.

Artigo 8º

Os funcionários responsáveis pela aplicação da lei devem respeitar a lei e este Código. Devem, também, na medida das suas possibilidades, evitar e opor-se com rigor a quaisquer violações da lei e deste Código.

Os funcionários responsáveis pela aplicação da lei que tiverem motivos para acreditar que houve ou que está para haver uma violação deste Código, devem comunicar o fato aos seus superiores e, se necessário, a outras autoridades competentes ou órgãos com poderes de revisão e reparação.

PRINCÍPIOS BÁSICOS SOBRE O USO DA FORÇA E ARMAS DE FOGO PELOS FUNCIONÁRIOS RESPONSÁVEIS PELA APLICAÇÃO DA LEI

Adotados por consenso em 7 de setembro de 1990, por ocasião do Oitavo Congresso das Nações Unidas sobre a Prevenção do Crime e o Tratamento dos Delinqüentes.

Considerando o Plano de Ação de Milão, adotado pelo Sétimo Congresso das Nações Unidas sobre a Prevenção do Crime e o Tratamento dos Delinqüentes e aprovado pela Assembléia Geral através da Resolução 40/32 de 29 de novembro de 1985;

Considerando também a Resolução do Sétimo Congresso pela qual o Comitê de Prevenção e Controle do Crime foi solicitado a considerar medidas visando tornar mais efetivo o Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei;

Tendo em conta, com o devido reconhecimento, o trabalho realizado em conformidade com a Resolução 14 do Sétimo Congresso, pelo Comitê, pela reunião inter-regional preparatória do Oitavo Congresso das Nações Unidas sobre a Prevenção do Crime e o Tratamento dos Delinqüentes, relativamente às normas e diretrizes das Nações Unidas sobre prevenção do crime, justiça e execução penal e às prioridades referentes ao posterior estabelecimento de padrões, e pelas reuniões regionais preparatórias do Oitavo Congresso;

1. ADOTA os Princípios Básicos sobre o Uso da Força e Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei contidos no anexo à presente resolução;
2. RECOMENDA os Princípios Básicos para adoção e execução nacional, regional e inter-regional, levando em consideração as circunstâncias e as tradições políticas, econômicas, sociais e culturais de cada país;
3. CONVIDA os Estados membros a ter em conta e respeitar os Princípios Básicos no contexto da legislação e das práticas nacionais;
4. CONVIDA TAMBÉM os Estados membros a levar os Princípios Básicos ao conhecimento dos funcionários responsáveis pela aplicação da lei e de outros agentes do Executivo, magistrados, advogados, legisladores e público em geral;
5. CONVIDA AINDA os Estados membros a informar o Secretário-Geral, de cinco em cinco anos, a partir de 1992, sobre o progresso alcançado na implementação dos Princípios Básicos, incluindo sua disseminação, sua incorporação à legislação, à prática, aos procedimentos e às políticas internas; sobre os problemas encontrados na aplicação dos mesmos à nível nacional, e sobre a possível necessidade de assistência da comunidade internacional, solicitando ao

- Secretário-Geral que transmita tais informações ao Nono Congresso das Nações Unidas sobre a Prevenção do Crime e o Tratamento dos Delinquentes;
6. APELA a todos os governos para que promovam seminários e cursos de formação, a nível nacional e regional, sobre a função da aplicação das leis e sobre a necessidade de restrições ao uso da força e de armas de fogo pelos funcionários responsáveis pela aplicação da lei;
 7. EXORTA as comissões regionais, as instituições regionais e inter-regionais encarregadas da prevenção do crime e da justiça penal, as agências especializadas e outras entidades no âmbito do sistema das Nações Unidas, outras organizações intergovernamentais interessadas e organizações não-governamentais com estatuto consultivo junto ao Conselho Econômico e Social, para que participem ativamente da implementação dos Princípios Básicos e informem o Secretário-Geral sobre os esforços feitos para disseminar e implementar tais Princípios e sobre o grau em que se concretizou tal implementação, solicitando ao Secretário-Geral que inclua essas informações no seu relatório ao Nono Congresso;
 8. APELA à Comissão de Prevenção e Controle do Crime para que considere, como questão prioritária, meios e formas de assegurar a implementação efetiva da presente resolução;
 9. SOLICITA ao Secretário-Geral:
 - (a) Que tome medidas, conforme for adequado, para levar a presente resolução à atenção dos governos e de todos os órgãos pertinentes das Nações Unidas, e que se encarregue de dar aos Princípios Básicos a máxima divulgação possível;
 - (b) Que inclua os Princípios Básicos na próxima edição da publicação das Nações Unidas intitulada Direitos Humanos: Uma Compilação de Normas Internacionais (publicação das Nações Unidas, número de venda E.88.XIV.1);
 - (c) Que forneça aos governos, mediante pedido dos mesmos, serviços de especialistas e consultores regionais e inter-regionais para prestação de assistência na implementação dos Princípios Básicos, e que apresente relatório ao Nono Congresso sobre a assistência e a formação técnicas prestadas;
 - (d) Que relate à Comissão, quando da realização da sua décima-segunda sessão, as providências tomadas visando implementar os Princípios Básicos.
 10. SOLICITA ao Nono Congresso e respectivas reuniões preparatórias que examinem o progresso obtido na implementação dos Princípios Básicos.

PRINCÍPIOS BÁSICOS SOBRE O USO DA FORÇA E ARMAS DE FOGO PELOS FUNCIONÁRIOS RESPONSÁVEIS PELA APLICAÇÃO DA LEI

Considerando que o trabalho dos funcionários encarregados da aplicação da lei (*) é de alta relevância e que, por conseguinte, é preciso manter e, sempre que necessário, melhorar as condições de trabalho e estatutárias desses funcionários;

Considerando que qualquer ameaça à vida e à segurança dos funcionários responsáveis pela aplicação da lei deve ser encarada como uma ameaça à estabilidade da sociedade em geral;

Considerando que as Regras Mínimas para o Tratamento de Prisioneiros prevêem as circunstâncias nas quais é aceitável o uso da força pelos funcionários das prisões, no cumprimento das suas obrigações;

Considerando que o artigo 30 do Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei prevê que os funcionários encarregados da aplicação da lei somente podem fazer uso da força quando estritamente necessário e no grau em que for essencial ao desempenho das suas funções;

Considerando que a reunião preparatória para o Sétimo Congresso das Nações Unidas sobre a Prevenção do Crime e o Tratamento dos Delinqüentes, realizada em Varena, Itália, chegou a um acordo sobre os elementos a serem considerados nos trabalhos posteriores sobre as limitações ao uso da força e de armas de fogo pelos funcionários responsáveis pela aplicação da lei;

Considerando que o Sétimo Congresso, através da 14ª Resolução, salientou, entre outras coisas, que o uso da força e de armas de fogo pelos funcionários responsáveis pela aplicação da lei deve ser aferido pelo devido respeito aos direitos humanos;

Considerando que o Conselho Econômico e Social, na sua Resolução 1986/10, seção IX, de 21 de maio de 1986, recomendou aos Estados membros darem uma especial atenção, por ocasião da implementação do Código, ao uso da força e de armas de fogo pelos funcionários responsáveis pela aplicação da lei, e que a Assembléia Geral, na sua Resolução 41/149, de 4 de dezembro de 1986, dentre outras coisas corroborou aquela recomendação do Conselho;

(*) *De acordo com as observações relativas ao artigo 10 do Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, a expressão encarregados da aplicação da lei” refere-se a todos os executores da lei, nomeados ou eleitos, que exerçam poderes de natureza policial, especialmente o poder de efetuar detenções ou prisões. Nos países em que os poderes policiais são exercidos por autoridades militares, uniformizadas ou não, ou por forças de segurança do Estado, a definição de encarregados da aplicação da lei” deverá incluir os agentes desses serviços.*

Considerando ser justo que, com a devida consideração pela segurança pessoal desses funcionários, seja levado em conta o papel dos responsáveis pela aplicação da lei em relação à administração da justiça, à proteção do direito à vida, à liberdade e à segurança da pessoa humana, à responsabilidade desses funcionários por velar pela segurança pública e pela paz social e à importância das habilitações, da formação e da conduta dos mesmos,

Os Princípios Básicos enunciados a seguir, que foram formulados com o propósito de assistir os Estados membros na tarefa de assegurar e promover a adequada missão dos funcionários responsáveis pela aplicação da lei, devem ser tomados em consideração e respeitados pelos governos no âmbito da legislação e da prática nacionais, e levados ao conhecimento dos funcionários responsáveis pela aplicação da lei e de outras pessoas, tais como juízes, agentes do Ministério Público, advogados, membros do Executivo e do Legislativo, bem como do público em geral.

Disposições gerais

1. Os governos e entidades responsáveis pela aplicação da lei deverão adotar e implementar normas e regulamentos sobre o uso da força e de armas de fogo pelos responsáveis pela aplicação da lei. Na elaboração de tais normas e regulamentos, os governos e entidades responsáveis pela aplicação da lei devem examinar constante e minuciosamente as questões de natureza ética associadas ao uso da força e de armas de fogo.

2. Os governos e entidades responsáveis pela aplicação da lei deverão preparar uma série tão ampla quanto possível de meios e equipar os responsáveis pela aplicação da lei com uma variedade de tipos de armas e munições que permitam o uso diferenciado da força e de armas de fogo. Tais providências deverão incluir o aperfeiçoamento de armas incapacitantes não-letais, para uso nas situações adequadas, com o propósito de limitar cada vez mais a aplicação de meios capazes de causar morte ou ferimentos às pessoas. Com idêntica finalidade, deverão equipar os encarregados da aplicação da lei com equipamento de legítima defesa, como escudos, capacetes, coletes à prova de bala e veículos à prova de bala, a fim de se reduzir a necessidade do emprego de armas de qualquer espécie.

3. O aperfeiçoamento e a distribuição de armas incapacitantes não-letais devem ser avaliados com cuidado, visando minimizar o perigo para as pessoas não envolvidas, devendo o uso de tais armas ser cuidadosamente controlado.

4. No cumprimento das suas funções, os responsáveis pela aplicação da lei devem, na medida do possível, aplicar meios não-violentos antes de recorrer ao uso da força e armas de fogo. O recurso às mesmas só é aceitável quando os outros meios se revelarem ineficazes ou incapazes de produzirem o resultado pretendido.

5. Sempre que o uso legítimo da força e de armas de fogo for inevitável, os responsáveis pela aplicação da lei deverão:

- (a) Exercer moderação no uso de tais recursos e agir na proporção da gravidade da infração e do objetivo legítimo a ser alcançado;
- (b) Minimizar danos e ferimentos, e respeitar e preservar a vida humana;
- (c) Assegurar que qualquer indivíduo ferido ou afetado receba assistência e cuidados médicos o mais rápido possível;
- (d) Garantir que os familiares ou amigos íntimos da pessoa ferida ou afetada sejam notificados o mais depressa possível.

6. Sempre que o uso da força e de armas de fogo pelos responsáveis pela aplicação da lei der causa a ferimento ou morte, os mesmos deverão comunicar imediatamente o fato aos seus superiores, nos termos do Princípio 22.

7. Os governos deverão assegurar que o uso arbitrário ou abusivo da força e de armas de fogo por responsáveis pela aplicação da lei seja punido como delito criminal, de acordo com a legislação em vigor.

8. Não será aceitável invocar circunstâncias excepcionais, tais como instabilidade política interna ou outras situações de emergência pública, como justificativa para o abandono destes princípios básicos.

Disposições específicas

9. Os responsáveis pela aplicação da lei não usarão armas de fogo contra pessoas, exceto em casos de legítima defesa própria ou de outrem contra ameaça iminente de morte ou ferimento grave; para impedir a perpetração de crime particularmente grave que envolva séria ameaça à vida; para efetuar a prisão de alguém que represente tal risco e resista à autoridade; ou para impedir a fuga de tal indivíduo, e isso apenas nos casos em que outros meios menos extremados revelem-se insuficientes para atingir tais objetivos. Em qualquer caso, o uso letal intencional de armas de fogo só poderá ser feito quando estritamente inevitável à proteção da vida.

10. Nas circunstâncias previstas no Princípio 9, os responsáveis pela aplicação da lei deverão identificar-se como tais e avisar prévia e claramente a respeito da

sua intenção de recorrer ao uso de armas de fogo, com tempo suficiente para que o aviso seja levado em consideração, a não ser quando tal procedimento represente um risco indevido para os responsáveis pela aplicação da lei ou acarrete para outrem um risco de morte ou dano grave, ou seja claramente inadequado ou inútil dadas as circunstâncias do caso.

11. As normas e regulamentos sobre o uso de armas de fogo pelos responsáveis pela aplicação da lei deverão incluir diretrizes que:

- (a) Especifiquem as circunstâncias nas quais os responsáveis pela aplicação da lei estão autorizados a trazer consigo armas de fogo e determinem os tipos de armas e munições permitidas;
- (b) Garantam que as armas de fogo sejam usadas apenas em circunstâncias apropriadas e de modo a reduzir o risco de dano desnecessário;
- (c) Proibam o uso de armas de fogo e munições que causem ferimentos injustificáveis ou representem riscos injustificáveis;
- (d) Regulamentem o controle, o armazenamento e a distribuição de armas de fogo, o que deverá incluir procedimentos para assegurar que os responsáveis pela aplicação da lei sejam considerados responsáveis pelas armas de fogo e munições a eles confiadas;
- (e) Providenciem avisos, quando apropriado, previamente ao disparo de armas de fogo;
- (f) Prevejam um sistema de comunicação aos superiores sempre que os responsáveis pela aplicação da lei fizerem uso de armas de fogo no desempenho das suas funções.

Policiamento de reuniões ilegais

12. Como todos têm o direito de participar de reuniões legítimas e pacíficas, de acordo com os princípios expressos na Declaração Universal dos Direitos Humanos e no Pacto Internacional de Direitos Cívicos e Políticos, os governos, entidades e os responsáveis pela aplicação da lei deverão reconhecer que a força e as armas de fogo só podem ser usadas nos termos dos Princípios 13 e 14.

13. Ao dispersar grupos ilegais mas não-violentos, os responsáveis pela aplicação da lei deverão evitar o uso da força, ou quando tal não for possível, deverão restringir tal força ao mínimo necessário.

14. Ao dispersar grupos violentos, os responsáveis pela aplicação da lei só poderão fazer uso de armas de fogo quando não for possível usar outros meios menos perigosos e apenas nos termos minimamente necessários. Os responsáveis pela aplicação da lei não deverão fazer uso de armas de fogo em tais casos, a não ser nas condições previstas no Princípio 9.

Policiamento de indivíduos sob custódia ou detenção

15. Ao lidarem com indivíduos sob custódia ou detenção, os responsáveis pela aplicação da lei não farão uso da força, exceto quando tal for estritamente necessário para manter a segurança e a ordem na instituição, ou quando existir ameaça à segurança pessoal.

16. Ao lidarem com indivíduos sob custódia ou detenção, os responsáveis pela aplicação da lei não farão uso de armas de fogo, exceto em legítima defesa ou em defesa de outrem contra ameaça iminente de morte ou ferimento grave, ou quando for estritamente necessário para impedir a fuga de indivíduo sob custódia ou detenção que represente perigo do tipo descrito no Princípio 9.

17. Os princípios acima enunciados não prejudicam os direitos, deveres e responsabilidades dos funcionários das prisões, consoante o estabelecido nas Regras Mínimas para o Tratamento de Prisioneiros, em especial nas normas números 33, 34 e 54.

Habilitação, formação e orientação

18. Os governos e organismos encarregados da aplicação da lei cuidarão para que todo o pessoal responsável pela aplicação da lei seja selecionado por meio de processos adequados de seleção, tenha as qualidades morais, psicológicas e físicas adequadas ao exercício efetivo de suas funções e seja submetido a formação profissional contínua e meticulosa. A continuidade da aptidão desse pessoal para o desempenho das respectivas funções deve ser verificada periodicamente.

19. Os governos e organismos encarregados da aplicação da lei deverão assegurar que todos os responsáveis pela aplicação da lei recebam treinamento e sejam examinados com base em padrões adequados de competência para o uso da força. Os responsáveis pela aplicação da lei que tenham de trazer consigo armas de fogo só devem receber autorização para fazê-lo após terem completado o treino necessário relativamente ao uso de tais armas.

20. Na formação profissional dos responsáveis pela aplicação da lei, os governos e organismos encarregados da aplicação da lei devem dedicar atenção especial às questões de ética policial e direitos humanos, especialmente durante o processo de investigação; a alternativas ao uso da força e armas de fogo, incluindo a solução pacífica de conflitos, a compreensão do comportamento das multidões e os métodos de persuasão, negociação e mediação, bem como os meios técnicos, destinados a limitar o uso da força e armas de fogo. Os órgãos encarregados da aplicação da lei devem rever os seus programas de treinamento e procedimentos operacionais à luz de eventuais incidentes concretos.

21. Os governos e organismos encarregados da aplicação da lei devem proporcionar orientação sobre tensão psicológica aos responsáveis pela aplicação da lei envolvidos em situações em que haja o uso da força e de armas de fogo.

Procedimentos de comunicação e revisão

22. Os governos e organismos encarregados da aplicação da lei deverão estabelecer procedimentos eficazes de comunicação e revisão, aplicáveis a todos os incidentes mencionados nos Princípios 6 e 11 (f). Para os incidentes relatados de acordo com esses princípios, os governos e organismos encarregados da aplicação da lei deverão assegurar que exista um processo de revisão efetivo e que autoridades administrativas ou de perseguição criminal independentes tenham condições de exercer jurisdição nas circunstâncias apropriadas. Nos casos de morte e ferimento grave ou outras conseqüências sérias, um relatório pormenorizado deve ser prontamente enviado às autoridades competentes responsáveis pelo controle administrativo e judicial.

23. Os indivíduos afetados pelo uso da força e armas de fogo, ou seus representantes legais, devem ter direito a um inquérito independente, incluindo um processo judicial. Em caso de morte desses indivíduos, a presente disposição aplicar-se-á de forma correspondente aos seus dependentes.

24. Os governos e organismos encarregados da aplicação da lei deverão assegurar que os oficiais superiores sejam responsabilizados caso tenham ou devam ter tido conhecimento de que responsáveis pela aplicação da lei sob seu comando estão, ou tenham estado, recorrendo ao uso ilegítimo da força e armas de fogo, e caso os referidos oficiais não tenham tomado todas as providências ao seu alcance a fim de impedir, reprimir ou comunicar tal uso.

25. Os governos e organismos encarregados da aplicação da lei deverão assegurar que não seja imposta qualquer sanção criminal ou disciplinar a responsáveis pela aplicação da lei que, de acordo com o Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei e com estes Princípios Básicos, recusem-se a cumprir uma ordem para usar força e armas de fogo, ou que denunciem tal uso por outros responsáveis pela aplicação da lei.

26. O cumprimento de ordens superiores não constituirá justificativa quando os responsáveis pela aplicação da lei tenham conhecimento de que uma ordem para usar força e armas de fogo, que tenha resultado na morte ou em ferimento grave a alguém, foi manifestamente ilegítima e caso os referidos responsáveis tenham tido oportunidade razoável de se recusarem a cumprir essa ordem. Em qualquer caso, a responsabilidade caberá também aos superiores que tenham dado ordens ilegítimas.

PRINCÍPIOS RELATIVOS A UMA EFICAZ PREVENÇÃO E INVESTIGAÇÃO DE EXECUÇÕES EXTRALEGAIS, ARBITRÁRIAS E SUMÁRIAS

Adotados pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas em 24 de Maio de 1989, através da Resolução 1989/65, e aprovados pela Assembléia Geral das Nações Unidas em 15 de Dezembro de 1989, através da Resolução 44/162.

Prevenção

1. Os governos proibirão por lei todas as execuções extralegais, arbitrárias ou sumárias e zelarão para que todas essas execuções se tipifiquem como delitos em seu direito penal e sejam sancionáveis com penas adequadas que levem em conta a gravidade de tais delitos. Não poderão ser invocadas, para justificar essas execuções, circunstâncias excepcionais, como, por exemplo, o estado de guerra ou de risco de guerra, a instabilidade política interna, nem nenhuma outra emergência pública. Essas execuções não se efetuarão em nenhuma circunstância, nem sequer em situações de conflito armado interno, abuso ou uso ilegal da força por parte de um funcionário público ou de outra pessoa que atue em caráter oficial ou de uma pessoa que promova a instigação, ou com o consentimento ou aquiescência daquela, nem tampouco em situações nas quais a morte ocorra na prisão. Esta proibição prevalecerá sobre os decretos promulgados pela autoridade executiva.

2. Com a finalidade de evitar as execuções extralegais, arbitrárias ou sumárias, os governos garantirão um controle estrito, com uma hierarquia de mando claramente determinada, de todos os funcionários responsáveis pela captura, detenção, prisão, custódia e encarceramento, assim como de todos os funcionários autorizados pela lei a usar a força e armas de fogo.

3. Os governos proibirão os funcionários superiores ou autoridades públicas de dar ordens que autorizem ou incitem outras pessoas a levar a cabo qualquer execução extralegal, arbitrária ou sumária. Toda a pessoa terá o direito e o dever de negar-se a cumprir este tipo de ordem. Na formação dos funcionários encarregados de fazer cumprir a lei deverão ser reforçadas essas disposições.

4. Será garantida uma proteção eficaz, judicial ou de outro tipo aos indivíduos e grupos que se encontrem em perigo de execução extralegal, arbitrária ou sumária, em particular àqueles que recebam ameaças de morte.

5. Ninguém será obrigado a regressar, nem será extraditado a um país onde existam fundados motivos para se crer que a pessoa possa ser vítima de uma execução extralegal, arbitrária ou sumária.

6. Os governos zelarão para que as pessoas privadas de liberdade sejam mantidas em lugares de reclusão publicamente reconhecidos, e se proporcione imediatamente, aos seus familiares e advogados ou outras pessoas da sua confiança, informação exata sobre sua detenção e paradeiro, incluídos os traslados.

7. Inspetores especialmente capacitados, incluindo pessoal médico, ou uma autoridade independente análoga, efetuarão, periodicamente, inspeções dos locais de reclusão, e estarão facultados a realizar inspeções sem prévio aviso por sua própria iniciativa, com plenas garantias de independência no exercício desta função. Os inspetores terão livre acesso a todas as pessoas que se encontrem em tais locais de reclusão, bem como a todos os seus antecedentes.

8. Os governos farão tudo o que estiver ao seu alcance para evitar as execuções extralegais, arbitrárias ou sumárias recorrendo, por exemplo, à intercessão diplomática, facilitando o acesso dos reclamantes aos órgãos intergovernamentais e judiciais e apresentando denúncias públicas. Serão utilizados os mecanismos intergovernamentais para estudar os informes de cada uma dessas execuções e adotar medidas eficazes contra tais práticas. Os governos, incluídos os dos países em que se suspeite fundamentamente que se produzam execuções extralegais, arbitrárias ou sumárias, cooperarão plenamente com as investigações internacionais a respeito.

Investigação

9. Proceder-se-á a uma investigação exaustiva, imediata e imparcial de todos os casos em que haja suspeita de execução extralegal, arbitrária ou sumária, incluídos aqueles em que queixas de parentes ou outras informações confiáveis levem a pensar que tenha ocorrido uma morte não devida a causas naturais nas circunstâncias referidas. Os governos manterão órgãos e procedimentos de investigação para realizar estas indagações. A investigação terá como objetivo determinar a causa, a forma e o momento da morte, a pessoa responsável e o procedimento ou prática que a possa ter provocado. Durante a investigação será realizada uma autópsia adequada, serão compiladas e analisadas todas as provas materiais e documentais e serão colhidas as declarações de testemunhas. A investigação determinará a morte por causas naturais, a morte por acidente, o suicídio ou o homicídio.

10. A autoridade investigadora terá poderes para obter toda a informação necessária à investigação. As pessoas que dirigirem a investigação disporão de todos os recursos orçamentários e técnicos necessários para uma investigação eficaz, e terão também faculdade para obrigar os funcionários supostamente implicados nessas execuções a comparecer e prestar depoimentos. O mesmo valerá para as testemunhas. Para tanto, poderão citar testemunhas, inclusive os funcionários supostamente implicados, e ordenar a apresentação de provas.

11. Nos casos em que os procedimentos de investigação estabelecidos resultarem insuficientes devido à falta de competência, à imparcialidade, à importância do assunto ou a indícios da existência de uma conduta habitual abusiva, assim como naqueles casos em que ocorram queixas sobre essas insuficiências por parte da família ou que existam outros motivos substanciais para isso, os governos procederão a investigações conduzidas por uma comissão de investigação independente ou por outro procedimento análogo. Os membros desta comissão serão eleitos em função da sua reconhecida imparcialidade, competência e independência pessoal. Em particular, deverão ser independentes de qualquer instituição, departamento ou pessoa que possa ser objeto da investigação. A comissão estará autorizada a obter toda a informação necessária para a investigação e a conduzir conforme o estabelecido nestes Princípios.

12. Não se poderá proceder ao sepultamento, cremação etc. do corpo da pessoa morta até que um médico, se possível especialista em medicina forense, tenha realizado uma autópsia adequada. Aqueles que realizarem a autópsia terão acesso a todos os dados da investigação, ao local onde foi descoberto o corpo e àquele onde se supõe tenha ocorrido a morte. Se, depois de haver sido enterrado o corpo, resultar necessária uma investigação, se exumará o corpo imediatamente e de forma adequada para a realização da autópsia. No caso de serem descobertos restos ósseos, deverá ser procedido seu desenterramento com as precauções necessárias e seu estudo conforme técnicas antropológicas sistemáticas.

13. O corpo da pessoa falecida deverá estar à disposição daqueles que realizem a autópsia durante um período suficiente para se proceder a uma investigação minuciosa. Na autópsia se deverá tentar determinar, pelo menos, a identidade da pessoa falecida e a causa e forma de sua morte. Na medida do possível, deverão precisar-se também o momento e o local em que esta ocorreu. Deverão ser incluídos no laudo da autópsia fotografias detalhadas, a cores, da pessoa falecida, com o fim de documentar e corroborar as conclusões da investigação. O laudo da autópsia deverá descrever todas e cada uma das lesões apresentadas pela pessoa falecida e incluir qualquer indício de tortura.

14. Com o fim de garantir a objetividade dos resultados, é necessário que aqueles que realizem a autópsia possam atuar imparcialmente e com independência de quaisquer pessoas, organizações ou entidades potencialmente implicadas.

15. Os reclamantes, as testemunhas, os responsáveis pela investigação e suas famílias serão protegidos contra atos ou ameaças de violência ou qualquer outra forma de intimidação. As pessoas supostamente implicadas em execuções extralegais, arbitrárias ou sumárias serão afastadas de todos os postos que detenham controle ou poder direto ou indireto sobre os reclamantes, as testemunhas e seus familiares, bem como sobre os responsáveis pelas investigações.

16. Os familiares da pessoa falecida e seus representantes legais serão informados das audiências que se celebrem, às quais terão acesso, bem como a toda a informação pertinente à investigação, e terão direito a apresentar outras provas. A família do falecido terá direito a insistir que um médico ou outro representante seu qualificado esteja presente à autópsia. Uma vez determinada a identidade do falecido, se anunciará publicamente seu falecimento, e se notificará imediatamente a família ou os parentes. O corpo da pessoa falecida será devolvido a seus familiares depois de completada a investigação.

17. Se redigirá, em um prazo razoável, um relatório por escrito sobre os métodos e as conclusões das investigações. O relatório será publicado imediatamente e nele serão expostos o alcance da investigação, os procedimentos e métodos utilizados para avaliar as provas e as conclusões e recomendações baseadas nos resultados de fato e na legislação aplicável. O relatório também exporá detalhadamente os fatos concretos ocorridos, de acordo com os resultados das investigações, bem como as provas em que se baseiam as conclusões, e enumerará os nomes das testemunhas que tenham prestado depoimento, excetuando-se aquelas cuja identidade deve ser mantida em sigilo para sua proteção. O governo responderá, em prazo razoável, ao relatório da investigação, ou indicará as medidas que serão adotadas em consequência dela.

Procedimentos judiciais

18. Os governos zelarão para que sejam julgadas as pessoas que a investigação identificar como participantes de execuções extralegais, arbitrárias ou sumárias, em qualquer território sob sua jurisdição. Os governos farão comparecer estas pessoas ante a justiça, ou colaborarão para extraditá-las a outros países que se proponham a submetê-las a julgamento. Este princípio se aplicará com independência de quem sejam

os perpetradores ou as vítimas, do local em que se encontrem, de sua nacionalidade e do local onde se cometeu o delito.

19. Sem prejuízo do estabelecido no Princípio 3, supra, não se poderá invocar uma ordem de um funcionário superior ou de uma autoridade pública como justificativa de execuções extralegais, arbitrárias ou sumárias. Os funcionários superiores, oficiais ou outros agentes públicos poderão ser considerados responsáveis por atos cometidos por funcionários submetidos a sua autoridade hierárquica, se tiveram uma oportunidade razoável de evitar tais atos. Em nenhuma circunstância, nem sequer em estado de guerra, de sítio ou em outra emergência pública, será concedida imunidade judicial prévia às pessoas supostamente implicadas em execuções extralegais, arbitrárias ou sumárias.

20. As famílias e as pessoas que estavam sob a dependência das vítimas de execuções extralegais, arbitrárias ou sumárias terão direito a receber, dentro de um prazo razoável, uma compensação justa e suficiente.

CONVENÇÃO CONTRA A TORTURA E OUTRO TRATAMENTOS OU PENAS CRUÉIS, DESUMANOS OU DEGRADANTES

*Adotada pela Resolução 39/46, da Assembléia Geral das Nações Unidas,
em 10 de dezembro de 1984.*

Os Estados Partes nesta Convenção, Considerando que, de acordo com os princípios proclamados na Carta das Nações Unidas, o reconhecimento dos direitos iguais e inalienáveis de todos os membros da família humana constitui o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo,

Reconhecendo que estes direitos derivam da dignidade inerente à pessoa humana, Considerando a obrigação dos Estados, nos termos da Carta, especialmente do artigo 55, de promover o respeito universal e a observância dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, Tendo em conta o artigo 5 da Declaração Universal dos Direitos Humanos e o artigo 7 do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, que estabelecem que ninguém será submetido à tortura ou a tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes, Levando também em consideração a Declaração sobre a Proteção de Todas as Pessoas contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, adotada pela Assembléia Geral em 9 de dezembro de 1975, Desejando tornar mais eficaz a luta contra a tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes em todo o mundo, acordaram no seguinte:

PARTE I

Artigo 1

1. Para os fins desta Convenção, o termo “tortura” designa qualquer ato pelo qual uma violenta dor ou sofrimento, físico ou mental, é infligido intencionalmente a uma pessoa, com o fim de se obter dela ou de uma terceira pessoa informações ou confissão; de puni-la por um ato que ela ou uma terceira pessoa tenha cometido ou seja suspeita de ter cometido; de intimidar ou coagir ela ou uma terceira pessoa; ou por qualquer razão baseada em discriminação de qualquer espécie, quando tal dor ou sofrimento é imposto por um funcionário público ou por outra pessoa atuando no exercício de funções públicas, ou ainda por instigação dele ou com o seu consentimento ou aquiescência. Não se considerará como tortura as dores ou sofrimentos que sejam conseqüência, inerentes ou decorrentes de sanções legítimas.

2. Este artigo não prejudicará qualquer instrumento internacional ou lei nacional que contenha ou possa conter disposições de maior alcance.

Artigo 2

1. Cada Estado Parte tomará medidas legislativas, administrativas, judiciais ou de outra natureza com o intuito de impedir atos de tortura no território sob a sua jurisdição.

2. Nenhum circunstância excepcional, como ameaça ou estado de guerra, instabilidade política interna ou qualquer outra emergência pública, poderá ser invocada como justificativa para a tortura.

3. Uma ordem de um funcionário superior ou de uma autoridade pública não poderá ser invocada como justificativa para a tortura.

Artigo 3

1. Nenhum Estado Parte expulsará, devolverá ou extraditará uma pessoa para outro Estado quando houver fundados motivos para se acreditar que, nele, ela poderá ser torturada.

2. Com vistas a se determinar a existência de tais motivos, as autoridades competentes levarão em conta todas as considerações pertinentes, inclusive, quando for o caso, a existência, no Estado em questão, de um quadro de graves, maciças e sistemáticas violações dos direitos humanos.

Artigo 4

1. Cada Estado Parte assegurará que todos os atos de tortura sejam considerados crimes nos termos da sua lei penal. O mesmo aplicar-se-á à tentativa de infligir tortura e a todo ato praticado por qualquer pessoa que constitua cumplicidade ou participação em tortura.

2. Cada Estado Parte penalizará adequadamente tais crimes, levando em consideração sua gravidade.

Artigo 5

1. Cada Estado Parte tomará as medidas que sejam necessárias de modo a estabelecer sua jurisdição sobre os crimes previstos no artigo 4, nos seguintes casos:

- a) quando os crimes tenham sido cometido em qualquer território sob a sua jurisdição ou a bordo de um navio ou de uma aeronave registrada no Estado em apreço;
- b) quando o suposto criminoso for nacional do Estado em apreço;
- c) quando a vítima for cidadã do Estado em apreço, se este o considerar apropriado.

2. Cada Estado Parte também deverá tomar todas as medidas necessárias para estabelecer sua jurisdição sobre tais crimes nos casos em que o suposto criminoso encontrar-se em qualquer território sob sua jurisdição e o Estado não o extradite de acordo com o artigo 8 para qualquer dos Estados mencionados no parágrafo 1 deste artigo.

3. Esta Convenção não exclui qualquer jurisdição criminal exercida de acordo com o direito interno.

Artigo 6

1. Tendo considerado, após um exame da informação disponível, que as circunstâncias o justificam, qualquer Estado Parte em cujo território se encontrar uma pessoa que supostamente haja cometido algum crime referido no artigo 4, ordenará sua detenção ou tomará outras medidas legais visando garantir a presença dessa pessoa no seu território. A detenção ou as outras medidas legais serão as previstas na lei desse Estado, mas vigorarão apenas pelo tempo necessário à instauração de um processo criminal ou de extradição.

2. O referido Estado procederá imediatamente a uma investigação preliminar dos fatos.

3. A qualquer pessoa detida segundo com o parágrafo 1 será garantido o direito de comunicar-se imediatamente com o representante mais próximo do Estado de que é cidadão ou, se for apátrida, com o representante do Estado onde normalmente reside.

4. Quando um Estado, de acordo com este artigo, houver detido uma pessoa, notificará imediatamente os Estados mencionados no artigo 5, parágrafo 1, sobre a referida detenção, citando as circunstâncias que a justificam. O Estado que proceder à investigação preliminar referida no parágrafo 2 deste artigo, informará seus resultados com brevidade àqueles Estados e fará saber se pretende exercer a sua jurisdição.

Artigo 7

1. O Estado Parte no território sob cuja jurisdição for encontrado o suposto autor de qualquer dos crimes mencionados no artigo 4, se não o extraditar, deverá, nas

hipóteses aludidas no artigo 5, submeter o caso às suas autoridades competentes, com o objetivo de processar o acusado.

2. As autoridades competentes decidirão em conformidade com as mesmas normas aplicáveis a qualquer crime ordinário de natureza grave, segundo a legislação do referido Estado. Nos casos referidos no artigo 5, parágrafo 2, os tipos de prova requeridos para acusar e condenar supostos criminosos não deverão, de modo algum, ser menos rigorosos do que aqueles que se aplicam nos casos referidos no artigo 5, parágrafo 1.

3. Será garantido um tratamento justo em todas as fases do processo a qualquer pessoa processada por algum dos crimes previstos no artigo 4.

Artigo 8

1. Os crimes referidos no artigo 4 serão postos no rol dos crimes sujeitos a extradição em qualquer tratado de extradição existente entre os Estados Partes. Os Estados Partes comprometem-se a incluir tais crimes no rol daqueles sujeitos a extradição em todos os tratados de extradição que vierem a concluir entre si.

2. Se um Estado Parte que condiciona a extradição à existência de tratado receber um pedido de extradição de outro Estado Parte com o qual não mantenha tratado de extradição, poderá considerar esta Convenção como base legal para a extradição com relação a tais crimes. A extradição estará sujeita a outras condições estabelecidas na lei do Estado que receber o pedido.

3. Os Estados Partes que não condicionam a extradição à existência de um tratado reconhecerão tais crimes como sujeitos à extradição entre si, observadas as condições estabelecidas na lei do Estado que receber o pedido.

4. Tais crime serão tratados, para fins de extradição entre os Estados Partes, como se tivessem sido cometidos não só no lugar em que ocorreram, mas também nos territórios dos Estados obrigados a estabelecer a sua jurisdição, nos termos do parágrafo 1 do artigo 5.

Artigo 9

1. Os Estados Partes dispensarão uns aos outros a maior assistência possível em relação aos processos criminais instaurados relativamente a quaisquer dos crimes referidos no artigo 4, incluindo o fornecimento de todos os elementos de prova à sua disposição, necessários aos processos.

2. Os Estados Partes cumprirão as obrigações emergentes do parágrafo 1 deste artigo de acordo com quaisquer tratados de assistência jurídica recíproca que possam existir entre eles.

Artigo 10

1. Cada Estado Parte assegurará que a educação e a informação relativas à proibição da tortura sejam integralmente incorporadas no treinamento do pessoal civil ou militar responsável pela aplicação da lei, do pessoal médico, dos funcionários públicos e de outras pessoas que possam participar da detenção, interrogatório ou tratamento de qualquer pessoa submetida a qualquer forma de detenção ou prisão.

2. Cada Estado Parte incluirá a proibição da tortura nas regras ou instruções que regem os deveres e atribuições desse pessoal.

Artigo 11

Cada Estado Parte manterá sob exame sistemático as regras, instruções, métodos e práticas de interrogatório, bem como disposições sobre detenção e tratamento das pessoas submetidas a qualquer forma de detenção ou prisão, em qualquer território sob a sua jurisdição, com o escopo de evitar qualquer caso de tortura.

Artigo 12

Cada Estado Parte assegurará que as suas autoridades competentes procederão a uma investigação rápida e imparcial sempre que houver motivos suficientes para se crer que um ato de tortura tenha sido cometido em qualquer território a sob sua jurisdição.

Artigo 13

Cada Estado Parte assegurará que qualquer pessoa que alegue ter sido submetida a tortura em qualquer território sob a sua jurisdição tenha o direito de apresentar queixa e de ter o seu caso rápida e imparcialmente examinado pelas autoridades competentes do dito Estado. Serão adotadas providências no sentido de assegurar a proteção do queixoso e das testemunhas contra qualquer maus-tratos ou intimidações resultantes de queixa ou depoimento prestados.

Artigo 14

1. Cada Estado Parte assegurará, em seu ordenamento jurídico, à vítima de um ato de tortura, direito a reparação e a uma indenização justa e adequada, incluindo os meios necessários a sua mais completa reabilitação possível. No caso de morte da vítima em consequência de tortura, seus dependentes farão jus a uma indenização.

2. Este artigo em nada afetará quaisquer direitos que a vítima ou outra pessoa possam ter em decorrência das leis nacionais.

Artigo 15

Cada Estado Parte assegurará que nenhuma declaração comprovadamente obtida sob tortura possa ser admitida como prova em qualquer processo, exceto contra uma pessoa acusada de tortura como prova de que tal declaração foi dada.

Artigo 16

1. Cada Estado Parte comprometer-se-á a impedir, em qualquer parte do território sob a sua jurisdição, outros atos que constituam tratamento ou penas cruéis, desumanos ou degradantes, que não equivalem a tortura, tal como definida no artigo 1º, quando tais atos forem cometidos por um funcionário público ou por outra pessoa no exercício de atribuições públicas, ou ainda por sua instigação ou com o seu consentimento ou aquiescência. Aplicar-se-ão, em particular, as obrigações contidas nos artigos 10, 11, 12 e 13, substituindo-se as referências à tortura por referências a outras formas de tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes.

2. As disposições desta Convenção não prejudicarão qualquer outro instrumento internacional ou lei nacional que proíba os tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes ou que digam respeito à extradição ou expulsão.

PARTE II

Artigo 17

1. Será formado um Comitê contra a Tortura (doravante denominado Comitê), com as atribuições a seguir discriminadas. O Comitê será constituído por dez peritos

de alta reputação moral e reconhecida competência no campo dos direitos humanos, os quais exercerão suas funções a título pessoal. Os peritos serão eleitos pelos Estados Partes levando-se em conta uma distribuição geográfica eqüitativa e a vantagem da participação de algumas pessoas com experiência jurídica.

2. Os membros do Comitê serão eleitos em votação secreta de uma lista de pessoas designadas pelos Estados Partes.

Cada Estado Parte poderá indicar uma pessoa dentre os seus cidadãos. Os Estados Partes deverão ter em conta as vantagens de indicarem pessoas que também sejam membros do Comitê de Direitos Humanos criado pelo Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, e que estejam dispostas a servir no Comitê contra a Tortura.

3. As eleições dos membros do Comitê ocorrerão em reuniões bienais dos Estados Partes, convocadas pelo Secretário-Geral das Nações Unidas. Nestas reuniões, nas quais o quorum será de dois terços dos Estados Partes, serão eleitas para o Comitê aquelas pessoas que obtiverem o maior número de votos e a maioria absoluta dos votos dos representantes dos Estados Partes presentes e votantes.

4. A primeira eleição terá lugar no máximo seis meses depois da data da entrada em vigor da presente Convenção. Pelo menos quatro meses antes da data de cada eleição, o Secretário-Geral das Nações Unidas enviará uma carta aos Estados Partes convidando-os a apresentar seus candidatos dentro de três meses. O Secretário-Geral preparará uma lista, em ordem alfabética, contendo os nomes de todos os candidatos assim indicados, citando os Estados Partes que os designaram, e a enviará aos Estados Partes.

5. Os membros do Comitê serão eleitos para um mandato de quatro anos, podendo ser reeleitos caso suas candidaturas sejam rerepresentadas. Contudo, o mandato de cinco dos membros eleitos no primeiro pleito terminará ao final de dois anos; imediatamente após a primeira eleição, o presidente da reunião referida no parágrafo 3 deste artigo procederá ao sorteio dos nomes desses cinco membros.

6. Se um membro do Comitê morrer, demitir-se ou, por qualquer outra razão, estiver impossibilitado de continuar cumprindo com suas obrigações no Comitê, o Estado Parte que o designou indicará, entre seus nacionais, outro perito para cumprir o restante do mandato, devendo a referida indicação ser submetida à aprovação da maioria dos Estados Partes.

Considerar-se-á dada a aprovação a menos que metade ou mais dos Estados Partes respondam negativamente em até seis semanas após terem sido informadas pelo Secretário-Geral das Nações Unidas da nomeação proposta.

7. Os Estados Partes serão responsáveis pelas despesas dos membros da Comissão enquanto no desempenho das suas funções.

Artigo 18

1. O Comitê elegerá sua mesa para um período de dois anos, podendo seus membros serem reeleitos.

2. O Comitê estabelecerá seu regulamento interno, o qual, todavia, deverá dispor, entre outras coisas, que:

- a) o quorum será de seis membros;
- b) as decisões do Comitê serão tomadas por maioria de votos dos membros presentes.

3. O Secretário-Geral das Nações Unidas colocará à disposição do Comitê o pessoal e o equipamento necessários ao eficaz desempenho das funções que lhe são atribuídas por esta Convenção.

4. O Secretário-Geral das Nações Unidas convocará a primeira reunião do Comitê. Após a primeira reunião, o Comitê reunir-se-á de acordo com o previsto no seu regulamento interno.

5. Os Estados Partes serão responsáveis pelas despesas decorrentes das reuniões dos Estados Partes e do Comitê, inclusive pelo reembolso às Nações Unidas de quaisquer gastos por ela realizados, tais como com pessoal e equipamentos, nos termos do parágrafo 3 deste artigo.

Artigo 19

1. Os Estados Partes submeterão ao Comitê, por intermédio do Secretário-Geral das Nações Unidas, relatórios sobre as medidas que tomaram no sentido de dar cumprimento às obrigações assumidas em virtude da presente Convenção, no prazo de um ano, contados do início da vigência da presente Convenção no Estado Parte em questão. A partir de então, os Estados Partes deverão apresentar relatórios suplementares a cada quatro anos sobre todas as novas medidas que tiverem adotado, assim como outros relatórios que o Comitê solicitar.

2. O Secretário-Geral das Nações Unidas transmitirá os relatórios a todos os Estados Partes.

3. Cada relatório será examinado pelo Comitê, que fará os comentários gerais que julgar adequados e os remeterá ao Estado Parte interessado. Este poderá responder ao Comitê, fazendo todas as observações que desejar.

4. O Comitê poderá, a seu critério, decidir incluir quaisquer comentários que tenha feito, consoante o parágrafo 3 deste artigo, juntamente com as observações a tais comentários recebidas do Estado Parte interessado, em seu relatório anual, elaborado em conformidade com o artigo 24. Se assim for solicitado pelo Estado Parte interessado, o Comitê poderá também juntar uma cópia do relatório apresentado em consonância com o parágrafo 1 do presente artigo.

Artigo 20

1. Se o Comitê receber informações fidedignas indicando, de forma fundamentada, que aparentemente a tortura é praticada de forma sistemática no território de um Estado Parte, convidará esse Estado Parte a cooperar na análise das informações e a comentá-las, fazendo as observações que julgar pertinentes.

2. Levando em consideração quaisquer observações que possam ter sido apresentadas pelo Estado Parte em questão, bem como qualquer outra informação relevante ao seu dispor, o Comitê poderá, se lhe parecer justificável, designar um ou mais de seus membros para proceder a uma investigação confidencial e informar urgentemente o Comitê.

3. No caso de se levar a cabo uma investigação, de acordo com o parágrafo 2 deste artigo, o Comitê procurará obter a colaboração do Estado Parte em questão. Com a concordância do referido Estado Parte, a investigação poderá incluir uma visita ao seu território.

4. Depois de analisar as conclusões a que chegaram um ou mais de seus membros, nos termos do parágrafo 2 deste artigo, o Comitê as transmitirá ao Estado Parte em questão, juntamente com quaisquer comentários ou sugestões que considerar apropriados em vista da situação.

5. Todos os trabalhos do Comitê, referidos nos parágrafos 1 a 4 deste artigo, serão confidenciais, e, em todas as fases dos referidos trabalhos, será solicitada a cooperação do Estado Parte. Após a conclusão dos trabalhos investigatórios, efetuados de acordo com o parágrafo 2 deste artigo, o Comitê poderá, depois de consultas com o Estado Parte interessado, tomar a decisão de incluir um relato sumário dos resultados da investigação em seu relatório anual, elaborado de acordo com o artigo 24.

Artigo 21

1. Um Estado Parte nesta convenção poderá, a qualquer tempo, com base neste artigo, declarar que reconhece a competência do Comitê para receber e analisar

comunicações através das quais um Estado Parte alegue que outro Estado Parte não vem cumprindo as obrigações que lhe são impostas pela presente Convenção. Tais comunicações só poderão ser aceitas e examinadas, nos termos do presente artigo, se encaminhadas por um Estado Parte que tenha feito uma declaração reconhecendo, com relação a si próprio, a competência do Comitê. O Comitê não receberá nenhuma comunicação relativa a um Estado Parte que não haja feito tal declaração.

As comunicações recebidas em decorrência deste artigo serão tratadas de acordo com as seguintes normas:

- a) Se um Estado Parte considerar que outro Estado Parte não vem cumprindo as disposições da presente Convenção poderá, através de comunicação escrita, levar o assunto ao conhecimento deste Estado Parte. No prazo de três meses contados da data do recebimento da comunicação, o Estado destinatário remeterá ao Estado que enviou a comunicação uma explicação ou qualquer outra declaração, por escrito, esclarecendo a questão, a qual deverá incluir, dentro do possível e se pertinente, referência a procedimentos internos e a recursos jurídicos adotados, em trâmite ou disponíveis sobre o assunto;
- b) Caso o assunto não tenha sido resolvido a contento de ambos os Estados Partes em questão dentro de um prazo de seis meses, contados da data do recebimento da comunicação original pelo Estado destinatário, tanto um como outro terão o direito de submetê-lo ao Comitê, por meio notificação encaminhada ao Comitê e ao outro Estado;
- c) O Comitê somente se ocupará de quaisquer assuntos que lhe tenham sido submetidos, nos termos deste artigo, depois de ter-se certificado de que todos os recursos jurídicos internos foram utilizados e esgotados, em conformidade com os princípios do Direito Internacional geralmente reconhecidos. Não se aplicará esta regra quando a tramitação dos mencionados recursos prolongar-se injustificadamente ou quando for improvável que sua aplicação traga melhoras reais à situação da pessoa vítima de violação, nos termos da presente Convenção;
- d) O Comitê reunir-se-á a portas fechadas quando estiver examinando as comunicações recebidas nos termos do presente artigo;
- e) Sem prejuízo do disposto na alínea c, o Comitê colocará seus bons ofícios à disposição de ambos os Estados Partes para tentar obter uma solução amigável para a questão, com base no respeito às obrigações estabelecidas na presente Convenção. Para este fim, o Comitê poderá criar, se entender conveniente, uma comissão de conciliação ad hoc;

- f) Para qualquer assunto que lhe for remetido nos termos deste artigo, o Comitê poderá solicitar aos Estados Partes em questão, referidos na alínea b, que forneçam quaisquer informações relevantes;
- g) Os Estados Partes em questão, referidos na alínea b terão o direito de se fazer representar quando o assunto estiver sendo examinado pelo Comitê e de apresentar argumentos, verbalmente e/ou por escrito;
- h) O Comitê, no prazo de doze meses contados da data do recebimento da notificação citada na alínea b, deverá apresentar um relatório no qual:
 - I) se se alcançou uma solução, nos termos da alínea e , o Comitê limitar-se-á, em seu relatório, a uma breve exposição dos fatos e da solução encontrada;
 - II) se uma solução não houver sido encontrada, nos termos da alínea e, o Comitê limitar-se-á, em seu relatório, a uma breve exposição dos fatos; serão anexados ao relatório os argumentos escritos e o registro das observações orais apresentados pelos Estados Partes em questão. Para cada assunto, o relatório deverá ser comunicado aos Estados Partes em questão.

2. As disposições deste artigo entrarão em vigor quando cinco Estados Partes na presente Convenção houverem efetuado as declarações previstas no seu parágrafo 1. Tais declarações serão depositadas pelos Estados Partes junto ao Secretário-Geral das Nações Unidas, que enviará cópia das mesmas aos demais Estados Partes. Uma declaração poderá ser retirada, a qualquer momento, mediante notificação enviada ao Secretário-Geral. Essa retirada não prejudicará a análise de quaisquer casos objeto de comunicações já apresentadas nos termos deste artigo; contudo, nenhuma outra comunicação de qualquer Estado Parte será aceita com base neste artigo após a notificação de retirada da declaração ter sido recebida pelo Secretário-Geral, a menos que o Estado Parte em questão tenha feito uma nova declaração.

Artigo 22

1. Um Estado Parte na presente Convenção poderá declarar a qualquer tempo, em virtude do presente artigo, que reconhece a competência do Comitê para aceitar e examinar comunicações enviadas por pessoas sob sua jurisdição, ou em nome delas, que aleguem ser vítimas de uma violação, por um Estado Parte, das disposições desta Convenção. Nenhuma comunicação será aceita pelo Comitê se se referir a um Estado Parte que não tenha efetuado tal declaração.

2. O Comitê considerará inaceitável qualquer comunicação recebida em conformidade com este artigo que seja anônima, que considere constituir um abuso do direito de apresentar tais comunicações ou que seja incompatível com as disposições da presente Convenção.

3. Sem prejuízo do disposto no parágrafo 2, o Comitê levará à consideração do Estado Parte desta Convenção que tenha efetuado uma declaração nos termos do parágrafo 1 e que, alegadamente, haja violado alguma disposição desta Convenção, quaisquer comunicações que lhe tenham sido remetidas nos termos deste artigo. No prazo de seis meses, o Estado Parte que as recebeu enviará ao Comitê explicações ou declarações escritas esclarecendo o assunto e, em sendo o caso, o recurso jurídico adotado pelo Estado Parte em questão.

4. O Comitê examinará as comunicações recebidas de acordo com este artigo à luz de toda a informação colocada à sua disposição pela pessoa interessada, ou em nome dela, e pelo Estado Parte em questão.

5. O Comitê não examinará nenhuma comunicação de uma pessoa, nos termos do presente artigo, sem ter-se assegurado de que:

a) O mesmo assunto não foi e nem está sendo examinado por outra instância internacional de investigação ou solução;

b) A pessoa em questão esgotou todos os recursos jurídicos internos disponíveis; não se aplicará esta regra quando a tramitação dos referidos recursos se prolongar de forma injustificada ou quando os mesmos não melhorarem efetivamente a situação da pessoa que seja vítima de violação da presente Convenção.

6. O Comitê reunir-se-á a portas fechadas quando estiver examinando as comunicações previstas neste artigo.

7. O Comitê enviará seu parecer ao Estado Parte em questão e à pessoa interessada.

8. As disposições deste artigo entrarão em vigor quando cinco Estados Partes na presente Convenção houverem feito as declarações a que alude o parágrafo 1 deste artigo. Tais declarações serão depositadas pelos Estados Partes junto ao Secretário-Geral das Nações Unidas, que remeterá cópia das mesmas aos demais Estados Partes. Uma declaração poderá ser retirada a qualquer momento, mediante notificação ao Secretário-Geral. Essa retirada não prejudicará o exame de quaisquer casos objeto de comunicações já apresentadas, nos termos deste artigo; contudo, nenhuma outra comunicação de uma pessoa, ou em nome dela, será aceita nos termos deste artigo depois da notificação de retirada da declaração ter sido recebida pelo Secretário-Geral, a menos que o Estado Parte tenha efetuado uma nova declaração.

Artigo 23

Os membros do Comitê e das comissões de conciliação ad-hoc nomeados nos termos da alínea e do parágrafo 1 do artigo 21, terão direito às prerrogativas, privilégios e imunidades concedidas aos peritos em missões da Organização das Nações Unidas, de acordo com os artigos pertinentes da Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Nações Unidas.

Artigo 24

O Comitê apresentará um relatório anual das suas atividades, nos termos da presente Convenção, tanto aos Estados Partes como à Assembléia Geral das Nações Unidas.

PARTE III

Artigo 25

1. A presente Convenção estará aberta à assinatura de todos os Estados.
2. Esta Convenção estará sujeita a ratificação. Os instrumentos de ratificação deverão ser depositados junto ao Secretário-Geral das Nações Unidas.

Artigo 26

A presente Convenção está aberta à adesão de todos os Estados. Far-se-á a adesão mediante depósito do instrumento de adesão junto ao Secretário-Geral das Nações Unidas.

Artigo 27

1. A presente Convenção entrará em vigor no trigésimo dia após a data do depósito do vigésimo instrumento de ratificação ou adesão junto ao Secretário-Geral das Nações Unidas.
2. Para cada Estado que ratificar a presente Convenção ou a ela aderir após o depósito do vigésimo instrumento de ratificação ou adesão, a Convenção entrará em vigor no trigésimo dia após a data do depósito do seu próprio instrumento de ratificação ou adesão.

Artigo 28

1. Cada Estado Parte poderá declarar, quando da assinatura ou da ratificação da presente Convenção ou da adesão a ela, que não reconhece a competência do Comitê quanto ao disposto no artigo 20.

2. Qualquer Estado Parte na presente Convenção que houver formulado uma reserva, nos termos do parágrafo 1 deste artigo, poderá, a qualquer momento, retirar essa reserva, mediante notificação ao Secretário-Geral das Nações Unidas.

Artigo 29

1. Todo Estado Parte na presente Convenção poderá propor uma emenda e entregá-la ao Secretário-Geral das Nações Unidas. O Secretário-Geral comunicará a proposta de emenda aos Estados Partes, pedindo-lhes que indiquem se desejam a convocação de uma conferência dos Estados Partes para examinar a proposta e submetê-la a votação. Se no prazo de quatro meses, contados da data da referida comunicação, pelo menos um terço dos Estados Partes se declarar favorável à tal conferência, o Secretário-Geral a convocará sob os auspícios das Nações Unidas. Toda emenda adotada pela maioria dos Estados Partes presentes e votantes na conferência será submetida pelo Secretário-Geral à aceitação de todos os Estados Partes.

2. Uma emenda adotada nos termos do parágrafo 1 deste artigo entrará em vigor quando dois terços dos Estados Partes na presente Convenção houverem notificado o Secretário-Geral das Nações Unidas de que a aceitaram de acordo com os procedimentos previstos por suas respectivas constituições.

3. Quando essas emendas entrarem em vigor, tornar-se-ão obrigatórias para todos os Estados Partes que as aceitaram, continuando os demais Estados Partes obrigados pelas disposições desta Convenção e pelas emendas anteriores que eles tenham aceitado.

Artigo 30

1. Quaisquer controvérsias entre dois ou mais Estados Partes com relação à interpretação ou à aplicação desta Convenção que não puderem ser resolvidas por meio de negociação serão, a pedido de um deles, submetidas a arbitragem. Se no prazo de seis meses, contados da data do pedido de arbitragem, as Partes não conseguirem chegar a um acordo no que diz respeito à organização da arbitragem, qualquer das Partes poderá levar a controvérsia à Corte Internacional de Justiça, mediante requerimento elaborado em conformidade com o estatuto da Corte.

2. Cada Estado poderá, quando da assinatura ou da ratificação da presente Convenção, ou da adesão a ela, declarar que não se considera obrigado pelo parágrafo 1 deste artigo. Os demais Estados Partes não estarão obrigados pelo referido parágrafo com relação a qualquer Estado Parte que houver formulado tal reserva.

3. Todo Estado Parte que tenha formulado uma reserva, nos termos do parágrafo 2 deste artigo, poderá retirá-la a qualquer tempo mediante notificação ao Secretário-Geral das Nações Unidas.

Artigo 31

1. Um Estado Parte poderá denunciar a presente Convenção mediante notificação por escrito dirigida ao Secretário-Geral das Nações Unidas. A denúncia produzirá efeitos um ano após a data em que o Secretário-Geral tiver recebido a notificação.

2. A referida denúncia não desobrigará o Estado Parte das obrigações que lhe são impostas por esta Convenção no que concerne a qualquer ação ou omissão ocorrida antes da data em que a denúncia se tornar efetiva; a denúncia não prejudicará, de qualquer modo, o prosseguimento da análise de quaisquer assuntos que o Comitê já houver começado a examinar antes da data em que a denúncia produziu efeitos.

3. A partir da data em que a denúncia de um Estado Parte tornar-se efetiva, o Comitê não dará início ao exame de nenhum novo assunto referente a tal Estado.

Artigo 32

O Secretário-Geral das Nações Unidas informará a todos os Estados Membros das Nações Unidas e a todos os Estados que assinaram esta Convenção ou a ela aderiram:

- a) as assinaturas, ratificações e adesões recebidas de acordo com os artigos 25 e 26;
- b) a data da entrada em vigor desta Convenção, nos termos do artigo 27, e a data da entrada em vigor de quaisquer emendas, nos termos do artigo 29;
- c) as denúncias efetuadas em conformidade com o artigo 31.

Artigo 33

1. Esta Convenção, cujos textos em árabe, chinês, inglês, espanhol, francês e russo são igualmente autênticos, será depositada nos arquivos das Nações Unidas.

2. O Secretário-Geral das Nações Unidas encaminhará cópias autenticadas da presente Convenção a todos os Estados.

CONVENÇÃO INTERAMERICANA PARA PREVENIR E PUNIR A TORTURA

Adotada e aberta à assinatura no XV Período Ordinário de Sessões da Assembléia Geral da Organização dos Estados Americanos, em Cartagena das Índias (Colômbia), em 9 de dezembro de 1985.

Os Estados Americanos signatários da presente Convenção,

Conscientes do disposto na Convenção Americana sobre Direitos Humanos, no sentido de que ninguém deve ser submetido a torturas, nem a penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes;

reafirmando que todo ato de tortura ou de outros tratamentos ou penas cruéis, desumanas ou degradantes constituem uma ofensa à dignidade humana e uma negação dos princípios consagrados na carta da Organização do Estados Americanos e na Carta das nações Unidas, e são violatórios aos direitos humanos dos liberdades fundamentais proclamados na Declaração Americana dos Direitos e Deveres do homem e na Declaração Universal dos Direitos do Homem;

Assinalando que, para tornar efetivas as normas pertinentes contidas nos instrumentos universais e regionais aludidos, é necessário elaborar uma convenção interamericana que previna e puna a tortura;

Reiterando seu propósito de consolidar neste Continente as condições que permitam o reconhecimento e o respeito da dignidade inerente à pessoa humana e assegurem o exercício pleno das suas liberdades e direitos fundamentais;

Convieram no seguinte:

Artigo 1

Os Estados Partes Obrigam-se a prevenir a tortura, nos termos desta Convenção.

Artigo 2

Para os efeitos desta Convenção, entender-se-á por tortura todo ato pelo qual são infligidos intencionalmente a uma pessoa penas ou sofrimentos físicos ou mentais, com fins de investigação criminal, como meio de intimidação, como castigo pessoal, como medida preventiva, como pena ou com qualquer outro fim. Entender-se-á

também como tortura a aplicação, sobre uma pessoa, de métodos tendentes a anular a personalidade da vítima, ou a diminuir sua capacidade físico ou mental, embora não causem dor física ou angústia psíquica.

Não estarão compreendidos no conceito de tortura as penas ou sofrimentos físicos ou mentais que sejam unicamente conseqüência de medidas legais ou inerentes a ela, contanto que não incluam a realização dos atos ou a aplicação dos métodos a que se refere este Artigo.

Artigo 3

Serão responsáveis pelo delito de tortura:

- a) os empregados ou funcionários públicos que, atuando nesse caráter, ordene sua comissão ou instiguem ou induzam a ela, cometam-no diretamente ou, podendo impedi-lo, não o façam;
- b) As pessoas que, por instigação dos funcionários ou empregados públicos a que se refere a alínea a, ordenem sua comissão, instiguem ou induzam a ela, cometam-no diretamente ou nele sejam cúmplices.

Artigo 4

O fato de haver agido por superiores não eximirá da responsabilidade penal correspondente.

Artigo 5

Não se invocará nem admitirá como justificativa do delito de tortura a existência de circunstâncias tais como o estado de guerra, a ameaça de guerra, o estado de sítio ou de emergência, a comoção ou conflito interno, a suspensão das garantias constitucionais, a instabilidade política interna, ou outras emergências ou calamidades públicas.

Nem a periculosidade do delito ou condenado, nem a insegurança do estabelecimento carcerário ou penitenciário podem justificar a tortura.

Artigo 6

Em conformidade com o disposto no artigo 1, os Estados Partes tomarão medidas efetivas a fim de prevenir e punir a tortura no âmbito de sua jurisdição.

Os Estados Partes assegurar-se-ão de que todos os atos de tortura e as tentativas de praticar atos dessa natureza sejam considerados delitos em seu direito penal, estabelecendo penas severas para sua punição, que levem em conta sua gravidade.

Os Estados Partes obrigam-se também a tomar medidas efetivas para prevenir e punir outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes, no âmbito de sua jurisdição.

Artigo 7

Os Estados Partes tomarão medidas para que, no tratamento de agentes de polícia e de outros funcionários públicos responsáveis pela custódia de pessoas privadas de liberdade, provisória ou definitivamente, e nos interrogatórios, detenção ou prisões, se ressalte de maneira especial a proibição do emprego da tortura.

Os Estados Partes tomarão também medidas semelhantes para evitar outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes.

Artigo 8

Os Estados partes assegurarão a qualquer pessoa que denunciar haver sido submetida a tortura, no âmbito de sua jurisdição, o direito de que o caso seja examinado de maneira imparcial.

Quando houver denúncia ou razão fundada para supor que haja sido cometido ato de tortura no âmbito de sua jurisdição, os Estados Partes garantirão que suas autoridades procederão de ofício e imediatamente à realização de uma investigação sobre o caso e iniciarão, se for cabível, o respectivo processo penal.

Uma vez esgotado o procedimento jurídico interno do Estado e os recursos que este prevê, o caso poderá ser submetido a instâncias internacionais, cuja competência tenha sido aceita por esse Estado.

Artigo 9

Os Estados Partes comprometem-se a estabelecer, em sua legislação nacionais normas que garantam compensação adequada para a vítima do delito de tortura.

Nada do disposto neste Artigo afetará o direito que possa ter a vítima ou outras pessoas de receber compensação em virtude da legislação nacional.

Artigo 10

Nenhuma declaração que se comprove haver sido obtida mediante tortura poderá ser admitida como prova num processo, salvo em precedente instaurado contra a pessoa ou pessoa acusada de havê-la obtido mediante atos de tortura e unicamente como prova de que, por esse meio acusado obteve tal declaração.

Artigo 11

Estados Partes tomarão as medidas necessárias para conceder a extradição de toda pessoa acusada de delito de tortura ou condenada por esse delito, de conformidade com suas legislações nacionais sobre extradição e suas obrigações internacionais nessa matéria.

Artigo 12

Todo Estado parte tomará as medidas necessárias para estabelecer sua jurisdição sobre o delito descrito nesta Convenção, nos seguintes casos:

- a) quando a tortura houver sido cometida no âmbito de sua jurisdição;
- b) quando o suspeito for nacional do Estado parte de que se trate;
- c) quando a vítima for nacional do Estado do Estado Parte de que se trata e este considerara apropriado.

Todo Estado Parte tomará também as medidas necessárias para estabelecer sua jurisdição sobre o delito descrito nesta Convenção quando o suspeito se encontrar no âmbito de sua jurisdição e o estado não o extraditar, de conformidade com o Artigo 11.

Esta Convenção não exclui a jurisdição penal exercida de conformidade com o direito interno.

Artigo 13

Delito a que se refere o Artigo 2 será considerado incluído entre os delitos que são motivos de extradição em todo tratado de extradição celebrado entre Estados partes. Os Estados partes comprometem-se a incluir o delito de tortura como caso de extradição e todo tratado de extradição entre si no futuro.

Todo Estado Parte que sujeitar a extradição à existência de um tratado poderá, se receber de outro Estado parte, com o qual não tiver tratado, uma solicitação de extradição, considerar esta Convenção como a base jurídica necessária para a extradição referente ao delito de tortura. A extradição estará sujeita às demais condições exigível pelo direito do Estado requerido.

Os Estados Partes que não sujeitarem a extradição existência de um tratado reconhecerão esses delitos como casos de extradição entre eles, respeitando as condições exigidas pelo direito do Estado requerido.

Não se concederá a extradição nem se procederá à devolução da pessoa requerida quando houver suspeita fundada de que corre perigo sua vida, de que será submetida à tortura, tratamento cruel, desumano ou degradante, ou de que será julgada por tribunais de exceção ou ad hoc, no estado requerente.

Artigo 14

Quando um Estado Parte não conceder a extradição, submeterá o caso às suas autoridades competentes, como se o delito houvesse sido cometido no âmbito de sua jurisdição, para fins de investigação e quando for cabível, da ação penal, de conformidade com sua legislação nacional. A decisão tomada por essas autoridades será comunicada ao Estado que houver solicitado a extradição.

Artigo 15

Nada do disposto nesta Convenção poderá ser interpretado como limitação do direito de asilo, quando for cabível, nem como modificação das obrigações dos Estados Partes em matéria de extradição.

Artigo 16

Esta Convenção deixa a salvo o disposto pela Convenção Americana sobre Direitos Humanos, por outras Convenções sobre a matéria e pelo Estatuto da Comissão Interamericana de direitos Humanos com relação ao delito de tortura.

Artigo 17

Os Estados Partes comprometem-se a informar a Comissão Interamericana de Direitos Humanos sobre as medidas legislativas judiciais, administrativas e de outra natureza adotarem e aplicação desta Convenção.

De conformidade com suas atribuições, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos procurará analisar, em seu relatório anual, a situação prevalecente nos Estados Membros da Organização do Estados Americanos, no que diz respeito à prevenção e supressão da tortura.

Artigo 18

Esta Convenção estará aberta a assinatura dos Estados membros da organização dos Estados Americanos.

Artigo 19

Esta Convenção estará sujeita a ratificação. Os instrumentos de ratificação serão depositados na Secretária-Geral da Organização dos Estados Americanos

Artigo 20

Esta Convocação ficará aberta à adesão de qualquer outro Estado Americano. Os Instrumentos de adesão serão depositados na Secretária-Geral da Organização dos Estados Americanos

Artigo 21

Os Estados Partes poderão formular reservas a esta Convenção no momento de aprová-la, assiná-la, ratificá-la ou de a ela aderir, contanto que não sejam incompatíveis com o objetivo e o fim da Convenção e verem sobre uma ou mais disposições específicas.

Artigo 22

Esta Convenção entrará em vigor no trigésimo dia a partir da data em que tenha sido depositado o segundo instrumento de ratificação. Para cada Estado que ratificar a convenção ou a ela aderir depois de haver sido depositado o segundo instrumento de ratificação, a Convenção entrará em vigor no trigésimo dia a partir da data em que esse Estado tenha depositado seu instrumento de ratificação ou adesão.

Artigo 23

Esta Convenção vigorará indefinidamente, mas qualquer dos Estados Partes poderá denunciá-la. O instrumento de denúncia será depositado na Secretária-Geral da Organização dos Estados Americanos. Transcorrido um ano, contado a partir da data de depósito do instrumento de denúncia, a Convenção cessará em seus efeitos para o Estado denunciante, ficando subsistente para os demais Estados Partes.

Artigo 24

O Instrumento original desta Convenção, cujos textos em português, espanhol, francês, e inglês são igualmente autênticos, será depositado na Secretária-Geral da Organização dos Estados Americanos, que enviará cópias autenticadas do seu texto para registro e publicação à Secretaria das Nações Unidas, de conformidade com o Artigo 102 da Carta das Nações Unidas. A Secretária-Geral da Organização dos Estados Americanos comunicará aos Estados Membros da referida Organização e aos Estados que tenham aderido à Convenção, as assinaturas e os depósitos de instrumentos de ratificação, adesão e denúncia, bem como as reservas que houver.

Anexo F

Recomendações para as comunicações através da mídia

1. Introdução

Este anexo apresenta algumas recomendações práticas para o contato das Ouvidorias com os meios de comunicação, especialmente no tocante à forma de transmissão dos conteúdos que se quer ver divulgados, segundo o tipo de mídia – escrita, radiofônica ou televisiva.

Tanto ouvidores quanto outros funcionários das Ouvidorias são freqüentemente instados a fornecer informações sobre casos específicos de abusos policiais, a divulgar resultados de relatórios, a opinar sobre o comportamento das polícias e assim por diante. Como já foi sublinhado nos capítulos 4 e 8, faz parte do trabalho proativo das Ouvidorias cultivar relações permanentes com a imprensa, canal imprescindível para a realização de campanhas de amplo alcance, para a prestação de contas à sociedade e para que os órgãos de controle externo das polícias exerçam um papel significativo no debate público sobre políticas de segurança.

Como também já se mencionou, o ideal é que todas as Ouvidorias incorporem à sua estrutura uma assessoria de comunicação, composta de um ou mais profissionais especializados. Mas, visto que no atual estágio a maior parte delas ainda não tem condições de fazê-lo, reúnem-se aqui algumas informações técnicas que podem servir de referência para o trabalho de comunicação das Ouvidorias, sobretudo quando esse trabalho tiver de ser realizado por pessoal não-especializado.

2. Mídia impressa

2.1. Regras básicas do texto jornalístico

Em geral, as Ouvidorias de Polícia, quando solicitadas a falar com a imprensa, entram em contato imediato com o veículo por meio do qual a informação será divulgada,

sem preparar previamente essa informação. No entanto, sempre que possível, os órgãos de controle externo devem adotar também uma postura proativa: em vez de apenas esperar ser solicitados pela mídia, podem se antecipar, oferecendo notícias e incitando a imprensa a tratar dos temas de interesse das Ouvidorias e de seus públicos (ver capítulo 8). Para isso, as matérias devem ser preparadas antes de enviadas aos meios de comunicação, o que significa, entre outras coisas, seguir algumas normas básicas de redação de modo a atingir os objetivos desejados e os públicos almejados.

Quando se encaminha a notícia a um jornal é preciso adequá-la ao texto jornalístico. Antes de mais nada, este precisa responder a algumas perguntas clássicas: *o quê, quando, onde, como e quem* – informações que devem vir sempre em primeiro lugar, na abertura da matéria, para que o leitor possa situar-se no assunto que será tratado.

O texto jornalístico ideal é simples, organizado, claro, conciso, direto, sem adjetivação e composto, preferencialmente, por frases curtas. Eis um exemplo:

Direitos Humanos

O ouvidor de Polícia, sr. ..., participa hoje, a partir das 9 horas, na Assembléia Legislativa de Minas Gerais, de uma reunião a convite da Comissão de Direitos Humanos para ouvir vítimas e testemunhas de violações praticadas por agentes públicos. Foram convidados a participar da reunião o comandante geral da PPMG, Coronel ... e o corregedor da PPMG, Coronel ..., entre outros. (Estado de Minas Gerais, 15 de março, 2006, p.6)

Ao falar de uma atividade do ouvidor, o texto acima informa o que ele irá fazer, onde, quando e quem participará com ele dessa atividade. Antecipa, ainda, a natureza do evento e o contextualiza, a partir do próprio título *Direitos Humanos*. Nota-se que o(a) jornalista apresenta o tema sem rodeios e que busca transmiti-lo de forma compreensível aos diferentes públicos capazes de se interessar pelo assunto, como vítimas de violência policial, operadores de direito, corregedores, militantes de movimentos sociais etc. Geralmente, adota-se no texto jornalístico a ordem direta (sujeito, verbo e complemento), por ser aquela que conduz mais facilmente os leitores ao cerne da notícia, dispensando-se detalhes de secundária importância.

O texto também exemplifica outra norma da redação jornalística, que exige colocar sempre em primeiro lugar a designação do cargo que ocupam as pessoas mencionadas e não o nome delas: o ouvidor da Polícia, sr. ...; o corregedor da PPMG, Coronel ... Isso porque as pessoas em questão se tornaram notícia em virtude do cargo ou atividade que exercem. A única exceção é para cargos com designações muito extensas, caso em que o nome da pessoa deve vir antes do cargo. Por exemplo:

O delegado X, chefe da Divisão de Crimes Funcionais da Corregedoria da Polícia Civil do Estado de São Paulo, garantiu ontem que...

Ao tema central da notícia é preciso agregar outras informações que ajudem a contextualizá-lo, como exemplifica o texto a seguir:

O diálogo entre a polícia e a comunidade em busca da paz social é o objetivo do II Seminário Internacional da Ouvidoria de Polícia, que será realizado entre os dias 24 e 25, na cidade de Y, no Hotel Real. Com o evento, a Ouvidoria de Polícia estará encerrando as atividades do Projeto Formas de Influência Social sobre a Função Policial, financiado pelo governo federal por intermédio da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), em parceria com o governo do estado (Imprensa Oficial, 24/04/06)

Nota-se aí que o(a) jornalista não só informa o que irá acontecer, onde e quando e com quem, mas também situa o seminário num projeto mais amplo e revela os parceiros envolvidos nas atividades da Ouvidoria.

Outro exemplo:

Polícias só expulsam 16 dos 8.330 denunciados por crimes

Uma análise do relatório da Ouvidoria do Rio de Janeiro revela que, dos 8.830 policiais militares e civis denunciados por suspeita de envolvimento em algum tipo de crime, apenas 16 foram punidos com exclusão. Os números – publicados ontem no Diário Oficial do estado – integram o balanço de seis anos e nove meses de funcionamento do órgão, ligado à Secretaria de Direitos Humanos. (Sergio Ramalho, O Globo, 2006)

Nesse caso, ao sublinhar o pequeno número de policiais efetivamente punidos, o texto chama atenção para o problema da impunidade no Brasil. Também informa o tempo de funcionamento da Ouvidoria e sua vinculação à Secretaria de Direitos Humanos.

Como as Ouvidorias de Polícia ainda são pouco conhecidas pela população, é importante que toda notícia sobre elas traga informações básicas a respeito das atribuições do órgão e que se aproveitem sempre as oportunidades de divulgar na imprensa os seus objetivos. Eis um exemplo:

A população de São Miguel passa a contar a partir de agora com o núcleo da Ouvidoria de Polícia, *órgão público que auxilia na fiscalização das atividades das Polícias Militar e Civil e do Corpo de Bombeiros*. O núcleo foi inaugurado na quinta-feira, dia 9, na Avenida Babita Camargos, 1983, cidade industrial, onde funciona a Pastoral dos Direitos Humanos, ligada à Cúria Metropolitana. (Grifos nossos)

Em alguns casos, porém, a estratégia de divulgação pode privilegiar um serviço ou núcleo específico da Ouvidoria ao qual se queira dar ênfase naquele momento, como nos trechos a seguir:

Será lançado oficialmente, hoje, a partir das 15 horas, o Disque-Corrupção, um número disponível a todos os cidadãos que pretendem registrar queixas ou denúncias de corrupção contra policiais militares, civis e membros do Corpo de Bombeiros. O telefone é 0800 283 9191, que já está funcionando em caráter experimental. A partir de hoje, o número será abertamente divulgado através de cartazes e campanhas publicitárias. O Disque-Corrupção é um serviço ligado à Ouvidoria de Polícia.

A Ouvidoria de X está interiorizando suas ações. Um núcleo da instituição foi instalado em Montes Verdes,, no norte do estado e a 417 km da capital, no campus da Universidade Estadual (Unimontes) e vai atender no mesmo espaço em que funciona o Serviço de Assistência Jurídica, vinculado ao curso de Direito.

Os exemplos acima realçam mais uma norma importante de redação jornalística, que é a simplicidade. Quando se elaboram textos (notas e *releases*) para a mídia, deve-se sempre lembrar que a notícia se destina aos mais variados tipos de leitores – com diferentes níveis de escolaridade, inserções profissionais, interesses, posições políticas etc. – e que *todos eles*, sem exceção, devem poder entender o conteúdo divulgado.

Simplicidade não significa, entretanto, pobreza vocabular nem repetição de fórmulas gastas. Significa, sobretudo, evitar frases rebuscadas, pedantismos e termos técnicos que não sejam de uso corrente. Com palavras conhecidas de todos, é possível escrever de maneira correta, original e criativa, e produzir frases variadas e fluentes.

Na maior parte das vezes, as Ouvidorias de Polícia lidam com casos descritos em linguagem técnico-jurídica, que devem resultar em processos judiciais ou administrativos. Frequentemente, profissionais que trabalham com esse tipo de linguagem no dia-a-dia tendem a reproduzi-lo em outros espaços, esquecendo-se do quanto ele é inacessível aos cidadãos comuns. Quando se relacionam com a imprensa, ouvidores e funcionários de Ouvidorias devem, assim, fazer um esforço especial de “traduzir” as informações em termos compreensíveis para qualquer leitor(a), ouvinte ou espectador(a). Caso seja realmente indispensável o emprego de alguma expressão técnica, ou caso se avalie que é importante que os leitores a conheçam, deve-se esclarecer entre parênteses o seu significado. Veja-se no exemplo abaixo a exemplificação ilustrativa do conceito de *crime hediondo*:

Deputados vão se reunir hoje à tarde com o procurador geral do Ministério Público do Estado para agilizar a apuração de nomes de policiais civis que deverão ser afastados imediatamente de suas funções (...). A lei 1343, aprovada em 2003, prevê o afastamento imediato de policiais que cometeram crimes considerados hediondos (como tortura e tráfico de entorpecentes)...

No texto jornalístico, tal norma é observada mesmo quando a matéria se refere à fala de um(a) especialista que se exprime em termos técnicos. Cabe ao(à) redator(a) “traduzir” essa fala em linguagem simples e não transcrever literalmente as declarações do(a) entrevistado(a).

Mas, ao contrário de áreas como economia, política e esportes – nas quais já existem jornalistas altamente especializados, capazes de fazer eles mesmos essa “tradução” –, os profissionais de imprensa que cobrem temas de segurança pública e Justiça geralmente não dominam o jargão policial nem o jurídico. Isso torna ainda mais necessária a elaboração prévia das notícias por parte de assessores de comunicação ou de outros funcionários das Ouvidorias, que devem atuar como intermediários entre as fontes de informações e os próprios jornalistas, os quais, por sua vez, farão a mediação entre a notícia e os leitores.

2.2. Imparcialidade e credibilidade

Manuais de redação jornalística recomendam que os textos sejam sempre objetivos e imparciais, não expondo a opinião de quem os redige, mas apresentando elementos para que o(a) leitor(a) possa tirar suas próprias conclusões.¹ Nesse sentido, é fundamental a citação da fonte das informações, como no exemplo abaixo:

Um major e dois cabos do Exército foram presos na madrugada de ontem, na Avenida Brasil, próximo da favela Roquete Pinto, na zona norte da cidade. Segundo a Polícia Civil, eles estavam em uma Blazer e foram parados por PMs na Avenida Brasil. Ao revistar o veículo, os policiais encontraram um fuzil M-16, duas pistolas, um revólver, além de 50 munições para fuzil, 64 para pistola e 6 para revólver. Os três foram autuados na 21ª. Delegacia de Polícia por suposta prática de porte ilegal de armas. Há suspeita de envolvimento deles com traficantes de drogas, segundo a Polícia Civil.

1 Excetua-se, evidentemente, os editoriais e as colunas e artigos assinados, em que o(a) redator escreve em nome próprio ou em nome do veículo, não como repórter ou narrador.

A correção do noticiário responde, ao longo do tempo, pela credibilidade do jornal. É uma norma básica do jornalismo (infelizmente, nem sempre obedecida) não veicular notícias apressadas, não confirmadas, ou informações provenientes de fontes duvidosas.

Isso vale também para as notas e *releases* elaborados pelas Ouvidorias de Polícia. Em relação à divulgação de informações relativas a denúncias, é imprescindível ter presente sempre o princípio da presunção de inocência, para não lesar indevidamente a honra de pessoas cuja culpabilidade ainda não foi provada.

Por outro lado, antes de o órgão divulgar informações sobre policiais condenados, é fundamental certificar-se da veracidade e da precisão das informações que serão repassadas à imprensa. Em qualquer tipo de comunicação deve-se sempre conferir se estão corretos os nomes das pessoas, seus cargos, os números, as somas, as datas, os horários e os fatos relatados.

Às vezes, porém, as informações se baseiam em fontes discordantes. Neste caso, devem-se mencionar as distintas versões e suas respectivas fontes (pelo menos as fontes institucionais, se não for possível revelar nomes de pessoas). Por exemplo, “*assessores da Corregedoria de Polícia Civil informaram que..., mas membros do Ministério Público declararam que...*”.

Toda cautela é pouca na divulgação de notícias e de versões de fatos. O máximo cuidado nessa área reduz a necessidade de desmentidos e protege a credibilidade da Ouvidoria.

2.3. Dicas de redação

Praticamente todos os manuais de redação alertam para problemas de estilo que afetam a clareza da mensagem, recomendando que se evitem, entre outros, os seguintes vícios:

- a) *Modismos e lugares comuns*. Termos e expressões desgastados pelo uso excessivo, ainda que não contenham erro, tais como: deixar a desejar, chegar a um denominador comum, encerrar com chave de ouro, segredo guardado a sete chaves etc..
- b) *Preciosismos*. Termos pedantes e artificiais como tecnologizado, agudização, consubstanciação, execucional, transfusional, rentabilizar, paradigmático, parametrizar, emblematizar, transacionar etc..

- c) *Adjetivos ou verbos muito enfáticos e superlativos*: magnífico, sensacional, espetacular, esplêndido, genial, pavoroso, horrendo, horripilante; infernizar, enfurecer, assombrar, deslumbrar; engraçadíssimo, deliciosíssimo, celeberrimo etc..
- d) *Formas pessoais*: “perguntamos ao prefeito”; “temos hoje no Brasil”; “não podemos silenciar diante de tal fato”; “disse-nos o deputado”; “chegou à nossa cidade” etc..
- e) *Termos dificilmente utilizados na conversação cotidiana*: em vez de “declinou o convite”, melhor dizer “recusou o convite”; em vez de “o juiz procrastinou a decisão”, melhor dizer “adiou a decisão”, e assim por diante.
- f) *Palavras sonoras e contundentes*, como fulano deu um “bofetão” no outro, ou recebeu um “balaço” no peito.
- g) *Frases iniciadas por gerúndio*: em vez de “visitando as obras, o prefeito constatou...”, melhor escrever “o prefeito visitou as obras e constatou...”. Deve-se evitar sobretudo o vício do “gerundismo”: o uso repetitivo de verbos no gerúndio, em locuções como “vai estar fazendo”, “vai estar deliberando” etc..
- h) *Gíria*: a regra geral é não utilizar gírias nem termos excessivamente coloquiais. Quando forem imprescindíveis para transmitir certo conteúdo ou contexto, tais termos devem ser colocados entre aspas ou em itálico, se necessário seguidos do significado entre parênteses.
- i) *Expressões grosseiras, vulgares ou preconceituosas*.
- j) *Uso excessivo de fórmulas batidas para conectar frases e parágrafos*, como “por outro lado”, “enquanto isso”, “ao mesmo tempo”, “não obstante” etc.. Devem-se procurar termos menos banais ou simplesmente não empregar conectores: quando a seqüência do texto está correta, esses recursos se tornam desnecessários.

Além do que deve ser evitado, vale mencionar algumas normas para a redação de números e percentuais em textos jornalísticos ou direcionados à imprensa:

- *Números*: De 1 (um) a 10 (dez), escreve-se o número por extenso. A partir de 11, em algarismos, exceto para idade, porcentagem e grau. Para os números acima de mil, há uma regra intermediária. Exemplo: 3 mil 415. A exceção são os anos: 1951, 1986, 1997, 2004. Para referências femininas, o número deve ser usado sempre por extenso, no feminino. Por exemplo, quinhentas e três pilhas, duas dúzias de laranja etc..

- *Decimais*: Sempre se escreve a palavra vírgula: oito vírgula 3; 12 vírgula 7 etc.. No caso de 0 vírgula 5, usa-se a palavra meio.
- *Graus*: 23 graus e 3 décimos, 10 graus e meio.
- *Porcentagem*: O símbolo “%” é sempre escrito por extenso: 45 por cento; 93 vírgula 8 por cento; 5 e meio por cento.

Outras recomendações de linguagem, que se aplicam também à mídia radiofônica e televisiva, serão apresentadas a seguir.

3. Rádio e televisão

São os meios de comunicação mais populares, especialmente o rádio, que atinge mesmo as localidades mais distantes e isoladas. Tal como a imprensa escrita, o rádio e o telejornalismo têm suas regras. Entre elas, destacam-se também a exigência de simplicidade e clareza, mais ainda pelo fato de as mensagens desaparecerem no momento em que são transmitidas; se não forem imediatamente entendidas não poderão ser “relidas” e se perderão.

Essa característica específica das mídias faladas deve estar sempre na mente não só dos jornalistas, mas de quem elabora textos para o rádio ou a TV, e de quem participa de entrevistas, debates etc. O domínio do tema é o primeiro requisito para se transmitir adequadamente notícias e idéias: em caso de dúvida, é melhor não conceder a entrevista ou não enviar a matéria. Se, por um lado, é importante dar visibilidade à Ouvidoria através dos meios de comunicação, não vale a pena expor a instituição dando entrevistas sobre temas que não se domina.

Outra recomendação central é o cuidado com a clareza, o ritmo e a entonação da voz. Quando se fala rápido ou devagar demais, alto ou baixo demais, quando se “engolem” palavras ou se usam gírias, cacoetes de linguagem ou regionalismos, pode-se perder a atenção do(a) ouvinte, que, em vez de se concentrar no conteúdo da notícia, será distraído pelas peculiaridades da fala.

Também é especialmente importante usar frases curtas, na ordem direta, evitando orações intercaladas. É melhor desmembrar a informação em várias frases do que correr o risco de tornar o texto confuso ou de cometer erros de concordância. Aconselha-se ler o texto em voz alta, antes de gravá-lo ou enviá-lo a mídias faladas, para avaliar se ele pode ser facilmente compreendido.

Eis um exemplo de frases curtas e diretas numa transmissão radiofônica:

Procuradores do Estado fazem mobilização para estimular a população a doar sangue. Os procuradores vão se concentrar na sede do órgão e de lá seguem para o Hospital Central. Depois de doar sangue, os procuradores vão fazer manifestação com faixas e panfleto. O ato público quer estimular mais voluntários para a prática de doação de sangue.

Outro exemplo, desta vez de um telejornal:

Pesquisa revela aumento de 80% nas denúncias contra policiais no estado. O número de denúncias contra policiais civis e militares aumentou mais de 80% no ano passado em relação a 2004. O estudo foi divulgado hoje pela Ouvidoria de Polícia. O Batalhão de Eventos e a Delegacia de Tóxicos e Entorpecentes do Departamento de Investigação da capital aparecem na pesquisa como as unidades com o maior número de agentes denunciados. Para o ouvidor, a população está mais consciente de seus direitos. Nas polícias Civil e Militar, 70% dos policiais que cometeram delitos têm menos de 18 anos de serviço.

As próprias matérias, sobretudo no caso da televisão, devem ser bastante concisas, pois geralmente serão inseridas em noticiários e transmitidas rapidamente. Um resumo introdutório (*lead*) ajuda a realçar o tema central da notícia, como exemplifica o trecho abaixo:

A Comissão de Direitos Humanos da Assembléia Legislativa fez audiência pública com a participação de várias entidades para discutir o projeto de lei federal 4.559 de 2004, que cria mecanismo para tentar diminuir a violência doméstica e familiar contra a mulher e aumentar a punição.

Em entrevistas ou participações ao vivo, nem sempre é possível preparar previamente o que será dito. Mas, mesmo na fala de improviso, devem-se evitar certos problemas, como a falta de objetividade. Uma recomendação é anotar pelo menos os tópicos mais importantes do que se quer transmitir. Além disso, uma locução mais pausada dá ao entrevistado tempo para pensar no que irá dizer, reduzindo a margem de erros de concordância e ajudando a manter o foco da comunicação.

Tanto em matérias quanto em entrevistas para rádio e TV, a precisão das informações é fundamental. O fato de haver urgência para a veiculação de alguma

notícia não justifica esquecer o princípio ético de só divulgar fatos confirmados. Tal como na mídia impressa, a preocupação com a credibilidade deve vir sempre em primeiro lugar.

4. Sugestões para os três tipos de mídia

Seguem algumas recomendações pontuais aplicáveis aos diversos meios de comunicação e que podem ser úteis tanto para notícias que a Ouvidoria elabore e encaminhe à imprensa, quanto para participações diretas dos ouvidores e de outros funcionários das Ouvidorias em jornais, rádios e emissoras de televisão.

- a) **Palavras estrangeiras:** Traduzir palavras e expressões estrangeiras.
- b) **Nomes próprios estrangeiros:** No caso de notícias internacionais, omitir os nomes que não forem essenciais ao relato. Por exemplo, em vez de citar como fonte o policial X do Iraque, pode-se atribuir a informação à polícia iraquiana. Quando a citação do nome for necessária, ele deve ser grafado e pronunciado corretamente.
- c) **Adjetivação:** Usar somente adjetivos de fato imprescindíveis para completar a informação. Como já foi indicado, deve-se evitar, tanto no texto escrito quanto no falado, o emprego de adjetivos demasiadamente enfáticos (maravilhoso, horripilante etc.), assim como de superlativos (perigosíssimo, violentíssimo...)
- d) **Precisão:** Buscar sempre os termos exatos. Por exemplo, só pode ser chamado de “criminoso” quem já foi julgado e condenado por crime. Antes disso, as designações corretas são “suspeito”, “indiciado”, “acusado” ou “réu”, conforme o caso.
- e) **Citações:** Quando forem utilizadas palavras de outra pessoa, deixar sempre claro que se trata de uma citação e mencionar a autoria.
- f) **Rimas:** Evitar o uso de palavras rimadas na mesma frase.
- g) **Possessivos:** Evitar o uso dos possessivos “seu” e “sua”. É melhor, sempre que possível, utilizar “dele” e “dela”, pois isso elimina a dúvida quanto ao sujeito a que o pronome se refere.

- h) **Subentendidos:** Evitar informações implícitas ou subentendidas. Por exemplo, em vez de “o delegado titular do 47° informou ontem...” é melhor dizer “o delegado titular do 47° Distrito Policial informou ontem...”. Noutras palavras, é preferível explicitar totalmente a informação, que pode ser familiar ao(à) redator(a), mas talvez não o seja à maior parte dos seus leitores.
- i) **Horas:** Usar sempre a forma mais coloquial: meio-dia, em vez de 12 horas; meio-dia e meia, em vez de 12 horas e 30 minutos; meia-noite, em vez de 24 horas ou zero hora, e assim por diante.
- j) **Variedade do vocabulário:** Não repetir várias vezes a mesma palavra. Buscar sinônimos que a substituam. Uma das repetições mais comuns nos textos e nas locuções jornalísticas é “disse” (“o ouvidor disse...”), que pode ser facilmente substituída por “afirmou”, “comentou”, “declarou”, etc.
- k) **Cifras:** Arredondar os grandes números, sempre que possível. Há casos em que é necessário fornecer a cifra precisa, mas em muitos outros o arredondamento permite expressar melhor a ordem de grandeza. Por exemplo, em vez de registrar que o orçamento da Secretaria de Segurança Pública do estado num certo ano foi de R\$ 20.327.015,31, pode-se informar que foi de pouco mais de 20 milhões e 300 mil reais.
- l) **Ordinais:** De modo geral, só utilizar números ordinais até o vigésimo. Melhor dizer “fulano é o número 235 da lista...” do que informar que ele é o “ducentésimo trigésimo quinto”. O mesmo vale para números de delegacias ou distritos policiais (DPs).
- m) **Endereço:** Não usar endereço postal para localizar um determinado acontecimento. Poucos ouvintes saberão onde fica o número 3.500 da Avenida Brasil. Mas pode-se dizer que o problema aconteceu na Avenida Brasil, próximo à entrada da Ilha do Governador.
- n) **Siglas:** As siglas de total domínio público numa certa região não precisam ser decodificadas, como Dersa, em São Paulo, e Cedae, no Rio de Janeiro. Mas, quando a mensagem se destinar também a outras regiões (como nos noticiários em rede), deve-se explicar a função do órgão designado pela sigla. Por exemplo, “a Dersa, empresa que administra as principais rodovias de São Paulo”, ou “a Cedae, empresa responsável pelo abastecimento de água do estado do Rio”.

o) Pontuação e acentuação: É imprescindível, não só em mensagens para a imprensa escrita, mas também para o rádio e a TV, pontuar corretamente o texto e acentuar corretamente as palavras. O fato de a notícia ser transmitida oralmente não dispensa de modo algum o cumprimento das regras gramaticais, pois se escreve para alguém que irá ler e interpretar a mensagem. Os sinais gráficos de pontuação e de acentuação são fundamentais para que o(a) locutor transmita essa mensagem de forma adequada e para que o(a) ouvinte possa compreendê-la. Como já dito, recomenda-se que o(a) redator(a) leia seu texto em voz alta para avaliar se a notícia pode ser lida e entendida corretamente.

p) Erros e armadilhas comuns a evitar:

A nível de: o correto seria “em nível de”, mas o ideal é não usar esse tipo de expressão, que já se tornou um cacoete de linguagem.

Ao invés: significa ao contrário. Portanto, não deve ser usada para substituir “em vez de”.

Definir: a palavra costuma ser usada, erradamente, como sinônimo de escolher e preferir.

De menor: uma pessoa com menos de 18 anos não é “de menor” e, sim, menor de idade. A palavra “menor”, por sinal, traz quase sempre uma carga de preconceito. Preferível usar criança, menino(a), adolescente.

Gramas: como medida de peso, é palavra masculina. Por exemplo, trezentos gramas de presunto.

Independente: Adjetivo usado erroneamente como advérbio. Em vez de “o Brasil venceu a partida, independente de ter jogado mal”, o correto seria ... “independentemente de ter jogado mal”, mas é ainda melhor uma forma mais simples, como “o Brasil venceu a partida, mesmo jogado mal”.

Onde: deve sempre referir-se a um local. Não substitui “no qual”, “em que” etc. E *aonde* significa *para onde*.

Questionar: Significa pôr em dúvida, e não perguntar ou interrogar.

Redundâncias: Deve-se evitar expressões como fato real, fato verídico, boato falso, empréstimo temporário, previsão para o futuro, sair para fora, entrar para dentro, subir para cima, descer para baixo, conviver junto,

ganhou grátis, surpresa inesperada, ambos os dois, chuva que cai, há muito tempo atrás...

Verbos irregulares: “Havia mil pessoas”, e não “havam...”; “faz 20 anos”, e não “fazem...”

Pronomes: Diz-se “entre mim e fulano”, não “entre eu e fulano”.

Concordância e quantidade: “metade do time *entrou* em campo” (e não entraram); “a maioria dos meninos *desistiu*” (e não desistiram); “uma parte dos alunos *foi...*” (e não foram); “23 por cento *conhecem...*” (e não conhece).

