



UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ
CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS APLICADOS
CURSO DE MESTRADO PROFISSIONAL EM PLANEJAMENTO E POLÍTICAS
PÚBLICAS

LUIZ PAULO NOGUEIRA LINO

O CONTROLE DISCIPLINAR DA ATIVIDADE POLICIAL MILITAR NO CEARÁ DE
2011 A 2016

FORTALEZA-CEARÁ
2017

LUIZ PAULO NOGUEIRA LINO

O CONTROLE DISCIPLINAR DA ATIVIDADE POLICIAL MILITAR NO CEARÁ DE
2011 A 2016

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Planejamento e Políticas Públicas. Área de concentração: Planejamento e Políticas Públicas.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Maria Glaucíria Mota Brasil.

FORTALEZA-CEARÁ
2017

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

Universidade Estadual do Ceará

Sistema de Bibliotecas

Lino, Luiz Paulo Nogueira .
O controle disciplinar da atividade policial
militar no Ceará de 2011 a 2016 [recurso eletrônico]
/ Luiz Paulo Nogueira Lino. - 2017 .
1 CD ROM: il. ; 4 1/2 pol.

CD-ROM contendo o arquivo no formato PDF do
trabalho acadêmico com 101 folhas, acondicionado em
caixa de DVD Slim (19 x 14 cm x 7 mm).

Dissertação (mestrado profissional) - Universidade
Estadual do Ceará, Centro de Estudos Sociais
Aplicados, Mestrado Profissional em Planejamento e
Políticas Públicas, Fortaleza, 2017 .

Área de concentração: Políticas Públicas..
Orientação: Prof.ª Dra. Maria Glauécia Mota
Brasil..

1. Controle Disciplinar. 2. Atividade Policial
Militar. 3. Segurança Pública. I. Título.

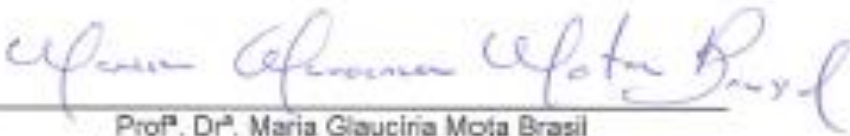
LUIZ PAULO NOGUEIRA LINO

O CONTROLE DISCIPLINAR DA ATIVIDADE POLICIAL MILITAR NO CEARÁ DE
2011 A 2016

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Planejamento e Políticas Públicas. Área de concentração: Planejamento e Políticas Públicas.

Aprovada em: 27 de setembro de 2017

BANCA EXAMINADORA



Prof.ª Dr.ª Maria Glaucínia Mota Brasil
Universidade Estadual do Ceará - UECE



Prof. Dr. Emanuel Bruno Lopes Sousa
Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira - UNILAB



Prof. Dr. José Lenho Silva Diógenes
Universidade Federal do Ceará - UFC

AGRADECIMENTOS

Agradeço, em primeiro lugar, a Deus, força maior que há em nossas vidas, nosso criador e protetor, que está ao nosso lado em todos os momentos.

À minha família e, em especial, à minha mãe, Maria Auxiliadora Nogueira da Silva, e à minha esposa, Karla Ingrid Alves Silva Nogueira, às quais dedico imensurável amor, respeito, gratidão e admiração.

À Universidade Estadual do Ceará, instituição de ensino superior valorosa e por mim muito estimada, pois é a minha guarida nesta caminhada acadêmica desde o início da minha graduação em Administração, ainda no ano 2005.

À minha orientadora, Prof^ª. Dra. Maria Glaucéria Mota Brasil, que me acompanhou e me guiou neste trabalho sempre com muita atenção e zelo ao repassar conhecimentos sem os quais não conseguiria concluir este trabalho.

“No Brasil, empresa privada é aquela que é controlada pelo governo e empresa pública é aquela que ninguém controla.”

(Roberto de Oliveira Campos)

RESUMO

Este trabalho propõe-se a estudar o exercício do controle disciplinar por parte da Controladoria Geral de Disciplina dos Órgãos de Segurança Pública e Sistema Penitenciário (CGD) sobre a atividade policial militar no Estado do Ceará no período compreendido entre os anos 2011 e 2016. O recorte temporal delimitado justifica-se pelo fato de ser o ano 2011 o primeiro de atuação da CGD e o ano 2016 o último que nos fornece dados consolidados a respeito do objeto de estudo. Logo, a pesquisa que ora se inicia encontra seu significado primordial na necessidade identificada pelo autor – como estudante, como policial militar há mais de 10 anos e, acima de tudo, como cidadão – de compreender como se desenvolvem as ações de fiscalização dos policiais militares cearenses sob o aspecto disciplinar. A abordagem do tema ocorre, primeiramente, mediante a exploração e a descrição dos principais instrumentos normativos que regem os dois órgãos públicos centrais nesta análise. As normas em questão são o Estatuto e o Código Disciplinar dos Militares Estaduais do Ceará, além da Emenda à Constituição Estadual e da Lei Complementar que permitiram a criação da CGD. Em consequência, o estudo aprofunda suas observações através da obtenção de dados quantitativos relativos aos principais aspectos que delimitam e caracterizam o controle disciplinar do trabalho policial militar, tais como os procedimentos apuratórios instaurados, as sanções disciplinares aplicadas, as transgressões mais comuns entre aquelas comprovadamente cometidas e a quantidade de PMs formalmente investigados. Para tanto, a metodologia utilizada abrange as pesquisas bibliográfica, documental e quantitativa, sendo que esta, já brevemente descrita acima, possui como fonte uma ferramenta valiosa de transparência das ações do poder público perante a sociedade, o Serviço de Informação ao Cidadão mantido pelo Sistema de Ouvidoria, cujo gerenciamento é realizado pela Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado. Os dados analisados e apresentados foram obtidos, portanto, por meio de solicitações encaminhadas eletronicamente e de forma totalmente imparcial por este autor, assim como qualquer cidadão pode fazer apenas com o fornecimento de algumas informações pessoais. Dessa forma, alcançamos, por fim, os resultados da pesquisa, que consistem na identificação objetiva de como e de que forma a CGD exerce o controle disciplinar sobre as ações policiais militares no Ceará, pressuposto indispensável para o desenvolvimento futuro de políticas públicas eficientes.

Palavras-chave: Controle Disciplinar. Atividade Policial Militar. Segurança Pública.

ABSTRACT

This work intends to study the exercise of disciplinary control by the Comptroller General of Discipline of the Public Security and Prison System (CGD) on military police activity in the State of Ceará in the period between 2011 and 2016. O delimited time cut is justified by the fact that 2011 is the year CGD's first activity and the year 2016 is the last one to provide consolidated data regarding the object of study. Therefore, the research that begins now finds its primordial meaning in the need identified by the author - as a student, as a military police officer for more than 10 years and, above all, as a citizen - to understand how the military police surveillance actions are developed under the disciplinary aspect. The approach of the theme occurs first, through the exploration and description of the main normative instruments that govern the two central public agencies in this analysis. The norms in question are the Statute and the Disciplinary Code of the State Military of Ceará, besides the Amendment to the State Constitution and of the Complementary Law that allowed the creation of CGD. As a consequence, the study deepens its observations by obtaining quantitative data regarding the main aspects that delimit and characterize the disciplinary control of military police work, such as the procedures established, the disciplinary sanctions applied, the most common transgressions among those proven to be committed and the quantity of PMs formally investigated. To that end, the methodology used covers bibliographical, documentary and quantitative research, and this one, already briefly described above, has as its source a valuable tool for transparency in the actions of public power before society, the Citizen Information Service maintained by the Ombudsman System, which is managed by the State Comptroller and General Ombudsman. The data analyzed and presented were therefore obtained by means of requests forwarded electronically and in a totally impartial manner by this author, just as any citizen can do with the provision of some personal information. In this way, we finally reach the research results, which consist in the objective identification of how CGD exercises disciplinary control over military police actions in Ceará, a necessary precondition for the future development of efficient public policies.

Keywords: Disciplinary Control. Military Police Activity. Public Security.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 -	Passo-a-passo do registro de demandas junto ao SIC.....	31
Figura 2 -	Eixos de atuação da CGD.....	58
Figura 3 -	Demissões e expulsões aplicadas pela CGD de 2013 a março de 2017.	78

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Despesas totais do Ceará e despesas com a CGD (2013-2016).....	55
Tabela 2 - Despesas totais do Ceará e despesas com a PMCE (2013-2016).....	55
Tabela 3 - Quantitativo de PMs investigados e procedimentos por ano.....	71
Tabela 4 - Soluções aplicadas às apurações formais.....	76

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Procedimentos instaurados no âmbito da CGD (2011-2016).....	72
Gráfico 2 - Procedimentos instaurados X PMs investigados (2011-2016).....	73
Gráfico 3 - Registos de sanções aplicadas a PMs pela CGD (2011-2016).....	77
Gráfico 4 - Procedimentos estratificados entre oficiais e praças (2011-2016).....	80
Gráfico 5 - Arquivamentos/absoluções entre PMs na CGD (2011-2016).....	81
Gráfico 6 - As cinco principais transgressões disciplinares entre PMs (2011- 2016).....	83

LISTA DE QUADRO

Quadro 1 - Pontos distintivos entre controle interno e controle externo.....	19
-------------------------------------------------------------------------------------	-----------

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CBMCE	Corpo de Bombeiros Militar do Ceará
CCDS	Conselho Comunitário de Defesa Social
CD	Conselho de Disciplina
CDME	Código Disciplinar dos Militares Estaduais
CF/88	Constituição Federal de 1988
CGD	Controladoria Geral de Disciplina dos Órgãos de Segurança Pública e Sistema Penitenciário
CGE	Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado do Ceará
CGOSP	Corregedoria Geral dos Órgãos de Segurança Pública
CJ	Conselho de Justificação
CODISP	Conselho de Disciplina e Correição
CPM	Código Penal Militar
CVLI	Crime Violento Letal Intencional
DOE	Diário Oficial do Estado
FFAA	Forças Armadas
GTAC	Grupo Tático de Atividade Correicional
MP	Ministério Público
PCCE	Polícia Civil do Ceará
PAD	Procedimento Administrativo-Disciplinar
PD	Procedimento Disciplinar
PM	Policia Militar
PMCE	Polícia Militar do Ceará
PMMG	Polícia Militar de Minas Gerais
PNDH	Programa Nacional de Direitos Humanos
RMF	Região Metropolitana de Fortaleza
SOU	Sistema de Ouvidoria
SSPDC	Secretaria da Segurança Pública e Defesa da Cidadania
SSPDS	Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social
TCE	Tribunal de Contas do Estado do Ceará

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
2	O CONTROLE DA ATIVIDADE POLICIAL MILITAR	33
2.1	CONTROLE: CONCEITOS E PRINCIPAIS ASPECTOS.....	36
2.2	O CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	41
2.3	ÓRGÃOS DE CONTROLE DA ATIVIDADE POLICIAL MILITAR.....	43
2.4	O CONTROLE DISCIPLINAR DA ATIVIDADE POLICIAL MILITAR....	47
3	A CONTROLADORIA GERAL DE DISCIPLINA	54
3.1	A ATUAÇÃO DA CGD.....	56
3.2	A ORGANIZAÇÃO FUNCIONAL DA CGD.....	60
3.3	O MODELO CORREICIONAL ATRIBUÍDO À CGD.....	64
3.3.1	As singularidades do novo modelo correicional	64
4	O CONTROLE DISCIPLINAR E A ATIVIDADE POLICIAL MILITAR	67
4.1	O CONTROLE DISCIPLINAR EM NÚMEROS.....	68
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	84
	REFERÊNCIAS	88
	ANEXOS	96
	ANEXO A – ORGANOGRAMA DA CGD.....	97
	ANEXO B – MAPA ESTRATÉGICO DA CGD.....	98
	ANEXO C – ORGANOGRAMA DA PMCE.....	99
	ANEXO C – ORGANOGRAMA DA CGE.....	100

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho propõe-se a estudar os principais aspectos do controle disciplinar exercido pela Controladoria Geral de Disciplina dos Órgãos de Segurança Pública e Sistema Penitenciário (CGD) sobre a atividade policial militar no Ceará, tomando como base o período compreendido entre o ano 2011 e o ano 2016, tema este que possui ligação com diversos outros, tais como o contexto sociopolítico, o nível de desenvolvimento da administração pública e até mesmo o contexto histórico de nossa sociedade. Assim, compreendemos que o nosso objeto de estudo relaciona-se às últimas três ou quatro décadas da história nacional, quando o Brasil passou por profundas transformações sociais, principalmente na segunda metade da década de 1980 com a saída do regime ditatorial militar e o início de um processo de redemocratização, simbolizado pela promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88).

Em se tratando do recente período ditatorial, aliás, é inegável que as polícias militares também assumiram papel ativo na execução de muitas ações que resultaram em crimes de tortura, bem como no desaparecimento e na morte de opositores do regime de exceção estabelecido em 1964. Lemgruber et al (2003) apontam, inclusive, a existência atual de uma influência autoritária nos órgãos policiais herdada dos tempos de regime militar, tal como França (2016, p. 78), segundo o qual “na presença da normalidade da estrutura organizativa e operativa das polícias militares em nosso País, podemos perceber resquícios de autoritarismo em plena democracia política”. Também acredita na existência dessa herança de autoritarismo na atividade policial Lima (1999, p. 35), que identifica os órgãos policiais a serviço do Estado “para conciliar forçadamente ou para reprimir conflitos, e não para resolvê-los”. Fato é que com a redemocratização as polícias militares deixaram o papel prioritário de auxiliares das Forças Armadas (FFAA) e tornaram-se protagonistas na preservação da ordem pública com o policiamento ostensivo, voltando o foco de suas ações para a segurança pública nos estados da Federação.

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

[...]

V – polícias militares e corpos de bombeiros militares.

[...]

§ 5º 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. (CONSTITUIÇÃO FEDERAL DO BRASIL, 1988).

Em contrapartida a essa readequação do sistema de segurança pública brasileiro mediante a separação clara de funções entre as FFAA e as polícias, iniciou-se um fenômeno paralelo de expansão da violência a partir dos grandes centros urbanos brasileiros, o que se apresentou mais intensamente sob algumas facetas, das quais destacamos a modalidade inegavelmente mais nociva à sociedade, que são os crimes contra a vida.

Alba Zaluar (1999) afirma que o cenário de avanço da violência impõe importantes desafios ao desenvolvimento nacional na medida em que indica o fracasso das políticas de segurança pública, sendo essa a principal razão para se considerar a democracia brasileira como inacabada. Prosseguindo essa linha de raciocínio a autora expõe ainda outros pontos acerca do seu estudo sobre a violência urbana, como os paradoxos observados no momento de redemocratização do Brasil, dos quais destacamos o mais pertinente.

O primeiro paradoxo: por que o processo de democratização no Brasil, que começou ainda em 1978, foi acompanhado por taxas crescentes de criminalidade, mais especialmente de homicídio entre homens jovens? (ZALUAR, 2007, p. 01).

A contraposição de fatores exposta por Zaluar (1999) aponta, na verdade, para um contexto complexo que envolve a segurança pública e, portanto, o trabalho das polícias. Expressando toda essa complexidade presente na atividade policial, Greene (2002) aborda o verdadeiro papel desses órgãos.

Se o papel da polícia é, principalmente, a preocupação com o crime ou o seu controle – ou se inclui outras funções –, isso tem sido uma questão que permanece em primeiro plano nos debates. E são questões ainda não resolvidas saber até onde a aplicação da repressão na manutenção da lei está relacionada à administração, à profissionalização e ao contato com os ambientes, ou à qualidade das interações entre a polícia e a sociedade. (GREENE, 2002, p. 10).

Numa perspectiva ainda mais compartimentada da questão há os números divulgados pelo Anuário Brasileiro de Segurança Pública (2016) quanto aos

casos tanto de policiais mortos de forma violenta como de cidadãos mortos por policiais. Os dados apontam que no ano 2015 foram vítimas de homicídio consumado 393 policiais em todo o Brasil, enquanto no mesmo período 3.345 pessoas perderam a vida em decorrência de intervenções policiais. Por outro lado, segundo o mesmo estudo, a população brasileira também reconhece algumas questões inerentes à atividade policial, visto que 64% acreditam que os policiais são “caçados” pelo crime e 63% acreditam que esses profissionais não têm boas condições de trabalho. Tais dados revelam, sobretudo, o elevado grau de tensão que se instala nas relações entre órgãos policiais e sociedade nas últimas décadas no Brasil, o que só traz prejuízos para ambas as partes.

A respeito desse cenário, que potencializa conflitos entre policiais e cidadãos e estimula os excessos, temos ainda a seguinte assertiva.

Há evidências de que expressivos setores da população têm uma percepção negativa do policial, ainda que, curiosamente, sejam favoráveis ao aumento da repressão. Coloca-se a questão de saber se o cidadão policial está ciente dessa percepção negativa e se é sensível à hostilidade da opinião pública. (MENANDRO; SOUZA, 1996, p. 2).

Nesse sentido, Brasil (2012a, p. 4) declara que “a violência e o arbítrio da polícia, na maioria das vezes, têm apoio de uma parcela considerável da população e de alguns setores mais conservadores da sociedade”, o que demonstra uma percepção ambígua de boa parte dos cidadãos a respeito da violência e da atuação policial no cotidiano.

Contudo, após os acontecimentos da década de 1980, os governos eleitos passaram a responder às demandas sociais reprimidas e o Estado teve de buscar formas de melhor fiscalizar as ações realizadas pelos seus agentes, em especial os policiais. Isso implicou o surgimento, já a partir dos anos 1990, dos primeiros órgãos voltados para o controle específico da atividade policial. O próprio legislador constitucional preocupou-se com o tema e designou expressamente o Ministério Público como o controlador da atividade policial, atribuindo-lhe, para tanto, a competência de controle externo.

[...]

VIII – exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior; (CONSTITUIÇÃO FEDERAL DO BRASIL, 1988).

Logo, o Ministério Público assumiu papel pioneiro na fiscalização das ações policiais, mas a sua contribuição para tal atividade demonstrava-se ainda insuficiente para o acompanhamento efetivo de tantos agentes e de inúmeras ações, haja vista o grande universo de policiais militares em atuação¹ em todo o Brasil. Desde a década de 1990, pois, passaram a atuar no cenário nacional – não sendo diferente no Ceará – órgãos públicos responsáveis por fiscalizar especificamente as atividades policiais, dentre os quais podemos destacar, em termos gerais, as ouvidorias, as corregedorias e, no caso deste estudo, um órgão de controle externo disciplinar.

No Ceará, tal como em São Paulo, também existe uma Ouvidoria, mais precisamente um Sistema de Ouvidoria (SOU) mantido pela Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado (CGE), órgão que adquiriu essa denominação com a edição da Lei Estadual nº. 14.306/2009. Na verdade, a CGE sucedeu a Ouvidoria Geral do Estado² (criada através da Lei Estadual nº. 12.686/1997). A divisão operacional do SOU é realizada, basicamente, em setoriais que correspondem aos órgãos públicos e/ou às secretarias de Estado. Para ilustrar esse modelo de divisão, podemos mencionar a Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social (SSPDS), à qual corresponde uma ouvidoria setorial específica. Da mesma forma, os órgãos vinculados à Pasta também possuem uma ouvidoria setorial cada um e todas estas se relacionam diretamente com o SOU/CGE. Esse arranjo funcional leva à conclusão de que cada setorial cuida apenas do ente público ao qual corresponde, seja ele secretaria de Estado ou apenas órgão público vinculado.

¹ De acordo com o “Perfil dos Estados e Municípios Brasileiros 2014”, estudo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Brasil tem um total de 425.248 policiais militares e 117.600 policiais civis em atividade, o que implica uma média nacional de 1 PM para cada 473 habitantes, valendo ressaltar que o estado do Ceará possuía na ocasião, em meados de 2013, 15.926 PMs ativos. Após esse estudo do IBGE, porém, não tivemos outro levantamento oficial até o presente momento.

² A criação da Ouvidoria Geral do Estado, da Secretaria da Segurança Pública e Defesa da Cidadania e da Corregedoria Geral dos Órgãos de Segurança Pública ocorreu em 1997, no segundo governo de Tasso Jereissati (1995-1998), como parte de uma política implementada na área da segurança pública com o objetivo de enfrentar uma série de crises iniciadas com o chamado “Caso França”, que expôs o envolvimento de policiais civis e militares com a corrupção, com o tráfico de drogas, com outros crimes e colocou em xeque a cúpula da segurança pública à época. (ver Brasil, 2000).

Não obstante, merece maior destaque no controle das ações policiais a atividade classificada como de correição disciplinar, que, atualmente, é desenvolvida pela Controladoria Geral de Disciplina dos Órgãos de Segurança Pública e Sistema Penitenciário, órgão estadual criado através da Lei Complementar nº 98/2011 e cuja origem está na alteração da Constituição Estadual provocada pela Emenda nº 70/2011, a qual acrescentou o artigo 180-A à Carta Constitucional do Ceará³.

Com a criação da CGD, o Estado do Ceará adotou uma forma singular de controle disciplinar das polícias, pois nenhum outro estado da Federação possui formato exatamente igual. Dessa forma, a Controladoria substituiu a Corregedoria Geral dos Órgãos de Segurança Pública e, ao contrário desta, que era vinculada operacionalmente à Pasta da Segurança Pública e estava no mesmo patamar organizacional dos entes fiscalizados, recebeu o status de secretaria de Estado, deixando de exercer controle interno e passando, em tese, a exercer controle externo. Devemos observar, todavia, que a criação da CGD como uma política pública percorreu rapidamente as fases componentes do respectivo processo (formação da agenda – formulação das políticas – tomada de decisão – implementação – avaliação), visto que não existiu ampla discussão a respeito do tema junto aos setores interessados ou junto à própria sociedade cearense para que houvesse a sua clara inclusão na formação da agenda, assim como não se tem uma avaliação satisfatória de seus resultados.

Além disso, há também divergências sobre a natureza do controle exercido pela CGD. Verificamos, aliás, que as diferenças entre controle interno e controle externo no setor público são, de tal forma, substantivas, que a CF/88 prescreve as delimitações gerais de cada espécie definindo que o controle interno é realizado pelos próprios órgãos estatais, enquanto o controle externo compete ao Poder Legislativo com o auxílio dos Tribunais de Contas. São dedicados à

³ A Emenda à Constituição Estadual do Ceará nº. 70/2011 criou o artigo 180-A, que traz a seguinte redação: [o] Poder Executivo instituirá, na forma da lei, a Controladoria Geral de Disciplina dos Órgãos de Segurança Pública e Sistema Penitenciário, de controle externo disciplinar, com autonomia administrativa e financeira, com objetivo exclusivo de apurar a responsabilidade disciplinar e aplicar as sanções cabíveis aos militares da Polícia Militar, militares do Corpo de Bombeiros Militar, membros das carreiras de Polícia Judiciária e membros da carreira de Segurança Penitenciária.

diferenciação entre essas duas espécies de controle os artigos 71 e 74 do texto constitucional, nos quais fundamentamos o quadro abaixo.

Quadro 1 – Pontos distintivos entre controle interno e controle externo

CONTROLE INTERNO	CONTROLE EXTERNO
REQUER AUTONOMIA	REQUER INDEPENDÊNCIA
INSERIDO NA ESTRUTURA DO PRÓPRIO ÓRGÃO CONTROLADO	ESTRANHO À ESTRUTURA DO ÓRGÃO CONTROLADO
DECISÕES DE CARÁTER SUGESTIVO	DECISÕES DE CARÁTER DECISÓRIO
EXERCIDO SOBRE ATOS DE SUBORDINADOS	PRESCINDE DA RELAÇÃO DE SUBORDINAÇÃO
NÃO POSSUI COMPETÊNCIA PUNITIVA	POSSUI COMPETÊNCIA PUNITIVA

Fonte: elaborada pelo autor

Portanto, além de representar uma mudança estrutural na organização do Estado, a CGD ampliou o espectro de atuação do controle disciplinar, porquanto também ficaram sob a sua competência os agentes do Sistema Penitenciário. Porém, destacamos que os trabalhos de apuração desenvolvidos em seu âmbito são conduzidos por servidores pertencentes aos mesmos entes controlados. Por isso, acreditamos em uma natureza híbrida da Controladoria Geral de Disciplina, que possui simultaneamente definição legal de órgão de controle externo com estrutura funcional típica de órgão de controle interno.

Diante disso e dada a situação corrente à época da criação da CGD, quando se acumulavam muitas apurações sem solução, elevou-se o enfoque na capacidade de reprimir as más condutas e preservar a disciplina através de reprimendas disciplinares, das quais mencionamos destacadamente a demissão e a expulsão como as mais graves. Silva (2013) ressalta a relevância do controle disciplinar exercido pela CGD sob uma compreensão essencialmente legalista e estabelece amplas relações de causa e efeito.

O trabalho de correição desenvolvido é de fundamental importância para o desempenho dos policiais militares, haja vista desencorajar a prática de atos ilícitos por agentes da segurança pública e garantir à sociedade acolhimento e segurança contra desvios de conduta desses profissionais. (SILVA, 2013, p. 06).

No contexto sociopolítico atual do Brasil é fato que a prestação de um serviço de segurança pública mais eficiente representa um dos maiores desafios para o Estado, a quem cabe a criação de políticas públicas capazes de mitigar os efeitos do fenômeno da violência. Com a atenção concentrada sobre as políticas de segurança pública, seja pelo seu aspecto de relevância social ou pelo aspecto de controle da atividade policial, constatamos o papel de destaque assumido pelas polícias militares, que são os principais atores no enfrentamento direto da violência em todo o território nacional. Em âmbito local, é a Polícia Militar que possui o maior contingente de pessoal ativo entre todas as forças de segurança – com cerca de 17.000 profissionais em atividade – e que ocupa todos os 184 municípios cearenses de forma permanente.

Em outra frente, a intensa cobrança por bons resultados também está presente no cotidiano dos PMs. Forma-se, assim, um cenário que mescla a grande demanda de trabalho para os policiais militares e a expectativa por ações e políticas públicas que atendam plenamente aos anseios da sociedade quanto à segurança. Acrescente-se a isso o fator peculiar de que as intervenções diárias realizadas pela PMCE no meio social em decorrência do atendimento de demandas resultam, por vezes, no uso de medidas coercitivas com o uso da força.

Quanto a isso, Weber (2008) compreende o monopólio do uso legítimo da força por parte do Estado como um fenômeno do processo civilizador. Assim, concentra-se nos órgãos policiais a capacidade ativa para usar a força legítima em nome dos interesses da sociedade e do poder público, o que não implica, porém, a prevalência do simples arbítrio pessoal dos agentes nos atos realizados. Nas palavras desse autor, o Estado é colocado como uma entidade que se sobrepõe aos conflitos sociais até mesmo com o emprego de meios coercitivos, conforme o modelo estatal brevemente descrito adiante.

Em nossa época, entretanto, devemos conceber o Estado contemporâneo como uma comunidade humana que, dentro dos limites de determinado território – a noção de território corresponde a um dos elementos essenciais do Estado –, reivindica o monopólio do uso legítimo da violência física. (WEBER, 2004, p.56).

E exatamente porque cabe às polícias, em especial às polícias militares, essa faculdade tão própria do Estado – o monopólio legítimo do uso da força – é que se torna fundamental controlar o seu exercício. Por isso, os mecanismos de fiscalização da atividade policial militar mostram-se como de grande importância para a sociedade, pois qualquer excesso no emprego da força pode provocar resultados irreversíveis para os cidadãos e para a sociedade.

Tomando ainda como base essa prerrogativa dos órgãos policiais de lançarem mão da força como instrumento de coerção para fazer cumprir as leis que regem Estado e sociedade e o controle necessário sobre tal discricionariedade, temos o que preceitua o Ministério Público de Goiás, através de seu Manual de Controle Externo da Atividade Policial.

Como a atividade policial pode incorrer em excessos por fazer uso da força em nome do Estado, exige-se, dessa forma, mecanismos de controle externo para repressão aos eventuais desvios de conduta dos policiais, combate à impunidade e bloqueio das interferências na atividade correicional. (FREIRE, 2009, p. 14).

Diante do exposto, passamos a delimitar o objeto de estudo reiterando, primeiramente, o pressuposto de que o foco do trabalho repousa sobre a observação do controle exercido pela CGD sobre a atividade policial militar no Ceará de 2011 a 2016. Buscamos, em suma, identificar como o controle disciplinar foi exercido sobre os PMs nesse período. Cabe destacar que a inquietação fundamental para a elaboração deste trabalho provém do perfil do pesquisador, policial militar – oficial de carreira – há mais de 11 anos e atualmente no cargo de Capitão, com atuação predominante em unidades (batalhões) e subunidades (companhias) operacionais da Capital e da Região Metropolitana. Assim, os motivos que embasaram esta pesquisa relacionam o seu autor sob quatro perspectivas: como observador do tema; como sujeito passivo do controle disciplinar; como sujeito ativo do controle disciplinar – por conta da natureza das funções inerentes ao cargo ocupado no oficialato – e como cidadão que anseia por um melhor serviço de segurança pública.

É importante compreendermos que não somente a sociedade passou a exigir melhorias na segurança pública. Os profissionais dessa área, diante de

algumas contingências e da inércia dos gestores públicos, também passaram a questionar mais as próprias ações estatais, fazendo surgir, com isso, uma espécie de diálogo entre a cultura policial militar e a cultura política (ALMEIDA, 2007), na medida em que a classe militar estadual aproximou-se da vida política local, algo incomum no Ceará até pouco tempo atrás. Exemplos claros desse diálogo entre polícia e política foram os movimentos reivindicatórios realizados por PMs cearenses já desde o ano 2010, os quais culminaram na greve da categoria durante a transição do ano 2011 para o ano 2012⁴, meses após a criação da CGD. A incidência mais frequente e incisiva do poder disciplinar sobre as ações policiais militares desencadeou um forte sentimento de resistência nesses agentes, em especial porque tornou mais ativo o controle disciplinar exercido.

Segundo dados pontuais divulgados pela própria Controladoria Geral de Disciplina, do ano 2014 até o mês de julho do ano 2015, ou seja, em aproximadamente 18 meses, foram investigados 1.674 servidores através de procedimentos administrativos de variadas espécies. Desse total, 1.460 – cerca de 80% – eram policiais militares. Verificamos com tais dados que, tal como ocorre no campo das políticas de segurança pública finalísticas, também no âmbito do controle disciplinar a PMCE é o órgão que mais demanda os procedimentos apuratórios, o que está dentro da normalidade devido às suas dimensões institucionais já referidas.

Definimos, então, que o objetivo geral é investigar como foi exercido o controle disciplinar por parte da Controladoria Geral de Disciplina sobre a atividade policial militar no Ceará do ano 2011 ao ano 2016. Conseqüentemente, estabelecemos também os objetivos específicos abaixo citados.

- Identificar quais atividades compõem o exercício efetivo do controle disciplinar pela CGD sobre os PMs cearenses;
- Verificar os principais aspectos dos processos disciplinares instaurados pela CGD sobre a conduta dos policiais militares;

⁴ Por conta do movimento paredista deflagrado por parte significativa do efetivo da Polícia Militar do Ceará no ano 2011, a sociedade cearense passou por momentos tensos, sendo que no último dia de greve, 03/01/2012, comércio, escolas, bancos e até a Prefeitura de Fortaleza encerraram suas atividades de forma abreviada devido aos caos instalado. (PORTAL DE NOTÍCIAS G1, 04/01/2012). Depois desses acontecimentos, como uma decorrência direta, os principais líderes da categoria naquela ocasião chegaram a cargos eletivos no Poder Legislativo, em suas três esferas.

- Conhecer as espécies mais comuns de transgressão disciplinar comprovadamente cometidas pelos PMs.

Feitas tais colocações sobre a apresentação do tema e das justificativas que amparam a realização dos esforços inerentes ao estudo, chegamos ao questionamento que norteará as ações de pesquisa, qual seja a questão de partida: quais os principais aspectos do exercício do controle disciplinar pela CGD sobre a atividade policial militar no Ceará?

Diante do exposto, passamos discutir o referencial teórico adotado a partir da compreensão inicial dos sistemas de controle inseridos na administração pública brasileira. Para Bueno (2013), nesse sentido, “o controle dos atos públicos significa um pressuposto básico do regime democrático”, pois com ele o cidadão pode melhor acompanhar o desenvolvimento do Estado. Adiante ampliamos a compreensão proposta para os temas secundários relacionados ao objeto.

Em primeiro plano, é válido tratar das violações e/ou más condutas cometidas por policiais militares em pleno exercício de suas atividades, cujas formas de manifestação são variadas, como as agressões físicas e/ou verbais, ameaças, abuso de autoridade, corrupção, tortura, assassinatos, formação de milícias e outras⁵. Devido, principalmente, aos fatores mencionados em linhas anteriores, a violência praticada por policiais militares tornou-se um dos problemas que mais preocupam o poder público e a sociedade.

Pinheiro (2013) assegura que a violência policial constitui um contraponto às expectativas do processo civilizador no cenário nacional e que tais casos são, de tal forma, disseminados que representam um embaraço verdadeiro a esse processo. Já de acordo com Mesquita Neto (1999, p. 130), “a violência policial é um tipo relativamente raro no universo dos casos de violência e um acontecimento relativamente raro no universo das interações entre policiais e não-policiais (sic). Mas é um tipo de violência que afeta um grande número de pessoas”.

⁵ De forma muito semelhante, Costa (2004) define a tortura, a detenção violenta, a morte sob custódia, o abuso da força letal, o controle violento de manifestações públicas e as operações policiais com intimidação e vingança como os principais tipos de violência policial.

Pinheiro (2009), por sua vez, afirma que a realidade cotidiana é permeada pela costumeira violação de determinações disciplinares relativas ao uso moderado da força em operações policiais, revelando, em seu posicionamento, a violência policial como um fenômeno disseminado no tecido social. Contrapondo também essa afirmação, coloca-se que os casos de violência policial não são uma prática instituída nas corporações policiais militares, mas sim uma prática distorcida da atividade-fim das mesmas (FRAGA, 2006).

Esse contexto, devido à complexidade inequívoca dos seus fatores, remete-nos à ideia do "dilema civilizatório", delimitado a seguir e que se refere aos conflitos sociais, mas com suas desproporções em comparação com a realidade vivida na sociedade brasileira contemporânea.

O "dilema civilizatório" é definido como a não obediência às regras formais do direito manifestada por práticas sociais afastadas das próprias instituições que formam a sociedade e do respeito à justiça, mas próximas das pessoas que se apropriam do poder sobre o exercício da violência para benefício próprio. (ZALUAR, 1998).

O dilema proposto pela autora está marcado pelos limites do uso legítimo da força que devem ser respeitados pelos policiais. Dessa forma, a defesa de políticas públicas de segurança baseadas no controle disciplinar como forma de reduzir os índices de violência policial passou a ser considerada com mais prioridade (CALDEIRA, 2000; NEME, 1999). Cano (2005) expande essa ideia e fundamenta os seus argumentos a respeito dos aspectos do controle da atividade policial.

Todas as agências públicas precisam de controle social para garantir o cumprimento de suas funções de forma satisfatória. No caso da polícia, depositária do monopólio estatal da violência legítima, esta necessidade é ainda mais peremptória, pois um desvio de conduta pode ter consequências dramáticas. (CANO, 2005, p. 01).

Nesse contexto, surge também outro fator importante, o controle social, que visa à proteção do cidadão, considerado a parte mais frágil na relação entre Estado e sociedade, notadamente através de ações de afirmação da cidadania representadas pela participação em atividades estatais, como as definições orçamentárias – orçamento participativo –, por exemplo. Entre as instâncias que

representam o controle social aqui descrito, destacamos os Conselhos Comunitários de Defesa Social (CCDS). É importante distinguir, todavia, que a compreensão de controle social ora colocada consiste na fiscalização direta das ações estatais pelos próprios cidadãos, tal como defende Lock (2012) ao exemplificar a sua interpretação do termo como sendo a participação popular nas ações e políticas públicas.

Alvarez (2004) constrói outro conceito, no qual concebe o controle social como o conjunto de mecanismos genéricos de regulação e controle dos comportamentos de indivíduos ou grupos na sociedade, identificando-o como instrumento de influência do Estado sobre estes. Dessa forma, entendemos o controle social sob a perspectiva da relação entre a sociedade, fiscal legítimo do poder público e ocupante do polo ativo, e o Estado, polo passivo dessa relação e estrutura organizacional voltada para prestar serviços ao cidadão.

Nesse contexto, o controle social mostra-se, sobretudo, como importante ferramenta de proteção da democracia, tal como enaltece a Constituição Federal de 1988, que promoveu um processo ainda em desenvolvimento de ampliação das atividades estatais, na medida em que o poder público adquiriu mais atribuições diante da sociedade, tornando-se responsável pelo provimento de direitos e garantias fundamentais. É com isso que aproximamos o presente estudo do conceito de accountability, termo da língua inglesa ainda sem tradução exata para o português e que representa uma abordagem que prioriza a prestação de contas como uma função imprescindível à gestão pública. Araújo (2004) resume a accountability como um compromisso de natureza tanto ética como legal

O controle social, pois, consiste na ampliação da participação da sociedade como proponente principal dos serviços públicos, considerando-a como detentora do poder de fiscalização sobre aqueles que agem em nome do Estado. Esse conceito vai ao encontro do que está posto por Rodrigues e Tavares (2011), os quais ressaltam a importância do controle exercido pelos Conselhos Comunitários de Defesa Social (CCDS) sobre a atividade policial militar como uma manifestação relevante de controle externo.

Em todo caso, é correto afirmar que a avaliação dos resultados obtidos na segurança pública é uma prática relativamente recente no Brasil, pois até mesmo a divulgação das estatísticas criminais vem sendo aperfeiçoada com maior ênfase nos últimos anos. Brasil e Sousa (2011) relatam que poucas vezes as práticas policiais foram submetidas a avaliações sistemáticas – internas ou externas – ou mesmo foram expostas a críticas diante dos diversos setores sociais. Dessa forma, afirmamos que a CGD pode ser considerada uma ferramenta de avaliação do trabalho policial, já que o controle disciplinar é, simultaneamente, uma forma de verificação a posteriori e um vetor de prevenção de erros nas ações policiais.

Por outro viés, a atuação da Controladoria Geral de Disciplina pode ser considerada também um instrumento verdadeiro de governança, tendo em vista a definição proposta pelos autores abaixo referenciados.

Na perspectiva da governança, o Estado deve redefinir a relação com a sociedade civil criando canais permanentes de negociação que promovam a cidadania ativa através da institucionalização da participação cidadã nas decisões do governo. (SERAPIONI; MATOS, 2013).

Vale destacar dessa ideia o foco na participação dos cidadãos na vida estatal como um indicador básico de governança. Entendendo, então, que o controle disciplinar representa uma forma de expressão do controle da sociedade sobre o poder público, inferimos que a participação social efetiva nas políticas públicas de segurança (PINHEIRO, 2007) configura uma proposta ainda teórica de controle democrático das práticas policiais.

Bengochea (2004) também observa a questão da abertura das polícias aos olhares da sociedade e pauta a sua posição no aspecto institucional, acreditando que há uma clara diferença entre a polícia tradicional – caracterizada como uma instituição fechada para as comunidades – e a polícia comunitária – caracterizada pela inserção da sociedade civil organizada no espaço público. Independentemente da polarização proposta, sabemos que o nível de participação da sociedade nas instituições públicas, especialmente nas que atuam na área da segurança, é um fator a ser considerado em primeiro plano pela administração pública.

Outra importante categoria que dialoga diretamente com o objeto deste estudo é a disciplina profissional, importante norteadora da atividade policial militar. Sem dúvida, uma das principais finalidades do exercício do controle disciplinar é a garantia da retidão ética nas condutas tomadas em pleno exercício da função pública. A disciplina, aliás, é um princípio basilar das organizações militares e, como tal, constitui elemento que permeia o ambiente de trabalho dos policiais militares.

A disciplina não se encontra defendida apenas no campo abstrato, mas é objeto de construções normativas que pautam o trabalho dos órgãos de controle e correição, como é o caso da CGD. Entre esses instrumentos normativos podemos citar com destaque o Código Disciplinar dos Militares Estaduais (CDME). Criado pela Lei nº 13.407, de 21 de novembro de 2003, o CDME rege as ações funcionais de policiais e bombeiros militares através de regras de conduta e valores éticos próprios dessas profissões, como formaliza o inciso I do seu artigo 6º, em relação aos PMs.

Art. 6º. A deontologia militar estadual é constituída pelos valores e deveres éticos, traduzidos em normas de conduta, que se impõem para que o exercício da profissão do militar estadual atinja plenamente os ideais de realização do bem comum, mediante:

I – relativamente aos policiais militares, a preservação da ordem pública e a garantia dos poderes constituídos; (CÓDIGO DISCIPLINAR DOS MILITARES ESTADUAIS DO CEARÁ, 2003).

No entanto, devemos ter o discernimento de que o mesmo Código Disciplinar acima citado pode possuir significados distintos para fiscais e fiscalizados. Se, para os agentes do controle disciplinar, o CDME pode representar o parâmetro mais preciso de conduta profissional, para os policiais militares pode representar uma espécie de empecilho para o pleno exercício da sua atividade-fim ao impor-lhes limites claros de atuação. Essa dicotomia na forma de compreender as normas disciplinares no cotidiano deriva da ideia defendida por Diógenes (2011) quanto à separação entre o ethos policial militar que se reflete na prática profissional e o padrão idealizado nos cursos de formação e nas normas de natureza disciplinar. Para o mesmo, a efetiva atuação policial militar não se pauta primeiramente pelos instrumentos legais que lhe regem, mas sim por um conjunto de costumes e valores intrínsecos ao cotidiano da caserna que formam o ethos próprio do policial militar.

Argumenta-se, aliás, que os agentes públicos e, por consequência, os policiais, agem muito mais baseados em rotinas e tradições cotidianas do que em leis e normas (LIMA, 2013).

Da mesma forma que o Código Disciplinar atribui certos limites éticos aos PMs, define também sanções de natureza administrativa que são aplicáveis em casos de transgressão disciplinar. Ou seja, o CDME dá diretrizes ao trabalho a ser realizado pelos policiais militares e prescreve punições em caso de descumprimento de seus preceitos, podendo alcançar até mesmo a liberdade de ir e vir do transgressor, a depender da natureza do fato cometido. Quanto ao aspecto essencialmente disciplinar, Rosa et al (2010) destacam que, no regulamento militar, a disciplina surge como elemento indispensável para o funcionamento das organizações, constituindo-se numa regra que não deve ser apartada da atividade policial militar propriamente dita.

Porém, alguns autores colocam o rigor excessivo para manter a disciplina como um fator prejudicial. Lopes et al (2001), por exemplo, expõem, no bojo de um estudo realizado no âmbito da Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG), que a disciplina extremamente rígida contribui para a deterioração do clima e do ambiente organizacionais, além de funcionar como um fator de elevação do estresse e de adoecimento, como constata as pesquisas mais recentes sobre a saúde do profissional policial militar⁶. No entanto, vale esclarecer que a defesa dessa perspectiva não significa a negação da necessidade de existência dos mecanismos de preservação e restauração da disciplina profissional entre os policiais militares.

Em segundo plano, mas não menos importante, encontramos nessa explanação sob o aspecto normativo o Estatuto dos Militares Estaduais do Ceará (Lei nº 13.729, de 11 de janeiro de 2006), no qual se estabelecem regras que abordam os direitos e as prerrogativas inerentes aos policiais e bombeiros militares ativos e inativos. Logo, em seu texto não são definidas sanções de qualquer

⁶ Ver os trabalhos de MINAYO, Maria Cecília de Souza; SOUZA, Ednilsa Ramos; CONSTANTINO, Patrícia (Coords.), Missão prevenir e proteger: condições de vida, trabalho e saúde dos policiais militares do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2008; e de GOMEZ, Carlos Minayo; LACAZ, Francisco Antônio de Castro. Saúde do trabalhador: novas-velhas questões. *Ciência & Saúde Coletiva*, 10(4), p. 797-807, 2005.

natureza, ao contrário do que ocorre no CDME, razão pela qual tal norma não é tomada como parâmetro primário no desempenho das funções cotidianas da CGD.

Em decorrência disso, surge outro importante tema para o trabalho, qual seja o gênero sanção disciplinar. As também chamadas punições disciplinares são os efeitos legais da inobservância de regras de conduta formalmente estabelecidas e estão definidas no Código Disciplinar dos Militares Estaduais em três grandes classes, de acordo com o seu grau de gravidade: transgressões leves, médias e graves. Conforme o fato tipificado como transgressão, aplica-se a respectiva sanção, que pode chegar à demissão/expulsão ou mesmo à privação da liberdade.

Art. 13. As transgressões disciplinares são classificadas, de acordo com sua gravidade, em graves (G), médias (M) e leves (L), conforme o disposto neste artigo. (CÓDIGO DISCIPLINAR DOS MILITARES ESTADUAIS DO CEARÁ, 2003).

Naturalmente, a cada transgressão correspondem espécies proporcionais de sanção. As faltas leves, por exemplo, são puníveis com advertência ou repreensão; as faltas classificadas como médias ensejam a aplicação de repreensão ou permanência disciplinar; já as transgressões graves podem ser punidas com permanência ou custódia disciplinar, além da expulsão ou da demissão.

Entretanto, no ordenamento jurídico aplicado à atividade policial militar, de forma geral, a privação da liberdade é uma sanção cabível em diversos casos, ainda que o fato concreto não configure crime. Com isso, o que deveria ser uma medida extraordinária passa a ser uma solução comum no meio militar, ante a amplitude das tipificações contidas no Direito Disciplinar.

O sistema de punição disciplinar no âmbito militar, vale ressaltar, fundamenta-se numa moralidade específica das instituições castrenses, paramentado em larga medida por conceitos jurídicos indeterminados e cláusulas gerais. (DE MELLO, 2003, p. 5).

As sanções disciplinares obedecem a um rito e devem respeitar direitos e garantias. Peniche (2009) corrobora essa constatação ao afirmar que qualquer sanção disciplinar só pode ser imposta por meio do devido processo disciplinar que lhe anteceda, tal como Martins (2002), que compreende os avanços nas apurações

disciplinares como um marco da CF/88, já que garantias como a ampla defesa não eram contempladas devidamente em anos anteriores (KUHLMANN, 2004). Ainda assim, mesmo com a preservação de garantias fundamentais nas investigações militares, é inegável o teor essencialmente coercitivo das reprimendas.

O pensamento relativo à sanção está estreitamente relacionado à coercibilidade. Como a legislação vigente alberga uma organização com capacidade de aplicar as sanções, podemos considerá-las instrumentos de eficácia jurídica. Dessa forma, as sanções são o meio pelo qual o Direito impõe-se aos que lhe desobedecem ou ignoram. (MACHADO, 2004).

Considerando tudo que foi exposto anteriormente, discorreremos agora sobre a metodologia adotada para o pleno desenvolvimento da pesquisa. Como já citamos, o período de 2011 a 2016 é colocado como referência para o estudo devido a dois fatores principais: o primeiro é o fato de a criação da CGD ter ocorrido em 2011; o segundo é que o ano 2016 é o último que possui registros consolidados da atuação do órgão sobre a atividade policial militar. Essa definição permite que obtenhamos informações consistentes sobre o objeto analisado, pois a abrangência proposta alcança a atuação da CGD quase em sua totalidade.

Buscando traçar as delimitações teóricas pertinentes e definir as principais referências, recorreremos à pesquisa bibliográfica junto a autores que debatem de forma atual e científica o assunto em tela, tais como Alba Zaluar, Antônio dos Santos Pinheiro, Beato Filho, Julita Lemgruber, Glaucíria Mota Brasil, Jorge Zaverucha, Flávio Saporì, Paulo Mesquita Neto, Emanuel Bruno Lopes Sousa, Arthur Trindade, Maria Stela Grossi Porto, Paulo Sérgio Pinheiro, Wander de Almeida Timbó, José Lenho Silva Diógenes, entre muitos outros, para expor as abordagens conceituais mais importantes no cenário brasileiro contemporâneo. Procuramos, dessa maneira, identificar as principais correntes teóricas que versam sobre o tema “controle disciplinar da atividade policial militar” e sobre os seus subtemas, compreendendo posicionamentos ideológicos importantes e variados. Porém, ressaltamos que a bibliografia específica disponível sobre o trabalho da CGD ainda é diminuta, já que a sua atuação é relativamente recente.

Utilizamos também a pesquisa documental com a análise das principais leis e normas inerentes ao objeto de estudo, em especial o Código Disciplinar e o

Estatuto dos Militares Estaduais, além da Lei Complementar que instituiu a CGD com base na Emenda nº 70 à Constituição Estadual. Definimos, pois, os principais parâmetros legais de atuação das duas atividades aqui relacionadas e demarcamos os graus de competência e os deveres funcionais cabíveis a policiais militares e agentes de controle, o que confere ao estudo um caráter essencialmente descritivo.

Foram também colhidos, através de pesquisa quantitativa, dados primários e secundários acerca do trabalho da CGD em relação à PMCE. A coleta ocorreu por meio do Sistema de Informação ao Cidadão (SIC), ferramenta eletrônica mantida pela CGE no espaço virtual do Portal da Transparência, e foi dividida em dois momentos. No primeiro momento foram obtidos dados secundários acerca dos processos disciplinares instaurados e das sanções aplicadas. Já no segundo momento, foram obtidos dados primários relativos às transgressões cometidas e à segregação das informações entre as classes de oficiais e praças com o tratamento de dados brutos fornecidos pela CGD. Abaixo temos a sequência de passos seguidos na solicitação formal dos dados.

Figura 1 – Passo-a-passo do registro de demandas junto ao SIC



Fonte: elaborada pelo autor

A pesquisa abrange o desempenho da CGD na fiscalização dos policiais militares mediante a delimitação de indicadores de referência capazes de representar tal atividade em seus principais aspectos. O mais interessante desse procedimento é que as duas consultas realizadas não foram decorrentes de qualquer condição social ou funcional do pesquisador. Ao contrário, a consulta a essa fonte de informações é facultada a todo cidadão, bastando, para o seu exercício, apenas o simples acesso ao respectivo endereço eletrônico. A presente pesquisa ainda revela, subsidiariamente, a importância desse relevante meio de aproximação entre poder público e sociedade.

Visamos, na verdade, identificar a efetiva capacidade apuratória da CGD e os detalhes intrínsecos ao seu ofício. Através dos dados obtidos, chegamos a uma compreensão singular sobre a forma como o trabalho desse órgão é desenvolvido em relação aos PMs, na medida em que conseguimos observar comparativamente as apurações instauradas, as sanções aplicadas, as infrações mais comuns entre os transgressores, além da representatividade desses dados quanto aos oficiais e praças, visto que essa segregação é um elemento que compõe a estrutura hierárquica da PMCE e evidencia a sua identidade como organização militar.

Sendo assim, o presente texto foi dividido em quatro seções. Na primeira expõem-se as informações introdutórias e gerais a respeito do tema abordado, tais como os seus objetivos, as suas justificativas e as suas principais características. O segundo capítulo trata, em sentido amplo, do controle da atividade policial militar e explora os seus principais aspectos, como conceito e descrição de competências de atuação. O terceiro capítulo enfoca a Controladoria Geral de Disciplina sob o prisma de sua organização funcional, esclarecendo como está definida a sua estrutura interna e quais as suas principais funções. Já a quarta seção traz as informações centrais apresentadas neste trabalho, aquelas decorrentes da consecução dos instrumentos metodológicos propostos. Por fim, temos a apresentação das considerações finais formuladas com base nos resultados de todos os procedimentos de pesquisa realizados, ou seja, as conclusões do estudo.

2 O CONTROLE DA ATIVIDADE POLICIAL MILITAR

Quando tratamos do controle da atividade policial militar, devemos compreender a sua origem difusa caracterizada pela diversidade de entes que exercem alguma forma de controle sobre os PMs. E, ao falarmos de origem difusa do controle da atividade policial militar, fazemos referência às várias fontes de fiscalização que incidem sobre o serviço de segurança pública executado pela Polícia Militar do Ceará, especificamente. Contudo, é válido ressaltar que a questão do controle da atividade policial, por seus vários aspectos, é inegavelmente de elevada complexidade (BEATO FILHO, 1999).

A primeira ouvidoria de polícia do País, por exemplo, foi instituída no Estado de São Paulo em meados do ano 1995. Para Bueno (2013, p. 12), no tocante ao caso paulista, “a institucionalização da Ouvidoria de Polícia é fundamental para o aparato democrático e constitui um canal importante de comunicação com a sociedade”. Ainda sobre esse exemplo pioneiro, o Relatório “15 anos da Ouvidoria de Polícia” aponta que, entre os anos de 1998 e 2010, foram denunciados 20.101 policiais militares naquele canal de manifestação popular, dos quais 8.699 foram formalmente investigados e 5.076 foram efetivamente punidos, ou seja, aproximadamente 25% do total de denunciados e 58% dos investigados.

Tais números permitem três observações importantes: a primeira revela a elevada quantidade de reclamações sobre o trabalho policial no território paulista, sendo válido ressaltar que, por diversos motivos, muitos casos de violência policial ainda deixam de ser denunciados e, portanto, não são registrados; a segunda observação mostra que, apesar de todas as dificuldades existentes, as reclamações da sociedade encontram um espaço de acolhimento e solução na estrutura estatal; a terceira observação mostra, por outro lado, que, não obstante o controle exercido, continuam a acontecer casos de abuso e violência cometidos por agentes da segurança pública.

Como exemplo da referida diversidade presente na atividade de controle das polícias, podemos mencionar mais detalhadamente o papel exercido no Ceará pelos Conselhos Comunitários de Defesa Social (CCDS), que são representações sociais cuja principal missão é estreitar os laços entre cidadãos e agentes da segurança pública, proporcionando a coleta, pelo poder público, de sugestões e reclamações oriundas diretamente das comunidades. Todavia, os CCDS, de fato, estão ainda bastante afastados das decisões que definem os rumos da segurança pública cearense, em que pese o fato de a SSPDS abranger em sua estrutura organizacional a Coordenadoria de Defesa Social, setor que estimula o desenvolvimento dessas organizações sociais junto à gestão da Pasta.

Mesmo com a existência de outros atores no contexto estudado, verificamos a clara relevância dada ao controle disciplinar. E um momento marcante para o controle exercido sobre o trabalho policial no Ceará ocorreu com a criação da extinta Corregedoria Geral dos Órgãos de Segurança Pública em meados da década de 1990, mais precisamente em 1997. Na verdade, a criação da Corregedoria significou a adequação do Ceará aos preceitos originários da CF/88 no sentido de fortalecer a cidadania e aperfeiçoar o serviço público por meio do controle social, que é corretamente identificado por Albuquerque e Machado (2001) como uma forte característica de uma sociedade democrática.

A principal característica a ser ressaltada quanto à outrora existente CGOSP é a de que em seu âmbito eram exercidas atividades classificadas como de controle interno. Esse fator implicava diversas e importantes situações, entre as quais podemos citar o fato de que o Corregedor-Geral não possuía competência para aplicar sanções disciplinares a policiais militares, assim como também não tinha poderes para fiscalizar e controlar apurações originadas na PMCE. Logo, a Corregedoria tinha o papel formal de, no máximo, sugerir punições aos PMs submetidos a investigações formais sob a sua égide.

Ocorre que, no início desta década, houve a importante modificação no cenário estadual da segurança pública representada pela aludida substituição da Corregedoria Geral dos Órgãos de Segurança Pública pela Controladoria Geral de Disciplina. Acima de tudo, essa modificação trouxe com maior destaque a discussão

mencionada parcialmente por Trindade e Porto (2011)⁷ sobre a eficácia de alguns dos principais mecanismos de controle da atividade policial, as ouvidorias e as corregedorias.

Nos estudos que buscaram entender os padrões de relacionamento entre a polícia e a sociedade, dois temas têm sido destacados: as formas de reforçar os vínculos entre a polícia e a comunidade e a necessidade de controlar as atividades das polícias. Com relação a esse último, há um debate sobre a eficácia de um dos principais mecanismos de controle da atividade policial, a saber: ouvidorias, corregedorias [...]. (TRINDADE; PORTO, 2011).

A criação da Controladoria Geral de Disciplina em 2011 marcou um ponto de inflexão na linha do tempo do controle disciplinar da atividade policial militar no Ceará. O que, aparentemente, passa o entendimento de simples mudança de nomenclatura, revela-se, em essência, como uma modificação que alcança muitas outras dimensões. A fiscalização exercida experimentou alterações significativas, entre as quais se destaca a desvinculação da SSPDS, visto que se atribuiu à CGD o status de secretaria de Estado com autonomia administrativa e financeira. Além dos policiais militares, civis e dos bombeiros militares, os agentes do Sistema Penitenciário estadual passaram a ser fiscalizados também pela CGD. Porém, o maior destaque deve ser dado ao fato de que o controle exercido deixou de ser considerado interno e passou a ser legalmente classificado como externo⁸.

Essa realidade evidencia os novos aspectos do poder disciplinar nos últimos cinco ou seis anos, considerando-se que as demais fontes de controle passaram por alterações bem mais discretas. O Ceará tornou-se o primeiro ente federado a assumir um modelo, em tese, mais independente e abrangente de controle disciplinar⁹ para a área da segurança pública.

⁷ Ver o trabalho de COSTA, Arthur Trindade Maranhão. Entre a lei e a ordem: violência e reforma nas polícias do Rio de Janeiro e Nova York. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2004, citado por Trindade e Porto (2011).

⁸ Expressam essa atribuição de órgão de controle externo disciplinar conferida à Controladoria Geral de Disciplina a Lei Complementar nº. 98/2011, em seu artigo 1º, que menciona que o órgão possui “autonomia administrativa e financeira”; além da própria Constituição do Ceará, que, em seu artigo 180-A, caracteriza a CGD como sendo “de controle externo disciplinar”.

⁹ O controle interno das polícias no Ceará durante o segundo governo de Cid Ferreira Gomes (2011-2014), mais especificamente em meados de 2011, deixou de ser competência de um órgão de assessoramento da SSPDS. Criou-se a CGD para substituir a Corregedoria Geral dos Órgãos de Segurança Pública do Ceará (CGOSPCE), com formato e atuação independentes dos quadros da SSPDS, dotada de autonomia administrativa e financeira e ainda com *status* de secretaria de Estado. Vinculou-se à Administração Pública Direta e, portanto, ao Poder Executivo, como órgão auxiliar de

2.1 CONTROLE: CONCEITO E PRINCIPAIS ASPECTOS

Tal como admitimos neste estudo, o controle pode ser resumidamente definido como a atividade baseada na fiscalização e na observação de determinado objeto ou atividade. Embora sejam abordados os principais aspectos desse tema, o foco do estudo está no controle disciplinar. Quanto a isso, Oliveira (2010), acompanhando o posicionamento de outros autores, afirma que a atividade policial, dentro do contexto democrático, impõe a existência dos controles interno e externo sobre os seus agentes. Contudo, não podemos ignorar que os estudos locais e nacionais concernentes ao controle da atividade policial militar são ainda incipientes, visto que o exercício da própria atividade fiscalizadora por órgãos específicos – como ouvidorias, corregedorias, etc. – também é relativamente recente.

Costa (2009), numa visão mais ampla acerca do contexto das forças policiais, busca referências na situação dos países latino-americanos.

A violência e o abuso de autoridade cometidos por policiais contra cidadãos comuns refletem uma séria deficiência dos regimes políticos implantados na região. Tais práticas traduzem o desrespeito por parte do Estado a alguns dos direitos mais elementares presentes na ideia de cidadania, que são os direitos civis.

Em função desses problemas, algumas da recém (re)estabelecidas democracias da América Latina têm enfrentado o desafio de reformar as suas forças policiais. Os esforços se concentraram na criação de mecanismos institucionais de responsabilização e controle, estimulando as polícias a se submeter ao Estado de Direito e a respeitar as liberdades civis. (COSTA, 2009).

No Brasil, a situação é bastante semelhante, pois, visando à redução dos casos de violência policial, vários estados da Federação adotaram a política de maior rigor no controle das polícias como a primeira linha de ação no combate ao problema. Todavia, seguindo esse raciocínio, o próprio poder público deixa em segundo plano outras formas de mitigar os efeitos da violência policial, como treinamento contínuo durante toda a carreira, melhores condições estruturais e psicológicas de trabalho, formação inicial de qualidade e remuneração condizente com os riscos e a relevância social da profissão.

assessoramento superior (SOUSA, 2014, p. 125). Segundo o mesmo autor, “pode-se conjecturar a ideia de que a reinserção do controle das polícias pode ter sido impulsionada pela letargia nas apurações e pela ‘tolerância’ ante as denúncias de transgressões policiais, e a constatação pública pela imprensa local da existência de processos disciplinares parados há dez anos”. (ibidem).

Mas Neme (1999) acredita que são reduzidas as ações públicas voltadas verdadeiramente para o estabelecimento de um controle efetivo da atividade policial, e mesmo as poucas que são desenvolvidas sofrem resistências por parte dos próprios agentes policiais. Em contrapartida, alguns estados brasileiros começam a demonstrar um grau de preocupação maior com a questão do acompanhamento do trabalho policial na formulação das políticas públicas de segurança, como Minas Gerais, que criou o chamado Colegiado de Corregedorias dos Órgãos de Defesa Social em meados do ano 2003 sob o intuito de aprimorar as atividades de correção disciplinar através do incentivo às boas sugestões (SAPORI; DE ANDRADE, 2009). Através dessa medida, o governo mineiro alargou os limites de organização dos entes de controle ao mesmo tempo em que diversificou o foco de atuação.

No tocante à criação e efetivação de medidas que promovam o controle da atividade policial militar e quanto ao que pensam os PMs acerca disso, Cubas (2013), baseado no contexto paulista, afirma que órgãos como as ouvidorias encontram uma série de resistências no exercício de suas funções, inclusive a “resistência dos próprios policiais em reconhecerem e se submeterem ao controle que não seja aquele efetuado pela própria corporação”. A posição assumida pelo autor encontra uma possível explicação no fato de que, em São Paulo, a ouvidoria atua na correção disciplinar dos PMs.

Sem dúvida, a atividade correicional provoca insatisfações junto aos diversos órgãos estatais simplesmente por existir, não sendo diferente na área da segurança. No entanto, o exercício do poder disciplinar sobre os agentes policiais deve ser compreendido como uma forma de participação popular na fiscalização de políticas governamentais que abre canais para aqueles prestarem contas de seus atos à sociedade (COMPARATO, 2005), porquanto possibilita a qualquer cidadão reclamar sobre algum ato irregular cometido em seu desfavor ou contra terceiros.

Nesse sentido, Costa (2004) argumenta que o controle efetivo da atividade policial funciona como uma salvaguarda fundamental ao Estado Democrático de Direito, à cidadania e aos Direitos Humanos. Já Cabral, Barbosa e Lazzarini (2008) expõem sob outro prisma a sua observação no que tange ao

controle disciplinar da segurança pública, identificando-o sob a perspectiva teórica da administração pública gerencial como um meio potencial de elevação da eficácia ao estimular níveis maiores de transparência e responsabilização nas ações.

A expansão dos órgãos de controle da atividade policial militar, inclusive, representa bem o espírito desse modelo de gestão pública porque proporciona com clareza a delimitação e a proteção dos limites que o agente policial deve respeitar no cumprimento do dever público. Diante disso, a estruturação de mecanismos de controle e fiscalização das atividades públicas no Brasil é tratada, de forma geral, por Bresser Pereira (2015) como uma medida fundamental para a implantação do modelo gerencial de gestão pública e até para a redefinição das funções do Estado.

Em todo caso, devemos salientar que a fiscalização da atividade policial não visa apenas enfrentar os casos de má conduta dos agentes, mas também promover um modelo democrático, transparente e impessoal de desenvolvimento dessa profissão. Porém, a abordagem das ações negativas praticadas por PMs embasa muitos conceitos formulados em estudos que versam sobre a atividade policial e suas formas de controle. Pinheiro (1997), por exemplo, aborda o chamado crime oficial, definido, em linhas gerais, como aquele tipo de delito decorrente das ações promovidas por agentes das forças militares de segurança. Para o autor, “o Estado precisaria erradicar a impunidade dos crimes oficiais da mesma forma que o faz com os outros crimes cometidos”, o que revela a sua compreensão de que o Estado trata distintamente as infrações cometidas por seus agentes e as infrações cometidas pelos demais cidadãos.

Pinheiro (1997) exemplifica ainda o seu conceito ao observar uma situação que seria comum a todos os entes da Federação quando se trata de alguns crimes cometidos por militares estaduais.

Nos 26 estados do Brasil, os crimes ora definidos como oficiais são analisados e julgados por Cortes de natureza militar. Tais Cortes de julgamento são formadas por oficiais militares e baseadas, geralmente, em investigações criminais de péssima qualidade. Com isso, resta sancionada tacitamente a impunidade de atos como assassinatos cometidos pelas forças policiais e outros crimes igualmente violentos. (PINHEIRO, 1997, p. 49).

Outros autores corroboram o pensamento acima e expressam, além de outros aspectos, a preocupação com as dimensões da violência policial em todo o Brasil.

O alto índice de violência que vivenciamos tem levado diversos setores da sociedade civil a se organizarem para exigir das autoridades o combate severo à criminalidade. Não obstante isso, se por um lado exige-se a diminuição da violência, por outro o que se tem observado é a atuação da polícia ultrapassando os limites estabelecidos pela lei no cumprimento do mandato legal. (GUIMARÃES; TORRES; DE FARIA, 2005, p. 01).

Os três autores referenciados observam a violência policial, grosso modo, como um efeito secundário do fenômeno de expansão geral da violência, conforme foi brevemente mencionado nas primeiras páginas deste trabalho, e a compreendem, pois, sob outro prisma. Tal ideia está amparada no complexo cenário que vivenciamos no cotidiano, no qual crescem os índices de violência e, paralelamente, setores da sociedade passam a reivindicar e admitir meios extremos como contraponto a isso. Apenas para ilustrar, dados não tão recentes apontam que 56.337 homicídios foram registrados no Brasil em 2012 (WASELFISZ, 2014). “Segundo o Sistema de Informações sobre Mortalidade, do Ministério da Saúde, em 2015 houve 59.080 homicídios no Brasil – o que equivale a uma taxa por 100 mil habitantes de 28,9” (ATLAS DA VIOLÊNCIA, 2017, p. 07), demonstram informações consolidadas e atuais obtidas por Cerqueira et al (2017).

Fato é que tão imprescindível é o papel de qualquer órgão de controle ou fiscalização quando se trata da atividade pública, que apenas sobre a Polícia Militar do Ceará atuam vários órgãos sob o escopo de verificar aspectos de regularidade, legalidade e desempenho. Podemos citar, por óbvio, a Controladoria Geral de Disciplina, a Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado (CGE), o Tribunal de Contas do Estado (TCE), o Ministério Público e, eventualmente, órgãos de controle da União, que podem atuar em casos que envolvam a aplicação de recursos federais em alguma política pública local. Por isso, ao referir-se à realidade própria da Polícia Militar do Distrito Federal, Silva (2008) descreve muito bem essa rede de relações do tipo controlador-controlado que permeiam o ambiente de atuação de qualquer polícia militar no Brasil.

O controle é feito por meio de ouvidorias, Corregedoria de Polícia, entes do Legislativo, Executivo, Judiciário, além de Ministério Público e um órgão de classe de maior visibilidade à matéria. Cabe ressaltar que não são os únicos meios de acesso ao controle da PMDF, mas despontam em nível distrital como os mais influentes. (SILVA, 2008, p. 06).

Ainda segundo Silva (2008), revela-se que na composição da Corregedoria de Polícia do Distrito Federal existem apenas servidores militares (oficiais e praças), mas todos são submetidos ao critério de possuir formação superior em Direito para atuar na atividade correicional, “de modo a demonstrar que a abordagem legalista é a mais presente”. Porém, sabemos que são necessárias medidas mais robustas para garantir que o trabalho correicional seja desempenhado, predominantemente, de forma imparcial e sem corporativismo.

Souza (2001), por seu turno, identifica o papel do controle sobre a atividade policial em consonância com os limites do poder discricionário atribuído à administração pública. Para ele, o exercício do poder discricionário por parte do agente policial tem, sim, limites bem definidos, sendo que, na prática, o cerne do controle que a sociedade e as autoridades governamentais devem exercer para evitar abusos está na identificação desses limites, que não podem, de forma alguma, ser confundidos com a vontade pessoal de qualquer indivíduo.

O mesmo autor surpreende ao assegurar que pesquisas teriam apontado que o controle interno, além de ser a forma mais antiga de controle, também é a mais eficiente. A explicação lógica para essa maior eficiência identificada, em tese, nos sistemas de controle interno estaria no fato de haver neles maior aceitação por parte dos policiais controlados e também no fato de que os agentes policiais que atuam na correição disciplinar possuem maior conhecimento sobre a carreira policial, além de experiência profissional, o que, para o autor, elevaria a capacidade de identificar anormalidades. Entretanto, apesar desses argumentos, Souza (2001) declara, por fim, que, embora reconhecido como um dos melhores métodos de fiscalização, o controle interno não se mostra totalmente confiável.

Assim, pudemos verificar apenas uma parte da vasta gama de aspectos que envolvem os tipos e conceitos de controle sobre a atividade policial, no qual muitas outras questões emergem e surge um ator próprio desse cenário, a

sociedade, a quem o Estado deve servir sempre buscando a melhor qualidade possível nos serviços prestados. Sabemos, no entanto, que a realidade mostra-se bastante apartada dos padrões ideais pensados para o serviço público e é nesse sentido que constatamos a importância do tema observado, razão pela qual realizamos a abordagem mais ampla descrita acima e especificaremos adiante o objeto de pesquisa dentro da proposta de trabalho.

2.2 O CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Entendemos o controle da administração pública como o gênero que abrange todas as atividades de fiscalização e acompanhamento que incidem sobre as ações estatais, balizando as suas políticas e as suas diretrizes conforme os princípios homenageados no ordenamento jurídico brasileiro e sempre tendo como fim o interesse público. Para Almeida et al (2014), as espécies de controle da administração pública são vistas sob o aspecto de que o principal fim é a obtenção de maior eficiência e qualidade nas ações públicas. Em outro sentido, Michalczuk (1999) ressalta a importância específica dos instrumentos de controle como fator que determina, em relação inversa, a ocorrência de boa parte dos graves problemas enfrentados na gestão pública brasileira.

Os tipos de controle que agem sobre o poder público podem ser classificados de acordo com alguns critérios. Segundo a doutrina predominante, essas atividades fiscalizadoras podem ser consideradas quanto ao órgão que as exerce (controle administrativo, legislativo ou judicial), quanto ao momento em que são aplicadas (controle prévio, concomitante ou posterior) e quanto à própria natureza do controle exercido (controle interno ou externo). No entanto, deixamos claro que as classificações ora mencionadas não esgotam as formas existentes de fiscalização do poder público.

Assim, podemos mencionar o controle jurisdicional como uma das formas mais expressivas de correção de atitudes no setor público. Porém, assim como qualquer mecanismo de intervenção na atuação estatal previsto na CF/88, nem mesmo o controle jurisdicional experimenta autonomia absoluta em suas decisões. Segundo Fagundes (2006), o controle exercido pelo Poder Judiciário sobre agentes

públicos restringe-se à análise da legalidade dos atos, não alcançando as decisões amparadas na conveniência e na oportunidade identificadas pelo próprio administrador público.

Mas não apenas sob o escopo de apontar falhas funcionam os sistemas de controle externo e interno, há igualmente as finalidades de corrigir e prevenir os erros identificados. Numa observação mais técnica e específica acerca do controle externo, podemos afirmar que a sua principal característica é a forma de fiscalização que atua de fora para dentro nas organizações públicas, ou seja, o ente controlador e seus agentes não pertencem ao órgão fiscalizado. Esse modelo de relação implica maior independência entre as partes envolvidas. Ferraz (1995) define essa atividade como sendo o tipo de controle inato ao Poder Legislativo, que age principalmente por meio das Cortes de Contas.

Segundo o mesmo autor, o controle interno, por sua vez, consiste no autocontrole da gestão pública e abrange os mecanismos de fiscalização existentes dentro da própria estrutura estatal, tendo como uma de suas origens a hierarquia funcional existente em cada órgão e restringindo os seus efeitos apenas à esfera administrativa. Nesse contexto encontramos as ouvidorias e as corregedorias de polícia no Brasil, entes que atuam predominantemente no exercício do controle interno dos órgãos policiais e de forma reativa em relação aos casos de violência e de má conduta policial.

Cordeiro (2008) refere-se à Polícia Militar do Amazonas para contextualizar a atividade correicional como sendo, realmente, uma ação de controle interno quando afirma que “com o advento e a instalação da Corregedoria Geral da PM, mais precisamente em junho de 1997, foi possível observar com maior exatidão a evolução dos índices de desvio de conduta e a ação governamental com políticas de controle interno até os dias atuais”. Destaca-se, nesse pensamento, que os instrumentos de controle interno possuem o potencial de servir como ferramenta de verificação do próprio serviço público.

Muniz et al (1997) vão mais além e correlacionam o controle interno não somente com o controle disciplinar em si, mas também com as sanções disciplinares aplicadas em decorrência da fiscalização de atitudes.

Talvez as sanções disciplinares não ocorram tão frequentemente nem tão arbitrariamente na prática, mas a sua constante invocação e possibilidade de aplicação parecem constituir a base do “modelo pedagógico” em vigor, o principal instrumento de controle interno e a principal garantia de obediência às normas. (MUNIZ et al, 1997).

No entanto, essa correlação é permeada de um raciocínio crítico no que se refere ao uso das reprimendas como meio prioritário para educar os agentes fiscalizados, pois com esse foco o gestor público torna mais difícil a criação de formas mais eficientes de resguardar a ética e a moral no meio estatal.

2.3 ÓRGÃOS DE CONTROLE DA ATIVIDADE POLICIAL MILITAR

Como foi exposto em linhas anteriores, o controle sobre a atividade policial militar constitui campo de investigação bastante amplo e complexo, pois diversos são os aspectos que diferenciam as formas de manifestação desse poder fiscalizador. Dessa forma, é decorrência natural que também diversas sejam as fontes de controle, sendo importante mais uma vez destacar que o controle disciplinar representa tão somente uma das espécies existentes nesse gênero. Nesta subseção tratamos de forma mais detalhada e fundamentada dos órgãos que são responsáveis por efetivar o controle da atividade policial militar, com enfoque especial no contexto cearense.

Primeiramente, citamos o Ministério Público, órgão ao qual cabe a missão constitucional de controlar externamente a atividade policial, como já foi referido. Contudo, parte do controle exercido pelo MP concentra-se sobre as atividades de polícia judiciária, que são afetas às polícias civis (SOUZA, 2001). Ainda assim, isso não significa que o MP não exerça controle também sobre os atos realizados no pleno exercício da atividade policial militar.

Souza (2001) prossegue o raciocínio introduzido acima e afirma que mesmo o controle das ações penais em que figuram agentes policiais no polo

passivo – como réus – é superficial por parte do Ministério Público, já que o volume de processos judiciais e de inquéritos policiais concluídos é elevado. Com isso, os promotores de justiça dividem a sua atenção entre a proposição de ações penais e a fiscalização dos agentes policiais. Esse quadro de sobrecarga de demanda para os membros do MP não se restringe a casos pontuais, pois se trata de uma situação replicada em todas as partes do Brasil. Logo, podemos inferir que o controle externo exercido pelo Ministério Público sobre as polícias, em especial as polícias militares, possui fragilidades no tocante à proporcionalidade entre o número de controladores e o número de controlados.

Guimarães (2009) expõe, na afirmação abaixo, a independência do MP diante dos órgãos policiais fiscalizados e a simultânea e paradoxal inexpressividade dos resultados obtidos.

Como se vê, o poder que o Ministério Público possui hoje, no exercício do controle externo das polícias, representado essencialmente pela possibilidade investigatória em procedimento próprio, não guarda simetria com nenhum outro organismo externo de controle. Mesmo assim, não se tem percebido a diminuição efetiva dos desvios de comportamento em parcela das polícias Brasil afora, os quais ainda se encontram em patamares alarmantes, exigindo uma reflexão a respeito da atuação do Parquet. (GUIMARÃES, 2009, p. 175).

Também construindo entendimento abrangente acerca do controle exercido pelo MP sobre a atividade policial, Timbó (2015) define como compreende tal função ao focar o controle da Polícia Civil do Ceará (PCCE) em seu estudo.

O controle externo da atividade policial realizado pelo Ministério Público deve ser compreendido como esse conjunto de normas que regulam a fiscalização exercida pelo Parquet em relação à Polícia, tendo como objetivos, dentre outros, a defesa dos direitos humanos, a prevenção ou correção de ilegalidades e abuso de poder relativos à atividade de investigação criminal e a probidade administrativa na atividade policial. (TIMBÓ, 2015, p. 39).

Contudo, há autores que defendem um papel bastante específico e reduzido no exercício desse controle pelo MP, como Mazzilli (1991, p. 22), segundo o qual “[...] embora diversificada a atividade policial, o controle previsto no art. 129, VII, da Constituição da República, diz respeito essencialmente às áreas em que a atividade policial se relaciona com a primordial função institucional do Ministério

Público”. No mesmo sentido segue Freitas (2005), que delimita a ação do MP, no caso das polícias militares, precisamente sobre a atividade-fim destas instituições, porquanto seja essa a atividade que realmente interessa ao controle exercido.

Permanecendo no nível externo de controle, temos também o tipo de fiscalização exercida pelo Poder Legislativo, que ocorre através do auxílio dos Tribunais de Contas. Tais Cortes atuam nas três esferas da administração pública e suas missões são de natureza muito específica, estando definidas no texto constitucional. Fica a cargo desses órgãos o controle da administração pública sob os seus aspectos financeiro, patrimonial, contábil e orçamentário, conforme a Seção IX da CF/88. Portanto, o exercício dessa competência abrange diretamente as polícias militares e todos os demais entes que compõem a administração direta nos estados e no Distrito Federal.

O Tribunal de Contas do Ceará, em âmbito local, promove esse tipo de fiscalização junto ao Poder Executivo. Porém, o trabalho exercido pelo TCE vai além dos parâmetros supracitados e pode ser replicado para outras searas do poder público. Tomando como pressuposto que as atividades dessa Corte de Contas são, predominantemente, materializadas sob a forma de auditorias, é correto considerarmos que os fins perseguidos podem ser ampliados. Assim, as ações de controle podem abranger aspectos distintos dos que já foram referidos, afetando fatores mais complexos, como a eficiência da gestão pública, princípio que ganha cada vez mais importância no contexto nacional.

Servindo de exemplo real para tal observação, apontamos o trabalho de auditoria operacional realizado pelo TCE sobre a Polícia Militar do Ceará em meados do ano 2012 sob o escopo de aferir aspectos ligados ao desempenho da Corporação. Na ocasião, o Programa Ronda do Quarteirão foi o foco dos questionamentos, haja vista o considerável aporte de recursos concentrados pelo poder público em sua implantação desde o ano 2007. De fato, a possibilidade de alcançar novos espaços da estrutura estatal através da fiscalização corrobora o fortalecimento do controle disciplinar. Nesse sentido e em consonância com o papel da CGD, verificamos que um dos motes propostos para a sua atuação é a contribuição efetiva para a melhoria dos serviços prestados à sociedade.

Por fim, não podemos deixar de fazer referência ao Conselho Estadual de Segurança Pública (CONSESP)¹⁰, órgão criado no âmbito do Poder Executivo estadual em meados do ano 2007 sob a perspectiva de materializar uma política de gestão da segurança pública baseada na democracia. Na verdade, a origem do Conselho possui sua fundamentação legal na própria Constituição do Ceará, que prevê no artigo 180¹¹ a sua existência. Apesar de tudo, apenas a partir da década passada o Executivo cearense passou a cumprir tal mandamento constitucional. A ideia do CONSESP era de reunir entidades do Estado e da sociedade civil organizada na formatação e na fiscalização das políticas públicas de segurança, o que formaria uma espécie de controle externo sobre a atividade policial. Porém, o que observamos atualmente é um órgão pouco atuante e praticamente inócuo no contexto da segurança pública local. Ou seja, o CONSESP foi criado pelo poder público e relegado ao esquecimento pelo mesmo em apenas 10 anos.

Deixando, então, o controle externo e passando ao controle interno da atividade policial militar, encontramos outros órgãos tão importantes quanto os que já foram detalhados. Inicialmente, podemos observar as ouvidorias como parte componente do contexto que está sendo delineado. Os órgãos dessa natureza estão inseridos na estrutura do Executivo, assim como aqueles entes que por eles são acompanhados. Em alguns estados brasileiros o mesmo órgão que acolhe a atribuição de ouvidoria também realiza o controle disciplinar através de medidas correicionais, agindo, assim, como ouvidoria e corregedoria, simultaneamente.

As chamadas ouvidorias perfazem um papel primário de preservação de mecanismos de controle interno. Cubas (2013) identifica essa função como uma das formas de controle que atuam exclusivamente sobre a atividade da polícia. O mesmo autor ainda aponta um dado relevante observado em pesquisa feita no ano 2013, quando constatou que dos 26 estados do Brasil, 21 deles e também o Distrito Federal possuíam ouvidoria de polícia, as quais apresentavam grandes diferenças

¹⁰ O CONSESP possui estrutura de órgão colegiado com 13 membros representativos, os quais possuem as mais diversas origens, como Defensoria Pública, OAB, PMCE, Corpo de Bombeiros, PCCE, Assembleia Legislativa, MP, Câmara Municipal de Fortaleza, entre outros.

¹¹ Art. 180. O Conselho de Segurança Pública é órgão com funções consultivas e fiscalizadoras da política de segurança pública. (CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO CEARÁ, 1989).

entre si em relação às suas competências legais, aos graus de autonomia e aos recursos materiais e humanos recebidos dos seus respectivos governos.

No caso do Ceará, o Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo caracteriza-se por contemplar o recebimento e o processamento de manifestações e, até mesmo, denúncias recebidas da sociedade sobre a conduta de agentes públicos estaduais. No entanto, é válido destacar que o Sistema de Ouvidoria não funciona como um campo original de apuração disciplinar, apesar de receber demandas dessa natureza, mas sim como um instrumento de acompanhamento do desempenho do poder público estadual e de seus serviços.

No âmbito da PMCE existe um discreto setor de Ouvidoria vinculado operacionalmente à CGE, cujo responsável – ouvidor – é um agente da própria Corporação. Contudo, as atividades são exercidas de forma ainda bastante incipiente, dada a falta de autonomia e de estrutura adequadas. Quando se trata de reclamação ou denúncia cujo conteúdo refere-se a possíveis atos lesivos à disciplina militar, a Ouvidoria da PMCE exerce o papel de canal de encaminhamento de demandas, pois, nesses casos, cabe-lhe direcionar a manifestação aos setores competentes da própria Polícia Militar ou mesmo a outros órgãos, como a Controladoria Geral de Disciplina. A atuação da Ouvidoria no Ceará, portanto, não abrange o âmbito disciplinar em sua plenitude. Por isso, muitas críticas são feitas ao trabalho desenvolvido pelo SOU e o que se questiona, principalmente, é a sua subutilização, haja vista a sua competência limitada diante de certas demandas.

2.4 O CONTROLE DISCIPLINAR DA ATIVIDADE POLICIAL MILITAR

O controle disciplinar, conforme o entendimento formulado até agora, é uma atribuição específica e tem seus parâmetros estabelecidos em instrumentos normativos próprios. Nesse sentido, ouvidorias e corregedorias são os dois principais formatos institucionais utilizados para a expressão efetiva do controle sobre as polícias no Brasil. Por isso, cada estado da Federação mantém estrutura de controle disciplinar da atividade policial militar adequada às suas necessidades, apesar de que alguns compartilham semelhantes modelos de gestão e organização.

Destacamos, primeiramente, os estados que possuem tanto órgãos corregedores como ouvidorias voltadas para o acompanhamento das ações policiais militares, o que configura a situação mais comum nos dias de hoje. Entretanto, há também alguns estados que adotam estrutura funcional unificada para a realização simultânea da correição e do acompanhamento de manifestações. No caso do Ceará, temos o modelo que segrega ambas as atividades em órgãos distintos.

Em se tratando especificamente das ouvidorias, identificamos diferenciais importantes na disponibilização de contatos por telefone ou por endereço eletrônico para a recepção de manifestações oriundas da sociedade. Independentemente de qualquer outro fator, as ouvidorias são predominantemente consideradas órgãos de controle interno, pois fiscalizam a mesma estrutura organizacional que compõem e isso compromete diretamente a autonomia necessária para tal fim.

Zaverucha (2008) estabelece uma estratificação dos tipos de ouvidoria a partir do grau de autonomia alcançado, das mais autônomas para as menos autônomas, ressaltando, entretanto, a visão de que esses espaços institucionais funcionam não somente para censurar o trabalho policial, mas também para defendê-lo e reconhecê-lo mediante elogios dos cidadãos. Para o autor, um dos fatores determinantes para o grau de autonomia do trabalho das ouvidorias é a influência política, que pode, de fato, direcionar a atuação dessas instituições para a proximidade maior com interesses diametralmente opostos ao bem comum, visto que a gestão máxima desses entes estaduais é geralmente uma indicação do chefe do Executivo. No Ceará, por exemplo, é o governador do Estado quem nomeia o Controlador e Ouvidor Geral, dada a natureza legal do cargo.

Promovendo minucioso estudo acerca das ouvidorias de polícia no Brasil, Zaverucha (2008) descreve as principais funções que tais órgãos deveriam possuir, conforme a sua compreensão, sustentando atribuições de natureza eminentemente correicionais.

Por conseguinte, é fundamental que a Ouvidoria de Polícia tenha uma tríplice face:

- 1) Acolher denúncias dos indivíduos contra os agentes estatais;
- 2) Acolher denúncias de policiais contra policiais ou outros agentes estatais;

3) Acolher denúncias de policiais contra indivíduos. (ZAVERUCHA, 2008, p. 225).

Subjaz, nesse fragmento de texto, a ideia de ampliação de competências das ouvidorias perante a atividade policial militar através da intensificação das apurações, sendo esse um meio de privilegiar a legitimidade das próprias ações de desenvolvimento da segurança pública. Mas o autor em referência esclarece ainda que “os policiais são capazes de observar a Ouvidoria como instituição aliada quando a percebem empenhada não apenas em condenar, mas também em compreender e trabalhar junto com eles para a solução de problemas”.

Outra ideia assumida por Zaverucha (2008) em seus estudos sobre as ouvidorias de polícia no Brasil trata do grau de autonomia observado na maioria dos entes dessa natureza. De forma resumida, afirma-se que as ouvidorias de polícia são tanto mais desenvolvidas quanto mais autônomas forem, aspecto sobre o qual temos ainda a importante dimensão delineada abaixo.

A Ouvidoria deve ser um órgão autônomo, no sentido de que seu titular seja escolhido por órgão independente do poder fiscalizado. A autonomia precisa ser não apenas funcional, mas também orçamentária. Desse modo, evita-se que a Ouvidoria possa, por exemplo, vir a ser “asfixiada financeiramente” pelo governador de plantão. Ou seja, caso o ouvidor não se comporte de acordo com a vontade do Executivo, ele poderia cortar o fluxo financeiro destinado à instituição. (ZAVERUCHA, 2008, p. 226).

O arranjo institucional descrito acima é, sem dúvida, predominante no cenário nacional. Na verdade, muitos dos estados brasileiros mantêm as suas ouvidorias subordinadas ao Poder Executivo. Sendo assim, muitos governantes procuram submeter as ouvidorias de polícia a restritos limites de gastos e à completa dependência financeira. No Ceará, especificamente, observamos muitas características apontadas por Zaverucha, como a questão da fragilidade na autonomia, pois tanto a Ouvidoria da PMCE como o Sistema de Ouvidoria – que, na verdade, compõe a CGE – são vinculados com alto grau de dependência funcional e orçamentária ao Poder Executivo.

Quando afirmamos que a Ouvidoria da PMCE possui fragilidades em sua autonomia, asseguramos que o vínculo formal de dependência funcional entre esta e o poder que lhe é superior é acentuado. Corroborar essa assertiva o fato de que,

atualmente, segundo a Lei de Organização Básica da PMCE (Lei nº. 15.217, de 05 de setembro de 2012), a Ouvidoria da Polícia Militar é tão somente um setor de assessoramento superior da Corporação, ou seja, subordinada-se ao Comando Geral. Assim, a Ouvidoria da PMCE, dada a sua disponibilidade de colaboradores e de recursos materiais e financeiros, ancora suas discretas atividades numa linha de ação predominantemente reativa, na qual apenas atende as demandas que recebe, não desenvolve ações proativas e nem utiliza as informações recebidas da sociedade para identificar e mitigar pontos fracos.

Além do exposto acima, a Ouvidoria da PMCE ainda apresenta outras fragilidades, como o corpo de colaboradores reduzido, os recursos financeiros escassos, a demanda relativamente elevada e a inexpressiva autonomia nas ações. Certamente, a questão da autonomia para gerir suas atividades quanto aos recursos necessários não está desprendida de outro importante modo de subordinação que se impõe sobre esse setor da PMCE, aquele que o submete à CGE. Atuando em nível de secretaria de Estado, a CGE, através da gestão do SOU, centraliza o acompanhamento das ouvidorias setoriais e controla o fluxo de todas as demandas dos órgãos estaduais. O Sistema de Ouvidoria atua como observador geral das setoriais distribuídas nos órgãos públicos do Estado e, assim, controla variáveis importantes, como o prazo de atendimento das manifestações e quais as providências adotadas. Importante também é ressaltar que a Ouvidoria da PMCE não executa o trabalho correicional e não possui competência para deliberar acerca de apurações ou sanções disciplinares.

Por outro lado, existem também as corregedorias de polícia, entidades que expressam o controle disciplinar em sua essência, seja através de medidas preventivas, seja através de medidas repressivas, sendo estas as mais comuns. Endossando essa ideia e expressando um pouco da realidade vivenciada no Espírito Santo, Barboza e Silva (2007) destacam “a importância das funções educativa e preventiva da Corregedoria da Polícia Militar do Espírito Santo no Estado Democrático de Direito” e defendem que a missão precípua da corregedoria de polícia é envidar esforços no sentido de prevenir a prática de delitos funcionais por parte dos policiais militares.

Mudando o foco de observação para a realidade do estado da Bahia, Ferreira (2003) afirma que o pilar de formação profissional eficiente e eficaz na estrutura de uma entidade policial sustenta-se em um segundo pilar, a corregedoria, vista não somente sob o simples aspecto disciplinar, mas também no que tange ao campo administrativo/gerencial e ao controle de procedimentos. Nesse sentido, formula-se uma compreensão do controle disciplinar da atividade policial para além da repressão às transgressões, compreensão na qual a atividade de correição disciplinar é vista como um pressuposto institucional das polícias.

Acreditamos que, independentemente do nível de repressão/prevenção inerente ao trabalho correicional, é inquestionável que a sua consecução sofre resistência entre os órgãos fiscalizados. De Souza e Battibugli (2014), oportunamente, identificam a compreensão das resistências às mudanças no ambiente de trabalho policial como algo prioritário para as pesquisas acadêmicas, visto que com isso se forma a base para o desenvolvimento de ações verdadeiramente satisfatórias tanto para a sociedade quanto para os PMs.

Já o PNDH, Programa Nacional de Direitos Humanos (1998), direciona a sua observação acerca das corregedorias de polícia no Brasil para a função inibidora que tais entidades exercem em relação às más condutas de agentes policiais. Prescreve o PNDH sobre a atuação do próprio poder público nesse campo as seguintes diretrizes.

- 1) Estimular a criação e o fortalecimento das corregedorias de polícia, com vistas a limitar abusos e erros em operações policiais e emitir diretrizes claras a todos os integrantes das forças policiais com relação à proteção dos Direitos Humanos;
- 2) Propor o afastamento das atividades de policiamento de policiais acusados de violência contra cidadãos, com imediata instauração de sindicâncias, sem prejuízo do devido processo criminal;
- 3) Incentivar a criação de Ouvidorias de Polícia, com representantes da sociedade civil e autonomia de investigação e fiscalização. (PROGRAMA NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS, 1998).

Como contraponto à última diretriz colocada, temos o fato de que mesmo as atividades de controle externo são executadas por outros agentes públicos, embora estes não pertençam exatamente ao órgão fiscalizado. No entanto, é claro que as formas admitidas de participação popular na atividade estatal constituem

assunto que reclama discussão ampla junto à sociedade, ainda mais por conta das críticas voltadas para os modelos atuais de fiscalização. O texto colocado adiante tece uma crítica ao poder disciplinar posto e especifica o cenário encontrado no Sistema de Segurança Pública do Pará:

Por outro lado, não se pode deixar de mencionar que as investigações de denúncias contra agentes da área de segurança pública continuam lentas, principalmente no que diz respeito às corregedorias de polícia, que recebem a maioria das queixas. Isso significa que a punição também é bastante lenta – isso quando ela ocorre. (ARAÚJO, 2008).

Nessa colocação expõe-se uma grave falha das corregedorias de polícia no Brasil, qual seja a morosidade nas investigações realizadas e a consequente letargia na aplicação de sanções àqueles que, comprovadamente, cometeram algum tipo de infração. Para a sociedade, a lentidão na correição acaba por significar ineficiência e, sobretudo, conivência com os erros praticados. Sob esse argumento, alguns estudiosos propõem soluções para o melhoramento efetivo do controle disciplinar exercido sobre a atividade policial militar.

Farias Júnior (2015) aponta suas pesquisas para esse problema enfrentado quase que de maneira sistemática pelos órgãos corregedores do trabalho policial e assegura, tendo como pano de fundo a situação da Polícia Militar de Goiás, que a descentralização das ações em unidades regionais é uma forma de desenvolvimento que fortalece a eficácia e provoca a melhoria substancial dos resultados. Ao olharmos para a CGD, no entanto, verificamos que essa demanda de descentralização das ações já é seguida, pois existem quatro Células Regionais de Disciplina distribuídas pelo interior, conforme o organograma constante do Anexo I.

Tendo outro cenário como parâmetro, Marimon (2007) estuda a Corregedoria Geral de Polícia do Rio Grande do Sul sob o enfoque dos procedimentos realizados naquele ente para investigar denúncias de violência policial, com base no que o mesmo ressalta que o fortalecimento das apurações e dos mecanismos de fiscalização representa mais do que a preservação dos deveres e princípios relativos à atividade policial, pois incorpora a efetivação da participação social direta nas ações do Estado e funciona como instrumento de defesa social contra abusos e excessos cometidos por agentes da segurança pública.

Constatamos, desse modo, que o controle da atividade policial militar é um ramo de atuação estatal que ainda apresenta muitas potencialidades para o seu desenvolvimento. Mas, acima de tudo, os órgãos de controle referidos nesta seção, sejam eles ouvidorias, corregedorias ou de outra espécie, não podem perder de vista o seu ofício principal, que é fiscalizar o trabalho policial através de ações que se mostrem realmente eficientes.

3 A CONTROLADORIA GERAL DE DISCIPLINA

Esta seção aborda, especificamente, o trabalho da CGD exercido com relação aos policiais militares, expondo as suas características e seus aspectos centrais, apontando também os diferenciais mais relevantes em comparação com a extinta Corregedoria Geral dos Órgãos de Segurança Pública. A explanação norteia-se, principalmente, pela legislação que rege o trabalho da Controladoria Geral de Disciplina e pelas informações decorrentes de suas atividades.

A criação da CGD, como já destacamos, somente tornou-se possível após a modificação da Constituição Estadual por meio da Emenda nº. 70, de 18 de janeiro de 2011, que acrescentou o artigo 180-A ao texto da referida Carta.

Art. 180-A. O Poder Executivo instituirá, na forma da lei, a Controladoria Geral de Disciplina dos Órgãos de Segurança Pública e Sistema Penitenciário, de controle externo disciplinar, com autonomia administrativa e financeira, com objetivo exclusivo de apurar a responsabilidade disciplinar e aplicar as sanções cabíveis aos militares da Polícia Militar, militares do Corpo de Bombeiros Militar, membros das carreiras de Polícia Judiciária e membros da carreira de Segurança Penitenciária.

Parágrafo Único. O titular do Órgão previsto no caput deste artigo é considerado secretário de Estado. (LEI COMPLEMENTAR Nº. 98/2011).

Muitas foram as modificações que marcaram o surgimento da CGD em detrimento da extinção da CGOSP. Houve, simultaneamente, a expansão dos limites de atuação do ente recém-criado e a consequente redução de competências dos entes fiscalizados, entre eles a PMCE. Houve também relevante modificação quanto aos aspectos financeiros e orçamentários, pois, ao contrário do que se fazia até 2011, a Controladoria passou a ser dotada de orçamento próprio diretamente vinculado ao governo estadual e não mais ao titular da Pasta da Segurança Pública. A seguir observamos uma representação descritiva dos valores totais efetivamente gastos (valores executados) pelo Ceará e dos valores efetivamente gastos (valores executados) exclusivamente com a CGD entre os anos 2013 e 2016:

Tabela 1 – Despesas totais do Ceará e despesas com a CGD (2013-2016)

ANO	GASTOS CGD (R\$)	GASTOS TOTAIS CEARÁ (R\$)	REPRESENTATIVIDADE (%)
2013	8.445.861,97	16.673.211.005, 76	0,05%
2014	8.115.358,52	19.852.371.765,60	0,04%
2015	7.542.752,27	19.315.666.913,69	0,04%
2016	8.326.032,65	20.910.292.592,88	0,04%

Fonte: elaborada pelo autor

Já a PMCE, apesar de não possuir autonomia financeira comparável à CGD, responde por um aporte considerável de recursos, o que é natural pelas dimensões da Corporação e pela intenção implícita de reverter a baixa credibilidade das forças policiais (BARREIRA; BRASIL, 2001). A seguir temos os valores totais efetivamente gastos (valores executados) pelo Ceará e os valores especificamente gastos (valores executados) com a PMCE no mesmo período da tabela anterior.

Tabela 2 – Despesas totais do Ceará e despesas com a PMCE (2013-2016)

ANO	GASTOS PMCE (R\$)	GASTOS TOTAIS CEARÁ (R\$)	REPRESENTATIVIDADE (%)
2013	916.619.654,05	16.673.211.005, 76	5,49%
2014	1.078.963.973,28	19.852.371.765,60	5,43%
2015	1.216.408.102,48	19.315.666.913,69	6,29%
2016	1.340.201.208,34	20.910.292.592,88	6,41%

Fonte: elaborada pelo autor

Porém, esses números considerados isoladamente não significam tanto quanto quando estão colocados ao lado de dados referentes a outros estados. Por isso, visando a uma informação contextualizada, apresentamos também uma sucinta comparação dos investimentos realizados pelo Ceará na CGD e na PMCE com os investimentos realizados por Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Rio Grande do Norte e Pará. Primeiramente, frisamos que, devido ao órgão de controle disciplinar ocupar uma posição na estrutura estatal somente vista em nosso Estado, não conseguimos estabelecer um parâmetro seguro e compatível para realizar comparação com os outros estados citados, onde as instituições dessa natureza ocupam patamar (escalão) inferior ao de uma secretaria de Estado.

Por outro lado, permite comparação entre as polícias militares a homogeneidade existente nas suas posições organizacionais. Sendo assim, podemos afirmar que as despesas realizadas com a PMCE atingem níveis razoáveis, ficando em torno dos 6% das despesas totais do Estado anualmente. Tomando como base o ano 2016, descobrimos que, no Pará, a Polícia Militar respondeu por 4,93% das despesas totais, enquanto no Rio Grande do Sul por 4,75% e no Rio Grande do Norte por 6,23% das respectivas despesas totais. Já em Minas Gerais houve a situação mais positiva, com a Polícia Militar correspondendo a 13% das despesas totais, segundo dados dos respectivos Portais da Transparência.

Na verdade, o Poder Executivo cearense colocou como objetivo geral, ao criar a CGD, a busca por uma fiscalização mais efetiva e célere sobre os agentes de segurança pública, já que havia no contexto sociopolítico local uma crítica crescente à forma de atuação desses profissionais em suas atividades finalísticas. Além disso, o próprio poder público detectou um acúmulo elevado de processos administrativos com prazo de conclusão expirado na CGOSP, o que influenciava diretamente a qualidade das respostas dadas às demandas da sociedade. Tudo isso, em síntese, configurou o cenário que fundamentou o início da atuação da CGD.

3.1 A ATUAÇÃO DA CGD

Iniciamos a abordagem sobre a atuação da CGD com a inserção de dados divulgados pela própria Instituição e que retratam pontualmente o trabalho efetivo de correição disciplinar. Em 2014 foram investigados 1.290 servidores estaduais, dos quais 48 foram demitidos/expulsos. Isso indica que uma pequena parte deles, se comparada ao total de servidores fiscalizados, infringe de forma grave e irretratável as normas éticas de conduta profissional de suas classes. Ainda segundo números oficiais divulgados pela CGD, foram demitidos/expulsos 61 agentes de segurança pública em 2011, 39 no ano 2012, 73 no ano 2013 e os já mencionados 48 no ano 2014. No ano anterior ao de criação da CGD e, portanto, o último ano de atuação da extinta Corregedoria Geral dos Órgãos de Segurança Pública, em 2010, foram demitidos/expulsos 38 agentes. Contudo, vale destacar que no ano 2010 os agentes penitenciários ainda não eram submetidos legalmente a um órgão correicional dessa abrangência.

A partir disso, passamos a identificar os principais institutos legais de atuação desse órgão advindos da vigência da Lei Complementar nº. 98/2011, assumindo que a estrutura funcional atribuída à Controladoria Geral de Disciplina foi concebida sob o escopo de conferir maior grau de imparcialidade às decisões tomadas em seu âmbito, desde o nível estratégico até o nível mais básico e operacional ilustrado no seu Mapa Estratégico (Anexo II).

Identificamos que a CGD atua segundo três eixos básicos norteadores. O primeiro eixo é direcionado para o desempenho no campo da inteligência, cujo foco é a atuação sobre as demandas mais importantes, identificadas como aquelas de maior potencial ofensivo, tais como delitos ligados a grupos de extermínio, extorsão, sequestro, entre outras infrações que requeiram investigações mais complexas a serem realizadas em parceria com outras instituições, como Ministério Público e Polícia Federal, por exemplo. Por isso, esse eixo de atuação desponta como o mais sensível.

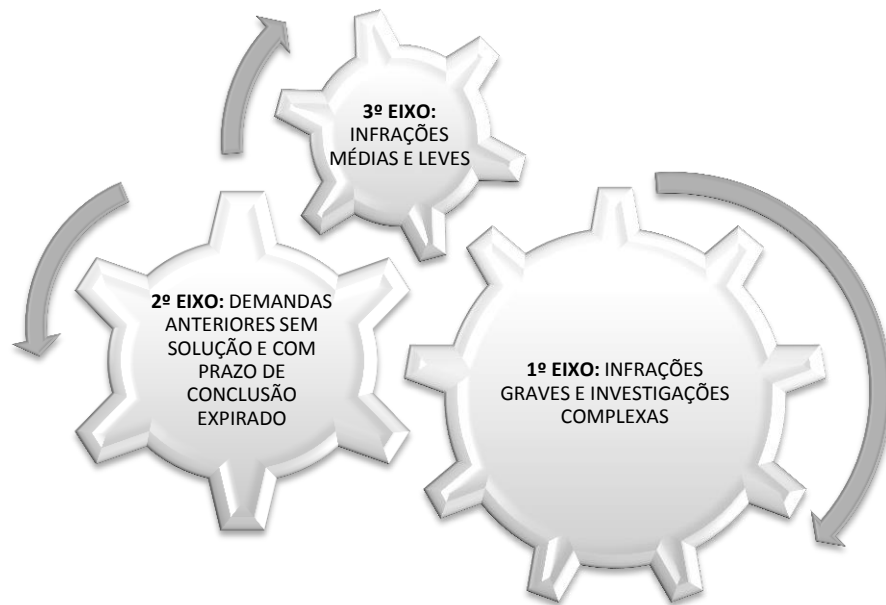
No segundo eixo estão contempladas as ações relativas à solução de demandas herdadas da extinta Corregedoria Geral dos Órgãos de Segurança Pública, às quais é dispensada atenção especial para que haja maior celeridade nas tramitações. Logo, o foco neste eixo é a resolução de casos antes marcados pela letargia e pela ausência de solução. Porém, a busca pela maior celeridade na conclusão de trabalhos de investigação não se restringe apenas aos processos anteriores à CGD, pois a diretriz perseguida é, na verdade, a solução eficiente das demandas disciplinares mediante a adoção de decisões justas.

Em seguida tratamos do terceiro eixo, que possui caráter complementar diante dos dois primeiros e no qual estão inseridas as medidas dirigidas à prevenção de pequenas e médias infrações, visando desestimular transgressões classificadas como de menor potencial ofensivo. Para tanto, destaca-se o Grupo Tático de Atividade Correicional (GTAC), responsável por ações efetivas e permanentes de fiscalização junto aos órgãos e servidores jurisdicionados. Sendo de natureza multiorganizacional porque é composto por agentes de vários órgãos, o GTAC é um

dos principais personagens no tocante à materialização de trabalhos desenvolvidos pela CGD, sendo, atualmente, uma valiosa ferramenta operacional de controle.

No esquema a seguir está desenhada uma representação ilustrativa que indica os três eixos de atuação da Controladoria Geral de Disciplina.

Figura 2 – Eixos de atuação da CGD



Fonte: elaborada pelo autor

A partir do exposto, podemos caracterizar a identidade organizacional da Controladoria Geral de Disciplina e chegamos ao seu objetivo maior, ou seja, à sua missão institucional, que abrange as duas principais vertentes de atuação correicional, quais sejam a repressão e a prevenção aos casos de infração às normas disciplinares que regem as carreiras militares estaduais.

Dessa forma, a CGD constrói uma visão de futuro que projeta a instituição como uma referência na apuração e na aplicação de medidas disciplinares sobre as atividades de segurança pública e de segurança penitenciária. Segundo a ideia proposta pela própria entidade, essa postura implicaria reflexos virtuosos na atuação dos agentes fiscalizados. No entanto, devemos compreender que a atividade policial é influenciada por fatores complexos, como a percepção social, a opinião pública, o

contexto sociopolítico, entre outros, sendo a atividade correicional um fator relevante, mas que não atua de forma isolada.

Por sua vez, temos também os valores definidos como base para a estruturação da Controladoria Geral de Disciplina, que são: o respeito à dignidade da pessoa humana, a ética, o compromisso social, o compromisso institucional e a garantia do devido processo legal. Não por coincidência, o Código Disciplinar dos Militares Estaduais também contém preceitos relativos ao respeito aos direitos humanos, à ética e ao compromisso institucional.

Por fim, chegamos aos objetivos que decorrem dos fatores já expostos e detalham o trabalho exercido pela Controladoria Geral de Disciplina. O primeiro objetivo consiste em reprimir institucionalmente os desvios de conduta de maior complexidade, o que coaduna com o primeiro eixo de atuação no sentido de fortalecer o combate direto e prioritário às infrações mais graves. O segundo objetivo é desenvolver ações preventivas visando inibir os desvios de conduta, ou seja, evitar ao máximo que as transgressões ocorram.

Em terceiro lugar está o objetivo de promover a celeridade na tramitação dos processos administrativos, o que vai ao encontro do segundo eixo estratégico na medida em que enfoca a eficiência nas apurações instauradas. O quarto objetivo consiste em fortalecer as comunicações internas e externas com o fim de assegurar tanto a independência necessária ao exercício pleno do poder disciplinar quanto as relações fundamentais de cooperação com outras instituições para os trabalhos de investigação mais complexos.

O quinto objetivo é descrito como sendo a promoção da qualificação continuada dos agentes integrantes da CGD, visto que o exercício do controle disciplinar configura atividade específica e bastante técnica, devido à sua natureza eminentemente legal. Por fim, temos o sexto e último objetivo estratégico, que é garantir a infraestrutura tecnológica, física e logística para a continuidade dos serviços da CGD, demonstrando a atenção do órgão inclusive com as condições materiais de desempenho funcional através dos seus instrumentos de fiscalização,

como as auditorias administrativas, as inspeções in loco, as correições, as sindicâncias ou outros procedimentos administrativos.

3.2 A ORGANIZAÇÃO FUNCIONAL DA CGD

Neste espaço tratamos da estrutura organizacional da Controladoria Geral de Disciplina e de como estão dispostos os seus setores internos. Ressaltamos, inicialmente, as características do corpo de agentes que desempenham as funções de controle disciplinar, cuja composição abriga tanto servidores civis como militares, além de colaboradores que exercem funções de provimento em comissão, os também chamados cargos de confiança ou comissionados, que nada mais são do que cargos públicos de livre nomeação e exoneração por parte das autoridades competentes, nesse caso o Controlador-Geral de Disciplina e o Governador.

Apesar de ser um ente público e ocupar o primeiro escalão do Estado, a CGD não possui um corpo efetivo próprio de agentes. A mesma realidade é compartilhada por praticamente todas as instituições dessa natureza no Brasil. Muitos dos agentes de controle no Ceará são, na verdade, policiais militares, bombeiros militares ou policiais civis. A escolha dos servidores da CGD é feita com base em critérios técnicos não formalizados de conhecimento das normas disciplinares pertinentes com formação acadêmica em Direito, o que, mesmo assim, pode não afastar totalmente o peso potencial das relações de interesse pessoal ou político na escolha de alguns agentes, sejam servidores públicos de carreira ou não.

Saindo, então, dos aspectos relativos ao quadro de pessoal da Controladoria Geral de Disciplina e entrando em sua estrutura propriamente dita, apontamos a figura que ocupa o topo do seu organograma (Anexo I), o Controlador-Geral de Disciplina dos Órgãos de Segurança Pública e Sistema Penitenciário¹², titular de prerrogativas próprias dos secretários de Estado e que deve ser bacharel

¹² O cargo de provimento em comissão de Controlador-Geral de Disciplina, conforme o art. 4º da Lei Complementar nº. 98/2011, é de livre nomeação e exoneração pelo Governador do Estado, sendo requisitos para a sua investidura o bacharelado em Direito, conduta ilibada e a ausência de qualquer vínculo funcional com os órgãos da Segurança Pública ou do Sistema Penitenciário. Vale observar, ainda, que predominam entre os nomeados para tal cargo, até então, delegados, da ativa ou aposentados, da Polícia Federal, como Servilho Silva de Paiva e Santiago Amaral Fernandes, que passaram consideráveis períodos no cargo.

em Direito, possuir conduta ilibada e não manter qualquer vínculo funcional com os órgãos que estão submetidos à CGD.

Logo abaixo do Controlador-Geral, na hierarquia funcional, há a figura do Controlador-Geral Adjunto de Disciplina, ao qual são atribuídas missões mais específicas, condizentes com decisões que repercutem apenas no cotidiano interno da CGD. Fechando a composição da cúpula de gestão temos a figura do Secretário Executivo, o terceiro cargo na linha hierárquica descrita no organograma que observamos no Anexo I. O Secretário Executivo é o responsável pelas ações pertinentes à gestão de finanças, de pessoal e também de orçamento.

Estando em posição intermediária por ocupar nível superior em relação aos demais setores e inferior em relação aos cargos acima citados, temos a Assessoria Jurídica e a Assessoria de Desenvolvimento Institucional, que são setores de apoio à gestão superior da CGD. Logo em seguida, observamos os demais setores que compõem a camada mais densa da estrutura organizacional, onde encontramos as coordenadorias e células. Contudo, é importante ressaltar que, quando falamos da estrutura organizacional da CGD, não nos referimos tão somente à Lei Complementar nº. 98/2011, pois exatamente essa norma delegou ao chefe do Executivo a responsabilidade de definir tal matéria.

Art. 8º. A estrutura organizacional da Controladoria Geral de Disciplina dos Órgão de Segurança Pública e Sistema Penitenciário será definida em Decreto do Chefe do Poder Executivo. (LEI COMPLEMENTAR Nº 98/2011).

Sendo assim, o organograma ora descrito também provém de outra norma, o Decreto nº. 31.797 – última alteração da estrutura funcional –, de 16 de outubro de 2015, que delineou as relações organizacionais entre os subsistemas componentes da Controladoria Geral de Disciplina.

No desempenho direto da atividade de controle disciplinar temos, pois, as coordenadorias, que separam a atuação da CGD sob os aspectos correicional (Coordenadorias de Disciplina Civil e Militar, GTAC e Coordenadoria de Inteligência) e administrativo (Coordenadoria Administrativo-Financeira). Logo abaixo das

coordenadorias, seguindo a cadeia hierárquica, existem as chamadas células, que especializam ainda mais o trabalho realizado.

Seguindo o restante da estrutura organizacional, verificamos que há unidades regionais que descentralizam o controle disciplinar exercido. São quatro as Células Regionais de Disciplina, considerando que a sede da CGD cuida, originariamente, de Fortaleza e de sua Região Metropolitana: Célula do Cariri, com sede em Juazeiro do Norte; Célula do Vale do Acaraú, com sede em Sobral; Célula do Sertão Central, com sede em Quixadá; e Célula dos Inhamuns, com sede em Crateús. Mesmo com estruturas menos complexas do que a sede localizada em Fortaleza, as Células Regionais abrangem as principais atividades de correição em suas circunscrições, deixando apenas os casos mais graves e que exijam apurações mais complexas a cargo dos agentes de Fortaleza. Sousa (2014), ao abordar o trabalho de correição desenvolvido pela extinta CGOSP, revela o importante fato de que, até a criação da Controladoria Geral de Disciplina, a atividade disciplinar no Interior do Ceará era representada tão somente pela instituição do Gabinete Disciplinar do Interior. Das palavras do referido autor colocadas abaixo depreendemos, então, que a mudança estrutural decorrente da Lei Complementar nº 98/2011 foi responsável também pelo maior grau de autonomia e descentralização nas ações correicionais promovidas fora da Grande Fortaleza.

Juntamente com a Assessoria de Desenvolvimento Institucional, Assessoria de Comunicação Social, Assessoria Jurídica e Ouvidoria-Geral, a Corregedoria Geral dos Órgãos de Segurança Pública e Defesa Social (CGOSPDS) fazia parte da estrutura organizacional da SSPDS, como um órgão de assessoramento composto e organizado pela Secretaria Executiva e Articulação [Núcleo de Administração e Logística (NUCAL); Núcleo de Controle de Procedimento Administrativo-Disciplinar (NUCPAD)]; Gabinete Preliminar; Gabinete Operacional; Gabinete de Correição; Gabinete Disciplinar da Região Metropolitana e Gabinete Disciplinar do Interior (formado pelo Núcleo Regional Disciplinar do Vale do Acaraú, Núcleo Regional Disciplinar do Cariri, Núcleo Regional Disciplinar do Sertão Central e o Núcleo Regional Disciplinar dos Inhamuns). (SOUSA, 2014, p. 139).

Outro componente importante da estrutura organizacional analisada aparece não propriamente como um setor, mas como uma instância superior de atuação e de decisão que executa a reavaliação de decisões tomadas, uma espécie de segundo grau de análise de recursos. O Conselho de Disciplina e Correição dos Órgãos de Segurança Pública e Sistema Penitenciário (CODISP) funciona como um

órgão de deliberação colegiada. Porém, há uma notória contradição entre o fato de ser o CODISP uma instância recursal e a sua composição, pois seus membros são, na verdade, também componentes da própria Controladoria Geral de Disciplina.

O Decreto nº 30.716, de 21 de outubro de 2011, regulamenta a formação do CODISP.

Art. 3º O Conselho de Disciplina e Correição dos Órgãos de Segurança Pública e Sistema Penitenciário terá a seguinte composição:
I – O Controlador-Geral de Disciplina;
II – O Controlador-Geral Adjunto de Disciplina;
III – O Secretário Executivo de Disciplina;
IV – O Coordenador de Inteligência;
V – O Coordenador de Disciplina Civil;
VI – O Coordenador de Disciplina Militar;
VII – 2 (dois) assessores;
VIII – 2 (dois) representantes dos órgãos de execução programática;
IX – 1 (um) representante dos órgãos de execução regionais;
X – 1 (um) representante dos órgãos de execução instrumental. (DECRETO 30.716, DE 21 DE OUTUBRO DE 2011).

O CODISP possui atribuições bastante específicas, quais sejam a apreciação, em grau de recurso, de processos cuja decisão final tenha sido proferida pelo Controlador-Geral de Disciplina; o exercício, na qualidade de órgão colegiado, do assessoramento à administração superior da CGD; bem como a proposição de ações de melhoria dos processos de correição e fiscalização. Vale ressaltar também que o Conselho de Disciplina e Correição possui um Regimento Interno peculiar estabelecido pelo Decreto referido acima.

Por fim, não poderíamos deixar de mencionar dois relevantes setores da CGD. O primeiro deles é a Delegacia de Assuntos Internos (DAI), responsável pelas demandas que ensejam inquéritos policiais e que adentram a esfera penal no tocante à conduta dos agentes fiscalizados. O segundo setor, de criação recente através de Lei Estadual nº 16.039/2016, é o Núcleo de Soluções Consensuais (NUSCON), cuja missão precípua é a promoção de medidas alternativas na resolução das demandas disciplinares, expandindo as ferramentas de aplicação do controle para além das sanções disciplinares.

Dessa forma, esgotamos as explicações referentes à estruturação organizacional da Controladoria Geral de Disciplina, conforme o interesse deste trabalho, já que conhecemos satisfatoriamente a sua divisão. Por conseguinte, entendemos melhor como o seu trabalho está compartimentado em diversos setores e como estão distribuídas as suas funções e competências.

3.3 O MODELO CORREICIONAL ATRIBUÍDO À CGD

Podemos afirmar, com base nas informações expostas, que houve, no cenário em tela, concomitantemente, expansão e agregação de funções, no caso da CGD, e redução de competências e perda significativa de espaço de atuação e de competência disciplinar, no caso da PMCE. É verdadeiro também afirmar que o Controlador-Geral de Disciplina passou a ter sob sua autoridade um rol maior de competências, se comparado aos Comandantes-Gerais das corporações militares estaduais (PMCE e CBMCE), conforme observamos nos fatos e argumentos a seguir apresentados.

3.3.1 As singularidades do novo modelo correicional

Entre as modificações mais significativas decorrentes da criação da CGD está, seguramente, a competência legal para instaurar e acompanhar procedimentos de natureza disciplinar, na qual se reflete claramente a construção de uma nova relação de poder no que concerne às prerrogativas do Comandante-Geral da PMCE e do Controlador-Geral de Disciplina. Basicamente, se antes cabia à extinta Corregedoria apenas a sugestão de aplicação de sanções disciplinares, de 2011 em diante a Controladoria Geral de Disciplina passou a aplicar diretamente sanções administrativas aos policiais militares investigados, bem como a todas as demais categorias de servidores públicos fiscalizados.

Em primeiro lugar foram alteradas as competências legais relativas às espécies mais simples de processo, como as sindicâncias e os procedimentos disciplinares. Quanto a estes ficou definido que o dirigente máximo da CGD poderia requisitar a instauração e acompanhar plenamente o seu trâmite. Em decorrência dessa atribuição, também foi estabelecido que a CGD pudesse avocar quaisquer

processos de natureza disciplinar para apuração, processamento e decisão, embora tivessem como origem os órgãos fiscalizados. O novo desenho de fiscalização permitiu à CGD avocar investigações instauradas e/ou em curso no âmbito da PMCE de forma unilateral e sem a aquiescência do Comandante-Geral.

Ao encontro dessas novas atribuições foram instituídos outros mecanismos de fiscalização, tais como o acesso pleno a quaisquer bancos de dados dos integrantes da SSPDS e da Secretaria da Justiça e Cidadania, a expedição de recomendações e a realização de ações correicionais, inspeções, vistorias e auditorias administrativas. Tornou-se cabível ainda à Controladoria Geral de Disciplina, conforme o artigo 5º da Lei Complementar nº. 98/2011, revisar os atos de solução de procedimentos, (re) ratificando-os ou anulando-os, em se tratando de sindicâncias e processos semelhantes. Isso significa que as soluções tomadas pelo Comandante-Geral da PMCE, por exemplo, estão passíveis de revisão e mesmo modificação pelo Controlador-Geral de Disciplina.

Entretanto, há um grau de relevância indiscutivelmente maior em determinados procedimentos, quais sejam o Procedimento Administrativo-Disciplinar (PAD), o Conselho de Disciplina (CD) e o Conselho de Justificação (CJ)¹³. A notoriedade dessas espécies apuratórias se deve à sua finalidade, que consiste em apurar as condições morais de permanência do militar investigado nas fileiras de sua respectiva corporação. Ocorre que, antes da vigência da Lei Complementar nº. 98/2011, os Comandantes-Gerais tanto do Corpo de Bombeiros como da Polícia Militar podiam instaurar em suas instituições as três espécies de procedimento acima referidas, o que conferia a tais autoridades e, por consequência, aos seus órgãos, maior nível de autonomia e competência disciplinar em âmbito interno. Porém, atualmente, apenas o Controlador-Geral de Disciplina possui atribuição legal de instaurar PAD, CD e CJ, não sendo mais permitido às corporações militares estaduais dispor sobre tais espécies de processo regular.

¹³ O Procedimento Administrativo-Disciplinar, o Conselho de Justificação e o Conselho de Disciplina são três espécies de processo regular previstas no art. 71 da Lei nº. 13.407/2003 (CDME), cuja finalidade é semelhante, qual seja apurar as condições do militar permanecer nos quadros de sua corporação. Todavia, essas espécies diferenciam-se entre si por seus sujeitos passivos: o PAD é cabível a praças que possuam menos de dez anos de serviço; já o CD abrange as praças que possuam dez anos de serviço ou mais; e o CJ é aplicável exclusivamente aos oficiais, independentemente do tempo de serviço que possuam.

Portanto, deixou de pertencer ao rol de competências do Comandante-Geral da Polícia Militar a aplicação das sanções máximas previstas no Código Disciplinar dos Militares Estaduais, no caso a demissão e a expulsão, pois nem mesmo lhe compete deflagrar os processos regulares referidos no parágrafo anterior. Assim, inferimos que o advento da Lei Complementar nº 98/2011 provocou a redistribuição clara de competências disciplinares entre os órgãos analisados neste estudo, concentrando na CGD aquelas mais importantes em detrimento das organizações fiscalizadas, entre elas a PMCE.

4 O CONTROLE DISCIPLINAR E A ATIVIDADE POLICIAL MILITAR

Nesta seção o tema de estudo é abordado sob o aspecto objetivo dos dados obtidos através de pesquisa quantitativa realizada junto à Controladoria Geral de Disciplina, conforme a metodologia já descrita. A importante ferramenta de transparência das ações públicas utilizada para tanto se encontra disponível no Portal da Transparência do Ceará, no qual qualquer cidadão precisa apenas de seus dados pessoais básicos para solicitar uma informação que não seja classificada como secreta ou confidencial, de acordo com a legislação vigente.

Observaremos adiante os dados obtidos com a pesquisa procedida no sentido de identificar e detalhar os principais meios de atuação dos quais a Controladoria Geral de Disciplina tem lançado mão quando do exercício do controle disciplinar sobre a atividade policial militar. Consideramos parâmetros descritivos relevantes da atividade de controle sobre o trabalho dos PMs, tais como as apurações disciplinares formalizadas, as sanções aplicadas, as denúncias realizadas e o quantitativo de PMs investigados. Todavia, esclarecemos que a pesquisa, conforme já destacamos, ocorreu em dois momentos. O primeiro deles correspondeu à solicitação realizada junto à CGD em meados de janeiro do corrente ano sobre os procedimentos instaurados e as sanções pertinentes à classe dos policiais militares. A respectiva resposta foi registrada sob o protocolo virtual nº 0362337/2017 e forneceu dados já organizados e devidamente resumidos em tabelas, o que deixou mais claras as informações pretendidas.

No segundo momento da pesquisa, já em meados de agosto, foi realizada nova solicitação de dados junto à CGD, dessa vez acerca das transgressões que motivaram as investigações e as punições já analisadas, cuja resposta foi registrada sob o protocolo virtual nº 6442634/2017. No entanto, foram fornecidos, nessa ocasião, dados brutos. Na verdade, foi encaminhada tão somente uma extensa tabela com 55 folhas que continha apenas as principais informações de referência (número de protocolo, espécie de procedimento, posto/graduação do PM investigado, natureza da solução e número do Diário Oficial com data e número da página de publicação) dos mais de 2.000 procedimentos realizados na CGD de 2011 a 2016 contra PMs. Diante disso, este pesquisador, com o devido auxílio e com base

nas referências fornecidas, realizou exaustiva e detalhada pesquisa em todas as edições do Diário Oficial do Estado das quais constasse solução punitiva ligada aos mais de 700 casos de sanção, verificando uma a uma cada decisão publicada com a aplicação de reprimenda e tabulando os dados obtidos.

Contudo, o que chama a atenção é que a própria Controladoria Geral de Disciplina argumentou, para a segunda demanda, que não possuía informações consolidadas e estratificadas sobre alguns aspectos das transgressões cometidas por policiais militares e punidas em seu âmbito, tais como a segregação dos arquivamentos/absoluções e das sanções aplicadas entre oficiais e praças e a relação das cinco transgressões mais cometidas. Além desse fato, há que se ressaltar também algumas outras observações realizadas durante o segundo momento da pesquisa, quais sejam a presença de dados duplicados, dados registrados erroneamente – mas a pesquisa aprofundou-se e obteve as informações mesmo diante das incorreções –, além de um único processo disciplinar informado que não foi localizado nas verificações dos Diários Oficiais, o que nos permite crer em duas alternativas: o processo não existe ou contém algum erro em suas referências que inviabilizou a localização da respectiva solução. Não obstante o que acabamos de expor, podemos assegurar que a pesquisa alcançou com plenitude os seus objetivos, pois, dado o grau de detalhamento e profundidade da metodologia aplicada, todos os dados de interesse foram devidamente tratados, tabulados e interpretados, como vemos adiante.

4.1 O CONTROLE DISCIPLINAR EM NÚMEROS

As informações constantes das linhas abaixo demonstram, sobretudo, a acessibilidade mais ampla aos indicadores das ações públicas mediante a disponibilização eletrônica de dados estatísticos, serviço que ainda não é do conhecimento de grande parcela da nossa sociedade. Destacamos, então, que tais dados referem-se à atuação da CGD sobre os policiais militares, o que exclui do rol de observação os outros servidores submetidos ao controle externo disciplinar, já que a pesquisa preconiza a atividade policial militar como parâmetro de avaliação da atividade correicional.

Iniciamos pelo detalhamento da capacidade apuratória demonstrada pela Controladoria Geral de Disciplina desde a sua criação. Nesse sentido, é indispensável que tenhamos a exata medida da abrangência do controle desenvolvido sobre a conduta dos policiais militares cearenses. Devemos conhecer os instrumentos que efetivam as ações correicionais, compreendendo que tais instrumentos são representados por procedimentos administrativos adequados à apuração de denúncias realizadas contra PMs.

Dessa forma, são cinco as espécies principais de procedimentos aos quais os policiais estão sujeitos no âmbito da CGD, sendo eles o Procedimento Disciplinar (PD), a Sindicância, o Procedimento Administrativo-Disciplinar (PAD), o Conselho de Disciplina (CD) e o Conselho de Justificação (CJ), segundo uma ordem crescente de complexidade. Contudo, antes de ser desencadeado um procedimento formal, pode haver uma espécie de procedimento prévio de verificação de admissibilidade da denúncia, que é a investigação preliminar, na qual o encarregado, após as diligências necessárias, emite um parecer não vinculante a favor da apuração formal do fato investigado ou do seu arquivamento.

O Procedimento Disciplinar pode ser considerado como a ferramenta de investigação de menor complexidade, visto que possui forma simples de elaboração e é aplicável aos casos menos graves e, em tese, mais corriqueiros. A Sindicância surge como outra forma de apuração de faltas disciplinares, sendo que o seu rito é muito semelhante ao do PD, mas a sua elaboração formal é mais complexa. O Procedimento Administrativo-Disciplinar, por sua vez, abre o rol dos processos mais importantes, sendo um feito apuratório que se destina a aferir a capacidade de os seus sujeitos passivos permanecerem nas fileiras da Polícia Militar, assim como o Conselho de Disciplina e o Conselho de Justificação.

Com base nessas informações, é possível observarmos as decisões publicadas no Diário Oficial do Estado (DOE) quanto às apurações procedidas pela CGD. No ano de criação do Órgão percebemos uma espécie de adequação do novo modelo de controle disciplinar ao contexto estadual, pois os números de procedimentos instaurados e de PMs investigados foi bastante reduzido. Nesse ano foram instaurados 9 processos regulares, o que implicou a investigação de condutas

cometidas por apenas 15 policiais militares, sendo 10 por Conselho de Disciplina, 4 por Sindicância e 1 por Procedimento Administrativo-Disciplinar.

Já no ano seguinte, 2012, verifica-se a elevação notória do número de processos disciplinares instaurados. O número total de procedimentos foi de 187, nos quais figuraram no polo passivo 279 policiais militares. Esse total de PMs investigados foi decorrente da submissão de 169 deles a Sindicância, 59 a Conselho de Disciplina, 45 a Procedimento Administrativo-Disciplinar, 3 a Procedimento Disciplinar e ainda 3 Oficiais a Conselho de Justificação. Sem dúvida, impulsionou esses números a greve dos policiais militares realizada na passagem do ano 2011 para o ano 2012, acontecimento que marcou o contexto da segurança pública do Ceará e foi o ponto de partida para outros fatos.

No ano 2013 os números demonstrativos da atuação investigativa da CGD experimentaram um acréscimo acentuado e chegaram – considerando o tempo de atuação do Órgão entre os anos 2011 e 2016 – ao ápice do volume de trabalho correicional registrado até agora. Nesse período foram instaurados 366 procedimentos no total, que culminaram na investigação de 575 policiais militares. Desse universo, 242 PMs responderam a Sindicância, 179 responderam a Conselho de Disciplina, 91 a PAD, 46 a Procedimento Disciplinar e 17 Oficiais foram submetidos a Conselho de Justificação.

No ano 2014, em contraponto, houve decréscimo no número de procedimentos instaurados, com um total de 252 procedimentos, nos quais figuraram como investigados 424 policiais militares. A divisão por espécie de apuração indica 242 policiais militares submetidos a Sindicância, 129 a CD, 35 a Procedimento Administrativo-Disciplinar, 7 a Procedimento Disciplinar e 10 a CJ. Registre-se, ainda, de acordo com a própria Controladoria Geral de Disciplina, uma demissão ocorrida de forma sumária, a qual foi decorrente de ordem judicial.

Em 2015 constatamos nova redução na quantidade de processos regulares em comparação com os dois anos anteriores. No total, foram instaurados 209 procedimentos em desfavor de 331 policiais militares, sendo que 154 foram investigados por Sindicância, 114 por Conselho de Disciplina, 31 por PAD, apenas 3

por Procedimento Disciplinar e 29 Oficiais por Conselho de Justificação. Com relação ao aumento expressivo de Oficiais submetidos a Conselho de Justificação, observamos, oportunamente, que a maioria deles incorreu na mesma acusação, que foi decorrente da participação em um vídeo de manifesto de apoio à campanha eleitoral de um candidato ao cargo de deputado estadual ainda no pleito de 2014.

Por fim, em relação a 2016, último ano do período analisado, constatamos nova elevação dos números demonstrativos do desempenho apuratório da CGD, não igual aos níveis registrados em 2013, mas aproximando-se bastante dos números referentes a 2014. Foram instaurados 239 procedimentos administrativos em desfavor de 410 policiais militares, dos quais 352 foram sob a forma de Sindicância, 44 sob a forma de Conselho de Disciplina, 9 sob a forma de Procedimento Administrativo-Disciplinar, 2 sob a forma de Procedimento Disciplinar e apenas 3 sob a forma de Conselho de Justificação. Fato é que a atividade de controle disciplinar sobre os policiais militares não possui constância previsível, ao contrário, é de elevada complexidade e variação.

Na tabela abaixo, observamos a distribuição sintética dos dados expostos.

Tabela 3 – Quantitativo de PMs investigados e procedimentos por ano

Nº. DE PROC. E PMs INVESTIGADOS / ANO	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Sindicância	4	169	242	242	154	352
Conselho de Disciplina	10	59	179	129	114	44
Procedimento Administrativo-Disciplinar	1	45	91	35	31	9
Conselho de Justificação	0	3	17	10	29	3
Procedimento Disciplinar	0	3	46	7	3	2
Sem Processo (*)	0	0	0	1	0	0
Nº. TOTAL DE SERVIDORES	15	279	575	424	331	410
Nº. TOTAL DE PROCEDIMENTOS	9	187	366	252	209	239

* Demissão decorrente de decisão judicial.

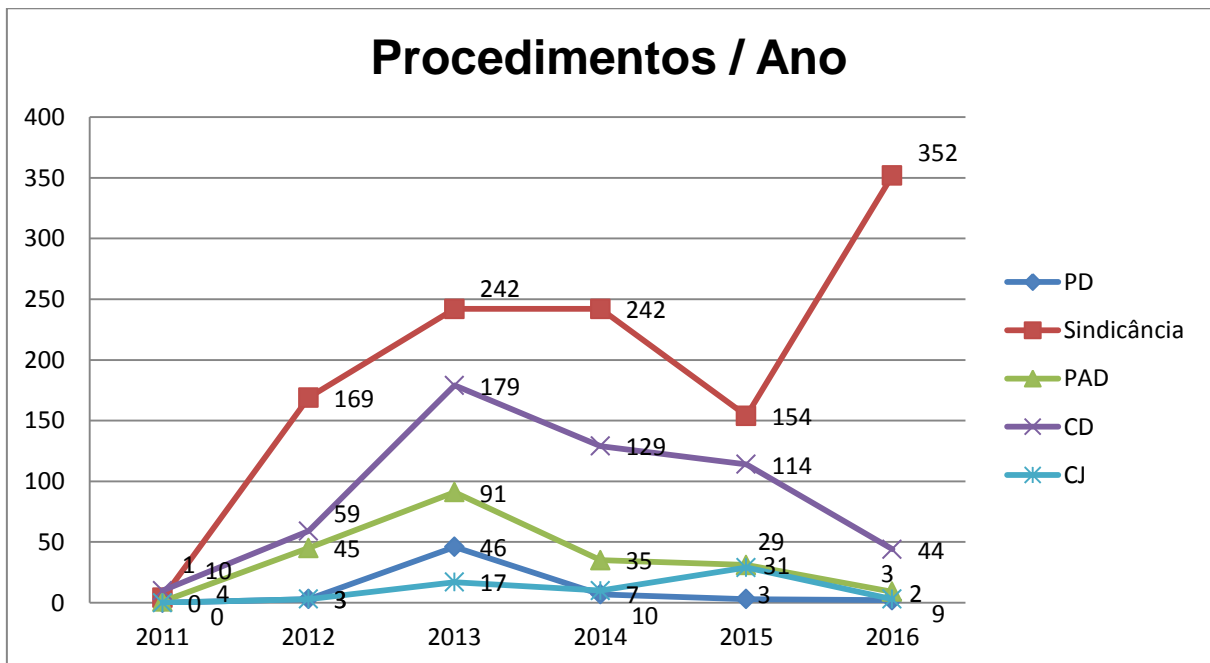
Fonte: Controladoria Geral de Disciplina (2017).

Ressaltamos nesses dados, porém, a grande incidência de Sindicâncias instauradas, o que permite concluir que essa é a principal ferramenta de persecução do controle disciplinar da atividade policial militar e o meio mais usual de preceder a aplicação de sanções disciplinares aos PMs transgressores. Por outro lado,

verificamos que os Procedimentos Disciplinares, apesar de muito semelhantes às Sindicâncias quanto à forma, são os menos representativos na realização de investigações. Já as outras três espécies de processo regular demonstram tendências desvinculadas entre si de crescimento ou redução, à medida que oscilam em seus registros de forma independente no histórico ano a ano.

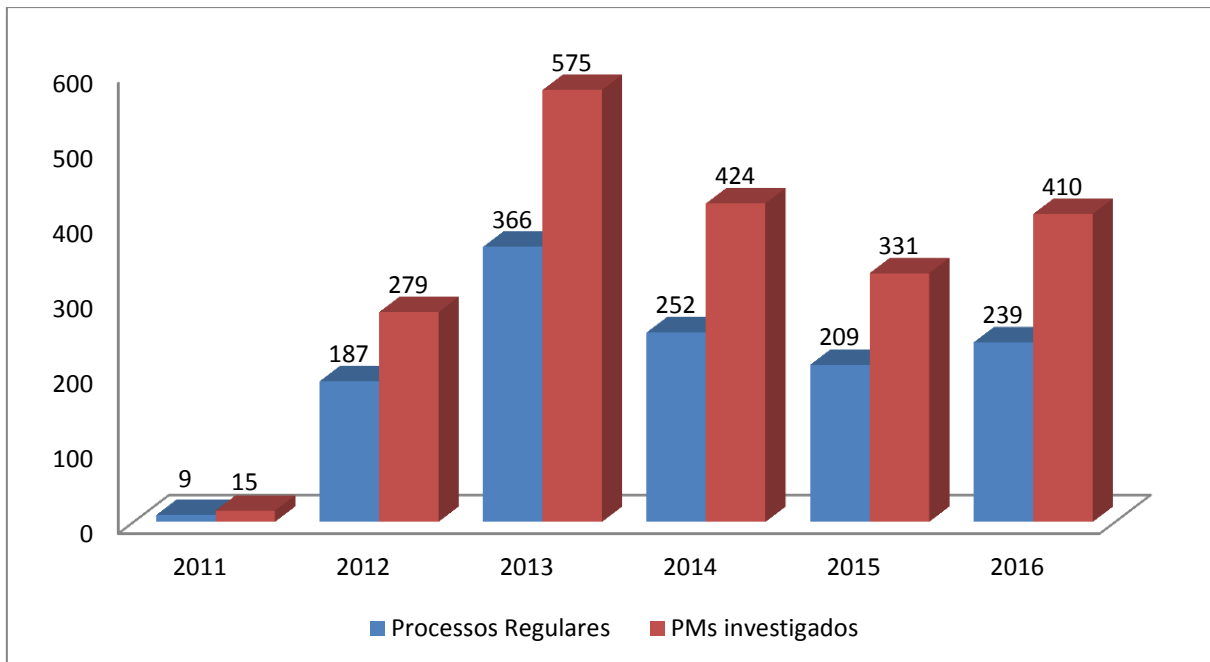
Para que tenhamos uma compreensão ainda mais sistematizada das informações expressas anteriormente, elaboramos o gráfico abaixo, do qual consta a evolução ano a ano dos dados.

Gráfico 1 – Procedimentos instaurados no âmbito da CGD (2011-2016)



Fonte: elaborado pelo autor

Sob o mesmo escopo do Gráfico 1, fazemos adiante referência aos números correspondentes ao total de procedimentos administrativos instaurados no âmbito da Controladoria Geral de Disciplina, considerando as cinco espécies já descritas, e ao quantitativo geral de policiais militares submetidos a esses processos, conforme o próximo gráfico.

Gráfico 2 – Procedimentos instaurados X PMs investigados (2011-2016)

Fonte: elaborado pelo autor

Os dados acima indicam um comportamento variável da atividade investigativa formal ao longo dos últimos anos sobre a atividade policial militar, pois observamos uma oscilação nos números em todo o período de referência, cabendo destacar o ano 2011, no qual constatamos a menor quantidade absoluta de procedimentos apuratórios, muito aquém dos demais anos. Isso nos leva a cogitar que a transição da CGOSP para a CGD interferiu, de alguma forma, no exercício do controle disciplinar sobre os PMs cearenses.

Tratados os procedimentos apuratórios inerentes ao controle disciplinar, voltamos o foco, então, para outra variável relevante e passamos a analisar a aplicação de sanções disciplinares aos policiais militares cearenses, tomando como base as decisões proferidas pela Controladoria Geral de Disciplina com publicação no Diário Oficial do Estado, meio que confere plena eficácia aos atos desse órgão. Assim, verificamos os instrumentos mais incisivos de controle disciplinar, que são as punições administrativas aplicadas aos PMs comprovadamente transgressores.

No ensejo, especificamos os gêneros de solução – absolvição, arquivamento ou sanção – cabíveis aos procedimentos administrativos. Seguindo uma ordem crescente de rigor, temos, então, como o tipo mais brando de sanção a

Repreensão, que se limita apenas a um simples registro escrito nos assentamentos funcionais do sancionado. Outra espécie punitiva é a Permanência Disciplinar, sanção que implica a restrição da liberdade de ir e vir como uma de suas consequências, mas permite que o sancionado execute suas funções profissionais ao deixá-lo restrito apenas ao ambiente do quartel. A Custódia Disciplinar, por sua vez, difere-se da Permanência Disciplinar por ser medida mais gravosa e exigir que o sancionado seja recolhido a um local específico – devendo ser uma cela, se o quartel tiver estrutura física compatível –, permanecendo com sua liberdade totalmente restrita, ou seja, sem participar, sequer, das suas atividades profissionais. Outra forma de punição ocorre através da Reforma Disciplinar, que consiste no afastamento total do serviço ativo por motivo que impeça o desempenho das missões inerentes à carreira policial militar e não embasa a aplicação de sanções diversas, ou seja, é a inativação punitiva do sancionado.

Por fim, temos as duas espécies punitivas mais gravosas, cujos efeitos alcançam o extremo da esfera administrativa ao provocar a perda do cargo público para o PM punido, sendo tais sanções a demissão e a expulsão. Apesar de provocarem efeitos semelhantes ao sancionado, ambas as reprimendas apresentam-se diferentes quanto às situações que embasam a sua aplicação, visto que o rol de condutas passíveis de sanção com cada uma das duas espécies é distinto.

Com base nas informações colocadas, iniciamos a explanação quanto a esse indicador pelo ano 2011, quando 15 PMs foram investigados, ao todo. Desse total de agentes investigados, houve 3 absolvições e, por outro lado, 12 profissionais foram sancionados disciplinarmente, dos quais 2 foram repreendidos, 6 foram punidos com permanência disciplinar e 4 foram demitidos/expulsos.

No ano seguinte, em 2012, observamos um incremento substancial no número de policiais militares investigados, 279 no total. Desse universo, 123 PMs tiveram os seus processos arquivados e 15 foram absolvidos, o que implica a não aplicação de reprimenda em ambas as decisões. Do restante, cujas decisões foram de caráter punitivo, houve 4 repreensões, apenas 1 reforma administrativa, 101 permanências disciplinares, 11 custódias, 5 exclusões e 19 demissões/expulsões.

Para fins de esclarecimento, vale ressaltar que as exclusões consistem no afastamento total da PMCE a título de pena decorrente de uma decisão judicial.

Já em 2013, de forma semelhante aos parâmetros anteriores, registrou-se quantidade de procedimentos bastante elevada em desfavor de policiais militares, o que, inevitavelmente, afetou a quantidade de sanções aplicadas aos mesmos. Dos 575 PMs investigados apenas 2 foram absolvidos, mas 295 tiveram os seus processos arquivados. Em contrapartida, 17 sofreram repreensão, 4 foram reformados administrativamente, 183 sofreram permanência disciplinar, 19 sofreram custódia disciplinar, além de 1 excluído e 54 demitidos/expulsos.

No ano 2014, por sua vez, observamos a completa ausência de registros de absolvição e exclusão. Ainda assim, tivemos 424 policiais militares investigados. Desse total, 258 foram inocentados e tiveram suas apurações arquivadas. Outros 29 PMs foram sancionados com repreensão, 3 foram sancionados com reforma administrativa, 89 sancionados com permanência disciplinar, 14 punidos com custódia disciplinar e 31 com demissão/expulsão.

Tendência ainda mais acentuada de redução dos registros de punições foi verificada por ocasião da análise dos números correspondentes ao ano 2015, quando dos 331 policiais militares investigados formalmente 251 tiveram a denúncia arquivada e o restante sofreu alguma espécie de reprimenda, com 16 repreensões, 57 permanências disciplinares, 6 custódias e somente 1 demissão/expulsão. Vale ressaltar também que no ano em comento não houve registros de absolvição, reforma administrativa ou exclusão.

Por fim, no ano 2016 observamos semelhante comportamento dos dados com relação a 2014. No total, foram 410 policiais militares submetidos a procedimentos apuratórios, sendo que, desse total, 341 tiveram a denúncia arquivada, 10 foram punidos com repreensão, 2 foram sancionados com reforma administrativa, 51 com permanência disciplinar, 3 com custódia disciplinar e apenas 3 sofreram demissão/expulsão. Igualmente ao feito em relação a dados anteriores, segue-se uma tabela de resumo dos números expostos logo acima.

Tabela 4 – Soluções aplicadas às apurações formais

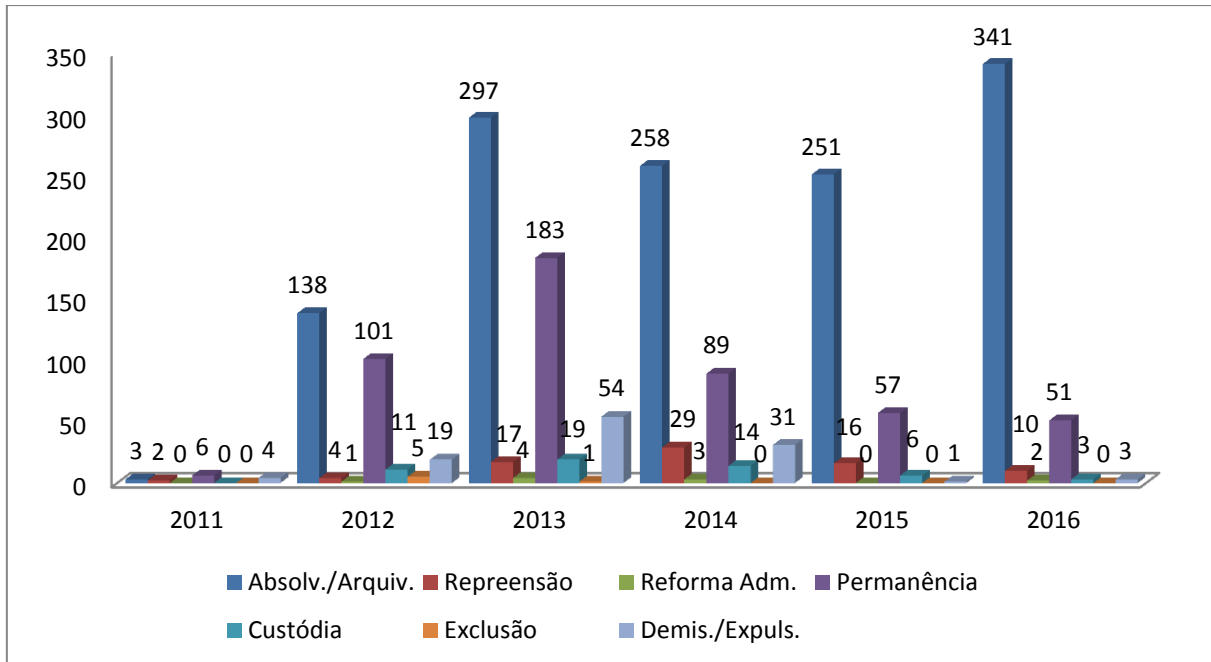
SOLUÇÕES DAS INVESTIGAÇÕES / ANO	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Absolvição	3	15	2	0	0	0
Arquivamento	0	123	295	258	251	341
Custódia Disciplinar	0	11	19	14	6	3
Demissão / Expulsão	4	19	54	31	1	3
Exclusão (*)	0	5	1	0	0	0
Permanência Disciplinar	6	101	183	89	57	51
Reforma Administrativa	0	1	4	3	0	2
Repreensão	2	4	17	29	16	10
Nº. TOTAL DE SERVIDORES INVESTIGADOS	15	279	575	424	331	410
Nº. TOTAL DE SERVIDORES PUNIDOS	12	141	278	166	80	69

* Decisões judiciais de perda do cargo/patente.

Fonte: Controladoria Geral de Disciplina (2017).

Constatamos, assim, que do rol de soluções possíveis para os processos administrativos instaurados na CGD, o arquivamento é a forma de resolução mais comum, seja por ausência de provas concretas, por desistência do denunciante ou por outro motivo que não permita prosperar a denúncia formulada. Já outras espécies punitivas demonstram redução no número de aplicações ao longo dos últimos anos, como a reforma administrativa e a custódia disciplinar, ambas cabíveis a casos mais específicos de transgressão disciplinar. Em outro sentido, o tipo de reprimenda mais adotado pela CGD com policiais militares é a permanência disciplinar, que pode ser considerada uma punição de gravidade moderada, pois a restrição da liberdade dela decorrente não chega a ser completa, sendo permitido ao policial punido exercer suas atividades profissionais durante o cumprimento.

Sob a mesma perspectiva tomada como parâmetro na abordagem dos dados relativos aos procedimentos disciplinares, apresentamos abaixo, de forma gráfica, os números relativos às soluções disciplinares dadas aos procedimentos na CGD.

Gráfico 3 – Registros de sanções aplicadas a PMs pela CGD (2011-2016)

Fonte: elaborado pelo autor

É indiscutível que as sanções de demissão e expulsão são as mais gravosas e também são as que provocam maior repercussão tanto em âmbito interno quanto em âmbito externo à PMCE, até porque são consequências proporcionais a atos extremamente graves. Sabendo dessa relevância, observamos um recorte dos registros de demissão e expulsão aplicadas pela CGD, tendo como parâmetro todas as categorias de servidores submetidos ao controle disciplinar, a título de informação complementar. Na figura adiante verificamos, primeiramente, que todos os agentes públicos demitidos/expulsos em 2015 e 2016 pela CGD eram policiais militares. Mas uma das principais informações que podemos obter é a redução acentuada do número de registros dessas sanções no âmbito da CGD no período de 2013 a 2017, sendo que os dados do último ano, logicamente, ainda não estão consolidados e as causas desse fenômeno não estão definidas.

Figura 3 – Demissões e expulsões aplicadas pela CGD de 2013 a março de 2017



Fonte: Jornal O Povo (Edição de 27 mar. 2017).

Informações igualmente relevantes também são obtidas com a observação dos dados divulgados em 2014 pela CGD acerca de sua produtividade. Tais dados são, na verdade, um comparativo de desempenho entre 2012 e 2013 que leva em consideração exclusivamente os procedimentos concluídos. Os números expostos à sociedade tratam da atuação geral da Controladoria, porém, são segmentados alguns parâmetros com base na representatividade de cada órgão controlado.

Considerando a representatividade da PMCE diante do exercício pleno da atividade correicional, apresenta-se, inicialmente, que a Corporação e seus integrantes responderam por 75,4% do total de procedimentos concluídos em 2013 e 78,4% em 2014, ressaltando-se que os percentuais foram calculados pelo número de agentes públicos submetidos aos procedimentos, e não pelo número de feitos apuratórios; bem como que houve simultâneo acréscimo de 105,7% na quantidade de PMs investigados em procedimentos concluídos. Ainda segundo os mesmos

critérios, o comparativo divulgado expõe também que 79,9% dos arquivamentos registrados em 2012 correspondem à Polícia Militar, enquanto no ano 2013 os PMs responderam por 80,3% dos arquivamentos. A aparente estabilidade dos dados em tela contrasta com a elevação no percentual de arquivamentos envolvendo PMs, que cresceu 110,5% entre os dois anos comparados.

Aprofundando um pouco mais o cotejamento realizado, a própria CGD aponta que os arquivamentos, em sua maioria, aconteceram em decorrência da insuficiência de provas, o que se aplica à Polícia Militar. Outros motivos que motivaram esse tipo de decisão no biênio em questão foram a absolvição, a prescrição e a perda do objeto. Por outro lado, quando observamos os casos de demissão/expulsão de policiais militares, segundo o mesmo comparativo, verificamos que alguns tipos de conduta transgressora despontam como os mais comuns em decisões dessa natureza.

Em 2013, por exemplo, os cinco principais motivos de demissão/expulsão entre policiais militares foram: participação em movimento reivindicatório – já que o contexto era de muita influência decorrente da greve deflagrada nos últimos dias de 2011 –; homicídio; lesão corporal e outras transgressões (dano qualificado, tentativa de homicídio, abuso de autoridade, disparo de arma de fogo e resistência à prisão); falsificação de documento e uso de documento falso; além de extorsão e porte ilegal de arma de fogo. Logicamente, tais dados refletem a realidade de um momento determinado, apenas de um ano, período sobre o qual podem incidir fatores pontuais e acontecimentos que não necessariamente se repetem nos demais anos de atuação da CGD.

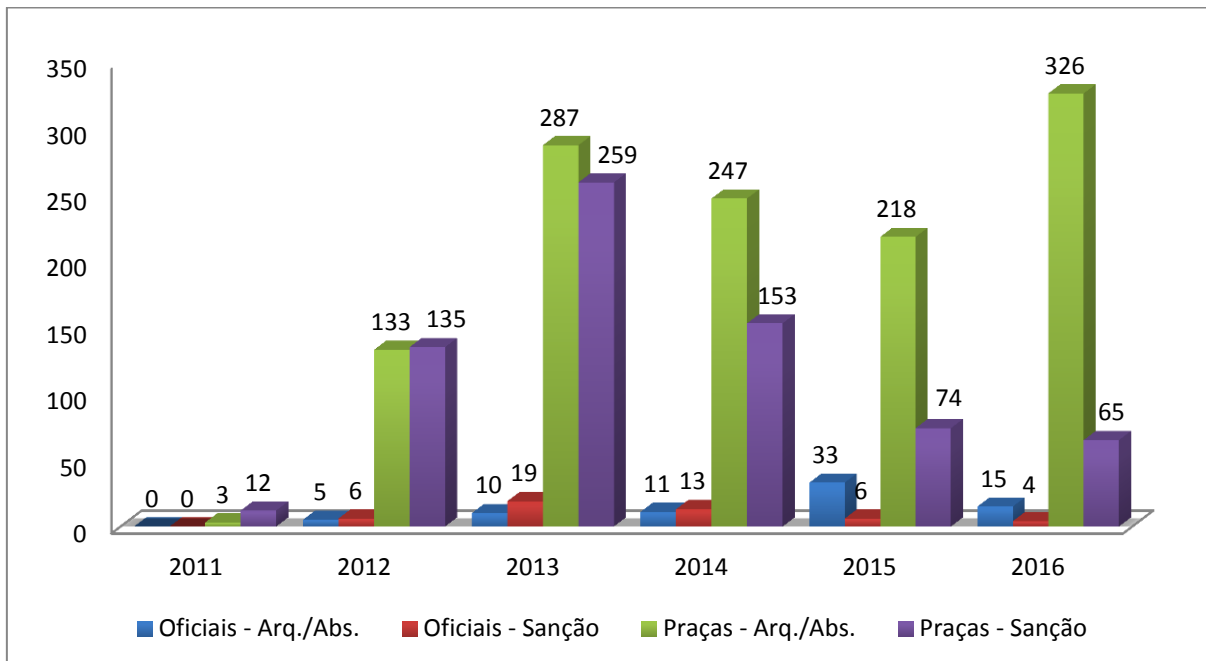
Em sua parte final o documento comparativo traz uma visão geral das denúncias recebidas presencialmente pela Controladoria sem estabelecer uma divisão entre as instituições fiscalizadas, do que constatamos que em 2012 foram 381 denúncias presenciais no total, enquanto em 2013 esse número subiu consideravelmente e totalizou 483 denúncias presenciais.

Dados mais completos nos foram fornecidos pela própria Controladoria Geral de Disciplina, conforme a ferramenta de pesquisa delimitada na metodologia

adotada. Tais dados tratam de outro fator primordial para a identificação do perfil de atuação da CGD em relação aos policiais militares, que é a distinção entre oficiais e praças das espécies já citadas de procedimentos disciplinares.

Sabemos que essa segregação vai ao encontro da divisão interna mais peculiar existente em qualquer organização militar, pois essas são as duas grandes classes que formam o efetivo da PMCE. Dessa forma, estratificamos os dados relativos às apurações formais já quantificadas acima com o fim de conhecermos a representatividade de oficiais e/ou praças sancionados e/ou absolvidos em cada ano da série histórica retratada, conforme o gráfico.

Gráfico 4 – Procedimentos estratificados entre oficiais e praças (2011-2016)



Fonte: elaborado pelo autor

Como seria esperado, as praças respondem pela maior parte dos procedimentos arquivados e também pelo maior número de sanções, isso porque as praças representam a grande maioria do efetivo da PMCE¹⁴. Com isso, verificamos nos dados acima que houve, no total, ao longo do período de observação, 74 oficiais

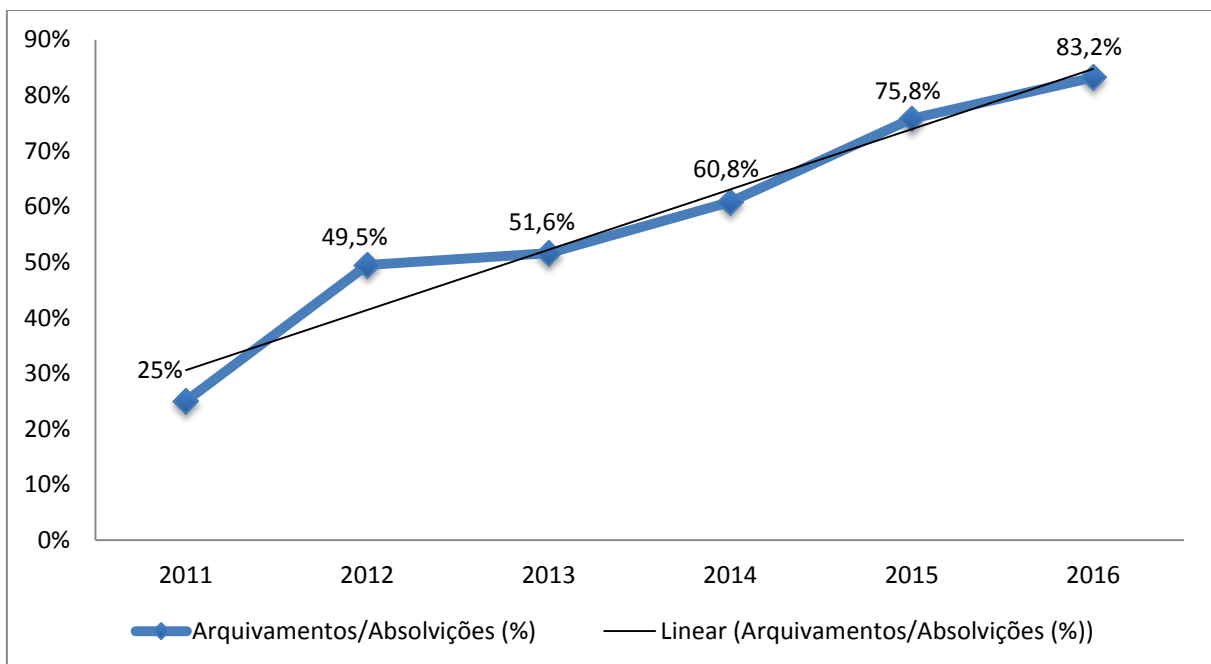
¹⁴ Dos cerca de 17.000 policiais militares em atividade no Ceará atualmente, menos de 1.500 são oficiais.

e 1.214 praças absolvidos ou cujos procedimentos foram arquivados, bem como 48 oficiais e 698 praças sancionados disciplinarmente.

Os quantitativos totais acima citados demonstram, em termos percentuais, que dos procedimentos formalizados no âmbito da CGD sobre a conduta de policiais militares cerca de 6% corresponderam aos oficiais e 94% às praças. Já no que tange às sanções e aos arquivamentos/absolvições, temos que 5,7% dos arquivamentos/absolvições ocorreram com oficiais e 94,3% com praças, enquanto 6,4% das sanções foram infligidas a oficiais e 93,6% a praças.

Devemos ressaltar ainda uma tendência relevante observada na evolução do número e do percentual de casos de arquivamentos e absolvições registrados entre PMs investigados pela CGD. Constatamos que a representatividade relativa dessas espécies de solução disciplinar tem demonstrado crescimento ao longo do período de referência, o que significa que cada vez mais apurações formais estão sendo arquivadas ou os policiais militares investigados estão sendo absolvidos. No gráfico abaixo ilustramos melhor essa tendência.

Gráfico 5 – Arquivamentos/absolvições entre PMs na CGD (2011-2016)



Fonte: elaborado pelo autor

Para finalizar a exposição dos dados ora expostos e completar a identificação do perfil de atuação da CGD no exercício do controle disciplinar da atividade policial militar, passamos a tratar das espécies mais comuns de transgressão disciplinar entre os policiais militares sancionados no período de 2011 a 2016. Para tanto, utilizamos como base os mesmos dados já registrados anteriormente acerca das sanções aplicadas tanto a praças como a oficiais. Tendo em vista a melhor compreensão dos dados e a sua análise eficiente, delimitamos as 5 (cinco) condutas transgressoras mais registradas nas apurações solucionadas, em termos quantitativos e absolutos.

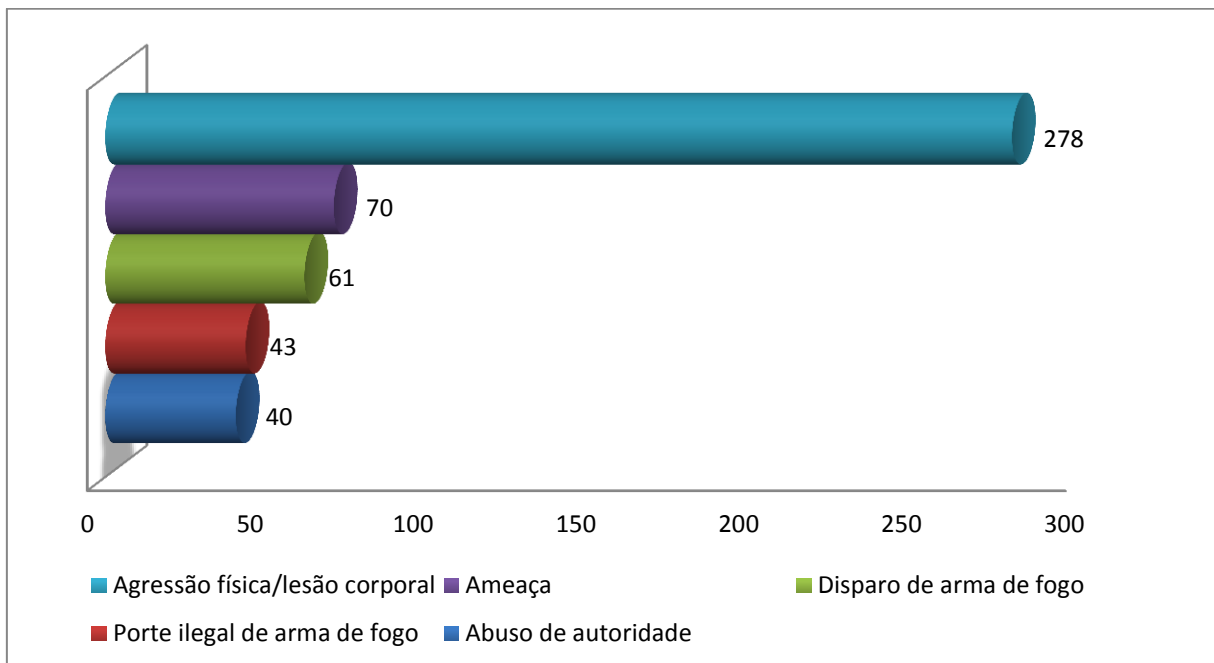
O tipo de conduta que mais provocou sanções aos PMs cearenses do ano 2011 ao ano 2016 foi a agressão física/lesão corporal, incluindo-se tanto os casos de transgressões cometidas em serviço como transgressões cometidas em horário de folga. Essas condutas foram agrupadas em um único rol devido às suas características, que são relativamente semelhantes. Nessa compreensão ampla, estão inseridas as lesões leves, graves e gravíssimas, bem como qualquer forma de ofensa à integridade física de terceiros. No total, foram 278 policiais militares punidos por cometimento de agressão física ou lesão corporal no período indicado.

A segunda espécie de conduta infratora mais registrada entre as sanções aplicadas pela CGD aos PMs foi responsável por 70 casos registrados. A ameaça, que também corresponde a um tipo penal, é uma transgressão que, em regra, ocorre concomitantemente com outras, como a própria agressão física ou o disparo de arma de fogo, visto a seguir. A terceira espécie de transgressão mais comum entre os casos sancionados pela Controladoria diz respeito ao disparo de arma de fogo. Tal conduta é observada quando o transgressor utiliza arma de fogo e efetua disparo, em via pública ou não, sem a finalidade de cometer outro delito. Vale ressaltar, contudo, que a ocorrência desse tipo de conduta em via pública configura também um crime. Verificamos, então, que, no período de referência, houve 61 sanções baseadas nessa conduta.

Por sua vez, o quarto tipo de falta disciplinar mais sancionada entre os agentes da PMCE foi o porte ilegal de arma de fogo, que constitui também tanto uma infração disciplinar quanto uma infração penal. No total, houve o registro de 43

casos de porte ilegal de arma de fogo sancionados pela CGD de 2011 a 2016. Por fim, mencionamos a quinta conduta mais comum entre os policiais militares sancionados, qual seja o abuso de autoridade. Esse tipo de transgressão, na verdade, abrange diversos subtipos de conduta que se enquadram no seu conceito. O abuso de autoridade configura-se no abuso de poder ou no desvio de finalidade, quando o agente público excede os seus limites legais de atuação ou quando direciona suas ações para objetivo estranho ao interesse público. Ocorreram, portanto, 40 casos sancionados pela Controladoria de abuso de autoridade cometidos por policiais militares do Ceará dentro do período de referência. Abaixo temos a representação dos dados expostos.

Gráfico 6 – As cinco principais transgressões disciplinares entre PMs (2011-2016)



Fonte: elaborado pelo autor

Com isso, encerramos a explanação acerca dos principais parâmetros que delineiam, representam e descrevem o exercício do controle disciplinar pela CGD sobre a atividade policial militar no Ceará, conforme o recorte de tempo adotado. A partir disso, apresentamos as nossas considerações finais, as quais foram construídas com fundamento estrito em todas as informações colhidas e apresentadas neste trabalho, em total respeito aos procedimentos acadêmicos e aos achados da pesquisa.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base em todas as observações realizadas e após a aplicação dos instrumentos de pesquisa componentes da metodologia adotada, discorreremos sobre os resultados do trabalho que ora se conclui e sobre os achados que apontam as conclusões descritas neste espaço. A pesquisa encontrou sua fonte mais importante nos processos disciplinares que tramitaram pela CGD e foram solucionados dentro do período especificado, sendo que, mesmo durante a aplicação dos procedimentos necessários à obtenção dos dados, foram observados fatos de grande importância para o estudo, especialmente no segundo momento da coleta de dados.

Como mencionamos anteriormente, os dados referentes à estratificação de alguns parâmetros entre oficiais e praças, bem como aqueles referentes às transgressões mais registradas entre as denúncias que culminaram em sanção, foram fornecidos em seu estado mais bruto, pois não havia acompanhamento detalhado nem tratamento desses dados. A partir de tal fato, podemos nitidamente concluir que a própria Controladoria Geral de Disciplina desconhece as principais condutas transgressoras dos policiais militares com as quais lida cotidianamente, algo que deveria ser elementar. Logo, é fato que o órgão de controle não possui parâmetros de trabalho bem definidos e plenos que possibilitem o direcionamento eficiente das ações de correição. Isso, por óbvio, fragiliza tanto o estabelecimento de prioridades como a escolha de medidas de natureza repressiva ou preventiva.

Houve ainda a observação de distorções nos dados de referência de alguns processos disciplinares, tais como dados registrados em duplicidade e dados com registros errados, mas o aprofundamento da pesquisa tornou possível a prospecção das informações pretendidas. A única exceção foi apenas um processo disciplinar que, provavelmente por maiores incorreções nas suas referências, não foi encontrado nas centenas de Diários Oficiais pesquisados. Esses fatos são um demonstrativo de que a CGD não mantém seus registros atualizados satisfatoriamente quanto às sanções que aplica, sendo uma causa possível para isso a utilização de métodos falhos.

Enfocando as informações colhidas como decorrência original da aplicação dos instrumentos de pesquisa, verificamos a discrepância existente entre a denominação legal atribuída à missão da Controladoria Geral de Disciplina – controle externo disciplinar – e as características do órgão, visto que o controle exercido, apesar de ser legalmente classificado como externo, possui traços intrínsecos ao controle interno, como o corpo técnico formado por agentes cedidos pelos entes fiscalizados, principalmente. E esse fator, aliado principalmente à forma como é composto o CODISP, provoca riscos à independência das investigações e das soluções tomadas, pois coloca em xeque os procedimentos apuratórios, que são realizados por servidores dos órgãos fiscalizados, e evidencia uma fragilidade relevante da principal instância recursal, que deveria ser desvinculada do ente sancionador, quando mais parece uma extensão deste.

Constatamos também que a CGD concentra seus esforços operacionais no enfrentamento direto aos casos de má conduta através de processos regulares, o que ocorre quanto à PMCE e acaba por relegar ao segundo plano as ações preventivas e de orientação que poderiam ser realizadas sistematicamente junto aos agentes fiscalizados. Logo, não percebemos presente o viés de orientação rotineira aos policiais militares quanto às transgressões e suas respectivas consequências, pois o que é repassado apenas nos cursos de formação, de habilitação ou de aperfeiçoamento torna-se inócuo com o passar do tempo e com a ausência de renovação de conhecimentos. E se houvesse uma readequação da legislação vigente, poderíamos chegar, ainda, a um estágio mais desenvolvido do controle disciplinar, no qual as sanções poderiam possuir como aspecto predominante a educação, representada, por exemplo, pela obrigatoriedade de o sancionado retornar aos bancos acadêmicos para conhecer melhor as normas disciplinares em vez de sofrer alguma medida mais drástica.

Contudo, diante da realidade atual, é inevitável que os procedimentos disciplinares assumam o papel de principal ferramenta de controle efetivo e as sanções o papel de principal instrumento de correção, o que pode ser corroborado até mesmo através de dados divulgados esporadicamente pela própria CGD, como os que constam do chamado “Controle de Produtividade – Comparativo 2012/2013”,

que contém números relativos aos processos disciplinares instaurados e suas soluções no citado biênio.

Concluimos também que o trabalho exercido pela Controladoria Geral de Disciplina encontra como figura mais representativa do seu polo passivo a Polícia Militar do Ceará, órgão que, entre todos aqueles controlados, possui o maior efetivo e ocupa presencialmente o maior espaço territorial do Estado. Assim, compreendemos como proporcional essa postura de apurar e sancionar de forma mais frequente as condutas cometidas por policiais militares. Seguindo a mesma tendência de proporcionalidade, observamos que, em relação à PMCE, o trabalho de controle disciplinar recai mais densamente sobre as praças (soldados, cabos, sargentos e subtenentes), que, por sua vez, representam mais de 90% do efetivo total ora em atividade.

Em se tratando especificamente dos processos instaurados em desfavor de PMs, constatamos ainda a existência de uma espécie apuratória que se mostra como a mais utilizada para o fim de apurar possíveis transgressões, qual seja a sindicância, que constitui uma ferramenta que abrange as apurações mais corriqueiras e de gravidade moderada, cujos efeitos mais incisivos para o investigado alcançam a aplicação de custódia disciplinar.

Todavia, há que se destacar, igualmente, outro importante fato conclusivo, o de que a maior parte das apurações formalizadas no âmbito da CGD em desfavor de policiais militares é solucionada com o arquivamento do processo ou a absolvição do investigado. Mais precisamente, das 2.034 investigações efetivadas e concluídas no período de referência, 1.288 tiveram como resultado arquivamento/absolvição, ou seja, 63,3% do total. O percentual de arquivamentos/absolvições entre PMs, aliás, demonstra clara tendência de crescimento ao longo do período 2011-2016, chegando aos mais de 80% do total de soluções no último ano, como expõe de forma objetiva o Gráfico 5.

Por outro lado, debruçando o foco de análise exatamente sobre as transgressões disciplinares mais praticadas entre as condutas que implicaram punições aos policiais militares, encontramos as 5 (cinco) espécies de infração

representadas no Gráfico 6. Todas elas – agressão física/lesão corporal, ameaça, disparo de arma de fogo, porte ilegal de arma de fogo e abuso de autoridade – possuem uma característica em comum, os seus efeitos e suas consequências diretas são irradiados para fora da Polícia Militar, é a sociedade a principal afetada pelo cometimento de atos dessa natureza, pois as repercussões naturais de tais práticas ultrapassam os limites da Corporação Militar. Portanto, podemos concluir, finalmente, que o controle disciplinar exercido pela CGD sobre os PMs cearenses também é caracterizado por recair mais frequentemente sobre as cinco formas de infração disciplinar expressas acima, muito embora o próprio órgão de controle desconheça a magnitude dessas transgressões para o controle exercido.

REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE, Carlos Linhares de; MACHADO, Eduardo Paes. **Sob o signo de Marte: modernização, ensino e ritos da instituição policial militar.** [S.l.:s.n.], 2001.
- ALMEIDA, Eloísa Machado de; et al. **Controle da administração pública.** [S.l.:s.n.], 2014.
- ALMEIDA, Juniele Rabêlo de. Policiais Militares Brasileiros: ciclo de protestos e punições corporativas. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA, 24., 2007, [S.l.], **Anais...** [S.l.:s.n.], 2007.
- ALVAREZ, Marcos César. Controle social: notas em torno de uma noção polêmica. **São Paulo em perspectiva**, [S.l.], v. 18, n. 1, p. 168-176, 2004.
- ANUÁRIO Brasileiro de Segurança Pública 2016. 10. ed. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2016.
- ARAÚJO, Inaldo da Paixão Santos. **Introdução à auditoria operacional.** 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.
- ARAÚJO, Osvaldina dos Santos. **O controle da atividade policial: um olhar sobre a Ouvidoria do Sistema de Segurança Pública do Estado do Pará.** 2008. 156f. Tese (Doutorado em Políticas públicas) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.
- BARBOZA, Anderson Loureiro; SILVA, Odilon José Pimentel. Corregedoria da Polícia Militar do Espírito Santo (PMES): a importância do trinômio educação, prevenção e ressocialização. **Revista Preleção**, [S.l.], Ano 1, n. 2, p. 99-111, 2007.
- BARREIRA, César; BRASIL, Maria Glaucéria Mota. Academias de Polícia e Universidade: parcerias e resistências. In: SEMINÁRIO NACIONAL "O PAPEL DAS UNIVERSIDADES BRASILEIRAS NA CONSTRUÇÃO DOS NOVOS MODELOS DE POLÍCIAS", 3., 2001, [S.l.], **Anais...** [S.l.:s.n.], p. 151-164, 2001.
- BEATO FILHO, Cláudio C. Políticas públicas de segurança e a questão policial. **São Paulo em Perspectiva**, [S.l.], v. 13, n. 4, p. 13-27, 1999.
- BENGOCHEA, Jorge Luiz Paz; et al. A transição de uma polícia de controle para uma polícia cidadã. **São Paulo em perspectiva**, [S.l.], v. 18, n. 1, p. 119-131, 2004.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil:** promulgada em 05 de outubro de 1988. Brasília, 1988.
- _____. Presidência da República. **Decreto-Lei nº 1.001, de 21 de outubro de 1969.** Institui o Código Penal Militar e dá outras providências. Brasília, 1969.

BRASIL, Maria Glaucéria Mota; SOUSA, Emanuel Bruno Lopes de. Resistências às mudanças na corporação policial: a experiência do programa Ronda do Quarteirão no Ceará. **O público e o privado**, [S.l.], v. 5, n. 15, 2011.

BRASIL, Maria Glaucéria Mota. A segurança pública e os direitos humanos no "Governo das Mudanças". **O Público e o Privado**, [S.l.], v. 5, n. 1, 2012a.

_____. Formação e Inteligência Policial: desafios à política pública de segurança. **O Público e o Privado**, [S.l.], n. 4, 2012b.

BRASIL, Maria Glaucéria Mota et al. **A segurança pública no "Governo das Mudanças"**: moralização, modernização e participação. 2000. 187f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2000.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço público**, [S.l.], v. 47, n. 1, p. 07-40, 2015.

BUENO, Samira. **Controle social da atividade policial**: A experiência da primeira ouvidoria de polícia do país. Brasília: Congresso de Gestão Pública, 2013.

CABRAL, Sandro; BARBOSA, Allan Claudius Q.; LAZZARINI, Sérgio Giovanetti. Monitorando a Polícia: um estudo sobre a eficácia dos processos administrativos envolvendo policiais civis na Corregedoria Geral da Bahia. **Organizações & Sociedade**, [S.l.], v. 15, n. 47, 2008.

CALDEIRA, Teresa. **Cidade de muros**: crimes, segregação e cidadania em São Paulo. São Paulo: EDUSP, 2000.

CANO, Ignácio. **Conferência Internacional Controle da Polícia e a Qualidade do Monitoramento**: tendências globais e contextos nacionais. Haia: Aliança Global, 2005.

CEARÁ. Constituição (1989). **Constituição Estadual do Ceará**: promulgada em 05 de outubro de 1989, com as alterações dadas até a Emenda Constitucional nº 74/2012. Fortaleza: Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, 2012. 98 p.

_____. Controladoria Geral de Disciplina dos Órgãos de Segurança Pública e Sistema Penitenciário. **Lei nº 16.039, de 28 de junho de 2016**. Dispõe sobre a criação do Núcleo de Soluções Consensuais no âmbito da Controladoria Geral de Disciplina dos Órgãos de Segurança Pública e Sistema Penitenciário. Fortaleza, 2016.

_____. Controladoria Geral de Disciplina dos Órgãos de Segurança Pública e Sistema Penitenciário. **Lei Complementar nº 98, de 13 de junho de 2011**. Dispõe sobre a criação da Controladoria Geral de Disciplina dos Órgãos de Segurança Pública e Sistema Penitenciário, acrescenta dispositivo à Lei nº 13.875, de 7 de fevereiro de 2007 e dá outras providências. Fortaleza, 2011.

_____. Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social. **Lei nº 13.729, de 11 de janeiro de 2006**. Dispõe sobre o Estatuto dos militares estaduais do Ceará e dá outras providências. Fortaleza, 2006.

_____. Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social. **Lei nº 13.407, de 21 de novembro de 2003**. Institui o Código Disciplinar da Polícia Militar do Ceará e do Corpo de Bombeiros Militar do Ceará, dispõe sobre o comportamento ético dos militares estaduais, estabelece os procedimentos para apuração da responsabilidade administrativo-disciplinar dos militares estaduais e dá outras providências. Fortaleza, 2003.

CERQUEIRA, Daniel et al. **Atlas da violência 2017**. Rio de Janeiro: IPEA, 2017.

CHAUÍ, Marilena; NOGUEIRA, Marco Aurélio. O pensamento político e a redemocratização do Brasil. **Lua Nova**, [S.l.], v. 5, p. 173-228, 2007.

COMPARATO, Bruno Konder. **As Ouvidorias de Polícia no Brasil: controle e participação. 2005. 189f.** Tese (Doutorado em Políticas Públicas) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

CORDEIRO, Euler Carlos de Souza. **O papel da punição disciplinar no controle da tropa da polícia militar do Amazonas**. 2008. 135f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2008.

COSTA, Arthur Trindade Maranhão. As reformas nas polícias e seus obstáculos: Uma análise comparada das interações entre a sociedade civil, a sociedade política e as polícias. **Civitas - Revista de Ciências Sociais**, [S.l.], v. 8, n. 3, p. 409-427, 2009.

_____. **Entre a lei e a ordem: violência e reforma nas polícias do Rio de Janeiro e Nova York**. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

COSTA, Naldson Ramos da. Ofício de polícia, violência policial e luta por cidadania em Mato Grosso. **São Paulo em perspectiva**, [S.l.], v. 18, n. 1, p. 111-118, 2004.

CUBAS, Viviane de Oliveira. **A Ouvidoria e o controle da atividade policial na percepção dos policiais militares**. 2013. 189f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

DE MELLO, Rogério Luís Marques. Da prova indiciária no processo administrativo disciplinar militar. **Direito Net.**, São Paulo, v. 5, 2003. Disponível em: <<http://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/1304/Da-prova-indiciaria-no-processo-administrativo-disciplinar-militar>>. Acesso em: 16 jan. 2017.

DE SOUZA, Luís Antônio Francisco; BATTIBUGLI, Thaís. Os desafios da reforma da polícia no Brasil. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, [S.l.], v. 35, n. 126, p. 49-60, 2014.

DIÓGENES, José Lenho Silva. **Ethos policial militar**: entre a estrutura da PM e a ação de seus agentes. 2011. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) - Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Perfil dos Municípios Brasileiros 2014**. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

FAGUNDES, Miguel Seabra. **O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário**. [S.l.]: Forense, 2006.

FARIA JÚNIOR, Hélio. A implementação de corregedorias regionalizadas para ampliar a correção na Polícia Militar do Estado de Goiás. **Revista Brasileira de Estudos de Segurança Pública**, [S.l.], v. 8, 2015.

FERRAZ, Sérgio. O controle da administração pública na Constituição de 1988. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, [S.l.], v. 35, n. 35, p. 339-350, 1995.

FRAGA, Cristina Kologeski. Peculiaridades do trabalho policial militar. **Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 5, n. 2, p. 1-19, 2006.

FRANÇA, Fábio Gomes de. Pensar ou obedecer? – Desafio da educação em direitos humanos para os policiais militares. **Revista Interdisciplinar de Direitos Humanos**, [S.l.], v. 4, n. 1, p. 63-81, 2016.

FREIRE, Alice de Almeida (Coord.). **Manual Nacional do Controle Externo da Atividade Policial**. Goiânia: MP, 2009.

FREITAS, Theodósio Ferreira de. O Ministério Público e o controle externo das atividades policiais: uma abordagem jurídica. **Jus Navigandi**, [S.l.], Teresina, Ano 9, n. 827, 8 out. 2005. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7392>>. Acesso em: 15 ago. 2017.

GREENE, Jack R. **Administração do trabalho policial**: questões e análises. São Paulo: EdUSP, 2002.

GUIMARÃES, Rodrigo Régner Chemim. Reflexões sobre o controle externo da atividade policial pelo Ministério Público. **Revista Justiça e Sistema Criminal**, [S.l.], v. 1, n. 1, p. 165-188, 2009.

GUIMARÃES, Juliany Gonçalves; TORRES, Ana Raquel Rosas; DE FARIA, Margareth. R. G. V. Democracia e violência policial: o caso da polícia militar. **Psicologia em estudo**, [S.l.], v. 10, n. 2, p. 263-271, 2005.

HIPÓLITO, Marcello Martinez. O controle externo da atividade policial militar. **Homens do Mato - Revista Científica de Pesquisa em Segurança Pública**, [S.l.], v. 3, n. 1, 2014.

KUHLMANN, Paulo Roberto Loyolla. A cidadania dos militares no Brasil: marchas e contramarchas. In: ENCONTRO REGIONAL DE HISTÓRIA – O LUGAR DA HISTÓRIA, 17., 2004, [S.l.], **Anais...** [S.l.;s.n], 2004.

LEMGRUBER, Julita et al. **Quem vigia os vigias?: um estudo sobre controle externo da polícia no Brasil**. Rio de Janeiro: Record, 2003.

LIMA, Roberto Kant de. Entre as leis e as normas: éticas corporativas e práticas profissionais na segurança pública e na Justiça Criminal. **Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, [S.l.], v. 6, p. 549-580, 2013.

_____. Polícia, Justiça e sociedade no Brasil: uma abordagem comparativa dos modelos de administração de conflitos no espaço público. **Revista de Sociologia e Política**, [S.l.], n. 13, p. 23-38, 1999.

LOCK, Fernando do Nascimento. Participação Popular no Controle da Administração Pública: um estudo exploratório. **Revista Eletrônica de Contabilidade (Descontinuada)**, [S.l.], v. 1, n. 1, p. 134, 2012.

LOPES, Daniellie Bráz Rocha; FERREIRA, Soraia Aparecida Alves; PORTES, Patrícia Cristina Paiva. **Estresse e qualidade de vida no trabalho na Polícia Militar do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte: [s.n.], 2001.

MACHADO, Hugo de Brito. **Introdução ao estudo do Direito**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

MARIMON, Saulo Bueno. **Violência policial e mecanismos de controle interno: a atuação da Corregedoria Geral da Polícia no Estado do Rio Grande do Sul (1999-2004)**. 2007. 189f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Rio Grande do Sul, 2007.

MARTINS, Eliezer Pereira. Segurança jurídica e certeza do direito em matéria disciplinar - aspectos atuais. **Revista de Direito Administrativo**, [S.l.], v. 230, p. 141-152, 2002.

MAZZILLI, Hugo Nigro. O controle externo da atividade policial. **Revista dos Tribunais, São Paulo**, [S.l.], v. 664, p. 387-393, 1991.

MENANDRO, Paulo Rogério Meira; SOUZA, Lídio de. O cidadão policial militar e sua visão da relação polícia-sociedade. **Psicologia USP**, [S.l.], v. 7, n. 1-2, p. 133-141, 1996.

MENDES, Jacob Stevenson de Santana Carvalho. Acúmulo de Cargos e o Poder Disciplinar da Controladoria Geral de Disciplina. **Revista Controle**, [S.l.], v. 12, n. 2, p. 248-265, 2016.

MESQUITA NETO, Paulo. Violência policial no Brasil: abordagens teóricas e práticas de controle. **Cidadania, justiça e violência**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, p. 129-148, 1999.

MICHALCZUK, Valdemar; et al. **Controle da administração pública**. [S.l.:s.n.], 1999.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 28. ed. Petrópolis: Vozes, 2009.

MINAYO, Maria Cecília de Souza; SOUZA, Edinilsa Ramos de; CONSTANTINO, Patrícia (Coords.). **Missão prevenir e proteger: condições de vida, trabalho e saúde dos policiais militares do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2008.

MINAYO-GOMEZ, Carlos; LACAZ, Francisco Antônio de Castro. Saúde do trabalhador: novas-velhas questões. **Ciência & Saúde Coletiva**, [S.l.], v. 10, n. 4, p. 797-807, 2005.

MUNIZ, Jacqueline; et al. Resistências e dificuldades de um programa de policiamento comunitário. **Tempo social**, [S.l.], v. 9, n. 1, p. 197-213, 1997.

NEME, Cristina. **Relatório 15 anos da Ouvidoria da Polícia: 1995-2010**. São Paulo: Ouvidoria da Polícia, 2010.

_____. **A instituição da polícia na ordem democrática: o caso da Polícia Militar do Estado de São Paulo**. 1999. 98f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) - . Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.

OLIVEIRA, Antônio. Os policiais podem ser controlados? **Sociologias**, [S.l.], v. 12, n. 23, 2010.

PAIVA, Thiago. Expulsão de agentes de segurança cai 96% em quatro anos. **O Povo**, Fortaleza, 27 mar. 2017. Cotidiano. Disponível em: <<http://www.opovo.com.br/jornal/cotidiano/2017/03/expulsao-de-agentes-de-seguranca-cai-96-em-quatro-anos.html>>. Acesso em: 27 mar. 2017.

PENICHE, Walter Santos. Prisão preventiva disciplinar militar. **Jusmilitaris**, [S.l.], v. 2, 2009. Disponível em: <<http://www.jusmilitaris.com.br/uploads/docs/pprevdisc.pdf>>. Acesso em: 23 nov. 2016.

PINHEIRO, Antônio dos Santos. A polícia corrupta e violenta: os dilemas civilizatórios nas práticas policiais. **Sociedade e Estado**, [S.l.], v. 28, n. 2, p. 323-349, 2013.

_____. A polícia que dialoga? O diálogo como mecanismo jurídico de controle sobre a violência policial. In: CONGRESO DE LA ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE SOCIOLOGÍA, 26., 2009. Buenos aires, **Anais...** Buenos Aires: Asociación Latinoamericana de Sociología, 2009.

_____. **Controle Democrático e Segurança: o papel da corregedoria de polícia no Brasil**. Fortaleza: [s.n.], 2007.

PINHEIRO, Paulo Sérgio; ALMEIDA, Guilherme Assis de. **Violência urbana**. São Paulo: PubliFolha, 2003.

PINHEIRO, Paulo Sérgio. Violência, crime e sistemas policiais em países de novas democracias. **Tempo social**, [S.l.], v. 9, n. 1, p. 43-52, 1997.

POLÍCIA MILITAR DO CEARÁ. **Boletim nº. 108/2017 do Comando Geral da PMCE**, de 08 de junho de 2017. Fortaleza, 2017.

PROGRAMA NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS. **Documento civil. Política antidiscriminatória. Crimes de tortura. Declaração dos Direitos Humanos**. Brasília: Ministério do Trabalho, Secretaria Nacional de Direitos Humanos, 1998.

RODRIGUES, Denise de Souza Simões; TAVARES, Geovani de Oliveira. Relações de poder: participação da comunidade nos organismos de fiscalização do trabalho da polícia no Ceará. **O público e o privado**, [S.l.], n. 15, 2011.

ROSA, Alexandre Reis et al. “Corpo e alma” nas organizações: um estudo sobre dominação e construção social dos corpos na organização militar. **Revista de Administração Contemporânea**, [S.l.], v. 14, n. 2, p. 194-211, 2010.

SAPORI, Luís Flávio; DE ANDRADE, Scheilla Cardoso P. Integração policial em Minas Gerais: desafios da governança da política de segurança pública. *Civitas - Revista de Ciências Sociais*, [S.l.], v. 8, n. 3, p. 428-453, 2009.

SERAPIONI, Mauro; MATOS, Ana Raquel. Participação em saúde: entre limites e desafios, rumos e estratégias. **Revista Portuguesa de Saúde Pública**, [S.l.], v. 31, n. 1, p. 11-22, 2013.

SILVA, Christyne Carvalho da. **Relacionamento entre os controles internos e externos da Polícia Militar do Distrito Federal: motivações e perspectivas**. [S.l.:s.n], 2008.

SILVA, Francinilson Mota da. **O impacto da Controladoria no tempo de julgamento dos processos disciplinares dos policiais militares do Ceará**. 2013. 97f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) - Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2013.

SOUSA, Emanuel Bruno Lopes de. **Controle das polícias: agendas, reformas e (novas) práticas**. Rio de Janeiro, 2014. 242p. Tese (Doutorado em Política Social) - Programa de Pós-Graduação em Política Social, Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2014.

SOUZA, João Ricardo Carvalho de. **Controle externo da atividade policial**. Estudo das Consultorias. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001.

TIMBÓ, Wander de Almeida. **O Controle Externo da Atividade Policial como Instrumento de Efetivação de Políticas Públicas de Segurança**. 2015. 101p. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Sociedade) - Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2015.

TRINDADE, Arthur; PORTO, Maria Stela Grossi. Controlando a atividade policial: uma análise comparada dos códigos de conduta no Brasil e Canadá. **Sociologias**, [S.l.], v. 13, n. 27, 2011.

WEBER, Max. **Ciência e Política**: duas vocações. Tradução de Leônidas Hegenberg e Octany Silveira da Mota. São Paulo: Cultrix, 2004.

_____. **Ensaio de Sociologia**. 5. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

WAISELFISZ, Júlio Jacobo. **Mapa da violência 2016**: homicídios por armas de fogo no Brasil. Rio de Janeiro: FLACSO, 2016.

_____. **Mapa da violência 2014**: os jovens do Brasil. Rio de Janeiro: FLACSO, 2014.

_____. **Mapa da violência 2012**: os novos padrões da violência homicida no Brasil. São Paulo: Instituto Sangari, 2012.

ZALUAR, Alba. Democratização inacabada: fracasso da segurança pública. **Estudos Avançados**, [S.l.], v. 21, n. 61, p. 31-49, 2007.

_____. Um debate disperso: violência e crime no Brasil da redemocratização. **São Paulo em perspectiva**, [S.l.], v. 13, n. 3, p. 3-17, 1999.

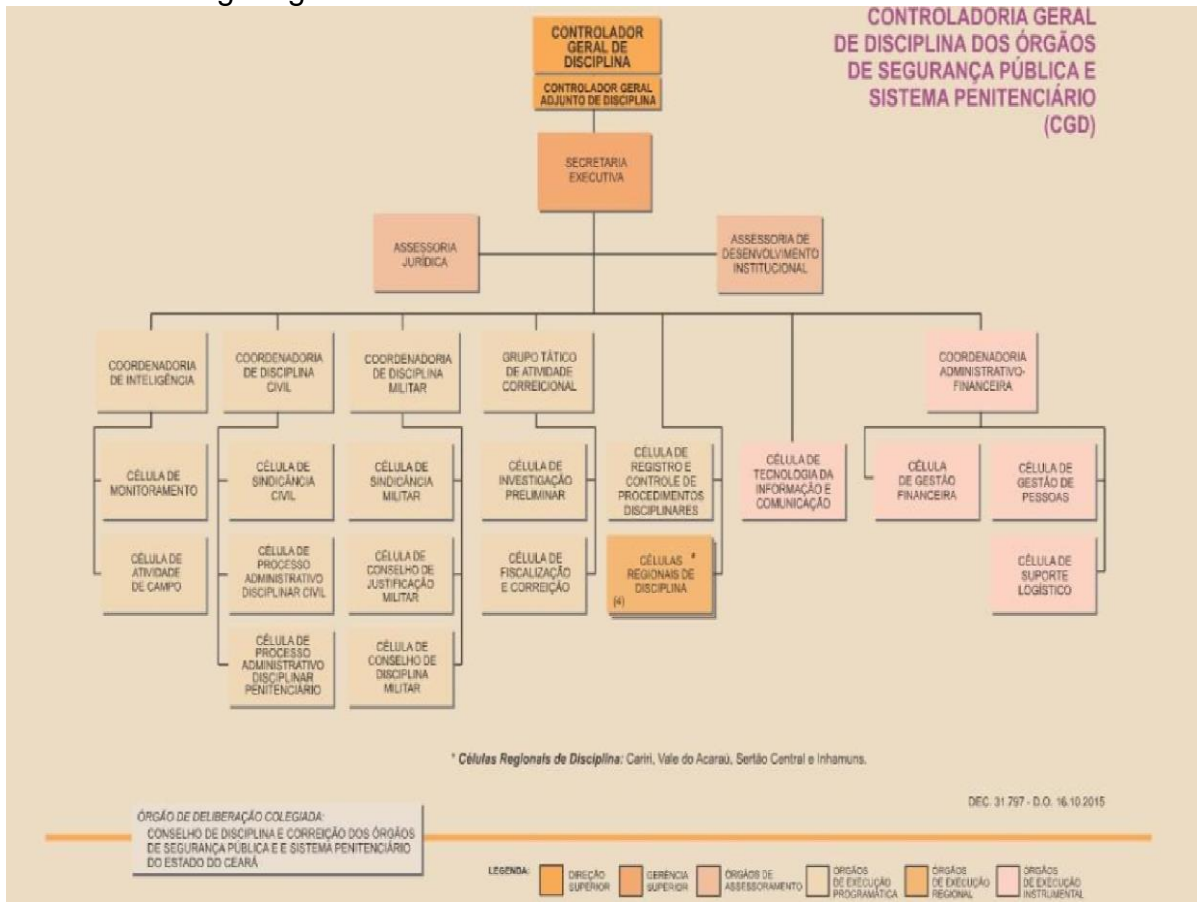
_____. **Para não dizer que não falei de samba**: os enigmas da violência no Brasil. In: Fernando A. Novaes (Org.) História da vida privada no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

ZALUAR, Alba; ALVITO, Marcos. **Um século de favela**. 4. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

ZAVERUCHA, Jorge et al. O papel da ouvidoria de polícia. **Sociologias**, [S.l.], v. 10, n. 20, p. 224-235, 2008.

ANEXOS

ANEXO A – Organograma da CGD



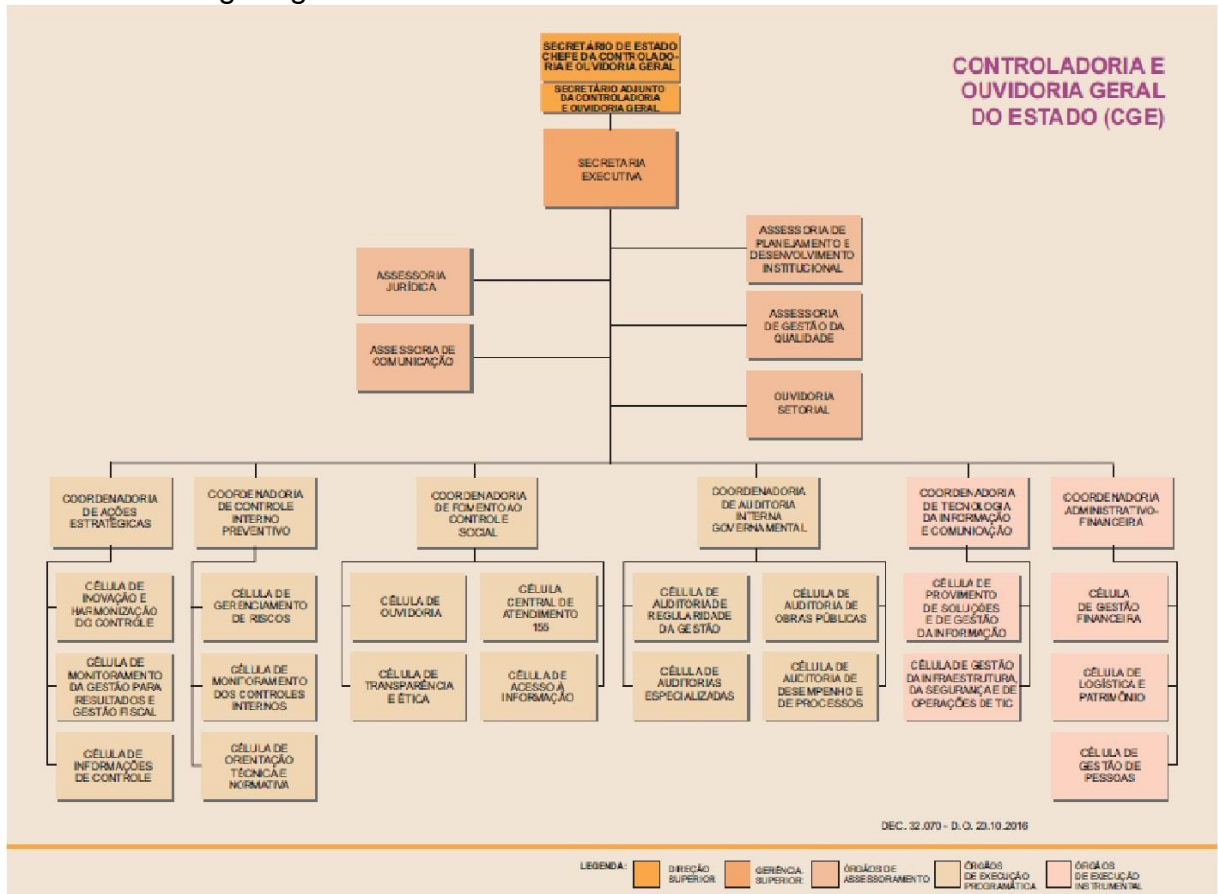
Fonte: Controladoria Geral de Disciplina (2017).

ANEXO B – Mapa estratégico da CGD



Fonte: Controladoria Geral de Disciplina (2017).

ANEXO D – Organograma da CGE



Fonte: Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado do Ceará (2017).