



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ**

**RAFAEL BEZERRA CARDOSO**

**CONTROLE DA ATIVIDADE POLICIAL NO ESTADO DO CEARÁ: ANÁLISE DAS  
TRANSGRESSÕES DISCIPLINARES COMETIDAS POR DELEGADOS DE  
POLÍCIA CIVIL**

**FORTALEZA**

**2013**

**RAFAEL BEZERRA CARDOSO**

**CONTROLE DA ATIVIDADE POLICIAL NO ESTADO DO CEARÁ: ANÁLISE DAS  
TRANSGRESSÕES DISCIPLINARES COMETIDAS POR DELEGADOS DE  
POLÍCIA CIVIL**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas, na linha de pesquisa Avaliação de Políticas Públicas, programas e projetos institucionais, a Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre.

Área de concentração: Políticas Públicas.  
Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Maria Glaucíria Mota Brasil.

**FORTALEZA  
2013**

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação**  
**Universidade Estadual do Ceará**  
**Biblioteca Central Prof. Antônio Martins Filho**  
**Bibliotecário(a) Leila Cavalcante Sátiro – CRB-3 / 544**

C275c Cardoso, Rafael Bezerra.

Controle da atividade policial no estado do Ceará: análise das transgressões disciplinares cometidas por delegados de polícia civil/Rafael Bezerra Cardoso. — 2013.

CD-ROM 205f. : il. (algumas color.) ; 4 ¾ pol.

“CD-ROM contendo o arquivo no formato PDF do trabalho acadêmico, acondicionado em caixa de DVD Slin (19 x 14 cm x 7 mm)”.

Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual do Ceará, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Mestrado Profissional em Políticas Públicas, Fortaleza, 2013.

Área de Concentração: Políticas Públicas.

Orientação: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Maria Glauécia Mota Brasil.

1. Controle de atividade policial. 2. Polícia civil. 3. Delegado de polícia. 4. Controladoria Geral de Disciplina dos Órgãos de Segurança Pública e Sistema Penitenciário - CGD. I. Título.

CDD: 320.6

RAFAEL BEZERRA CARDOSO

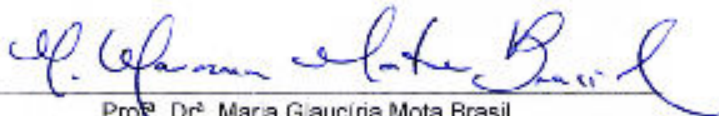
CONTROLE DA ATIVIDADE POLICIAL NO ESTADO DO CEARÁ: ANÁLISE DAS  
TRANSGRESSÕES DISCIPLINARES COMETIDAS POR DELEGADOS DE POLÍCIA CIVIL

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 grau de Mestre em Planejamento e Políticas Públicas.

Área de concentração: Planejamento e Políticas Públicas.

Aprovada em: 05/09/2013

BANCA EXAMINADORA



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



Prof. Dr. Geovani Jacó de Freitas  
Universidade Estadual do Ceará - UECE



Prof. Dr. Luiz Fábio Silva Paiva  
Universidade Estadual do Ceará - UECE

**“O mal que os homens cometem vive para depois de suas mortes: o bem que fizeram quase sempre enterra-se junto com seus ossos”  
(Shakespeare)**

**“Tanto o conhecimento como o amor são indefinidamente extensíveis; logo, por melhor que possa ser uma vida é sempre possível imaginar o melhor. Nem o amor sem conhecimento, nem conhecimento sem o amor podem produzir uma vida virtuosa”  
(Bertrand Russel).**

## RESUMO

A formação e a consolidação do Estado moderno, no século XVIII, formatou a polícia com as características institucionais e as atribuições que contemporaneamente são conhecidas, notadamente pela preservação da ordem pública. A inevitável associação da polícia com o poder propicia o questionamento acerca da possibilidade de se pensar na construção de uma polícia democrática no Brasil, especialmente após o fim do regime autoritário implantado em 31 de março de 1964. Fortes restrições formais, por si só, não são suficientes para barrar o cometimento de ilícitos por parte dos policiais. No entanto, a conscientização sobre a imprescindibilidade da observância dos direitos e garantias fundamentais pelas polícias brasileiras vem estimulando debates sobre a necessidade dessas instituições operarem impessoal e igualmente, pautando-se nos preceitos democráticos, transformando o tema em uma das agendas públicas e utilizando-o como *marketing* de campanhas políticas, especificamente nos momentos de crise no setor. No Ceará, após sérias crises na área de Segurança Pública, ocorridas durante o “Governo das Mudanças” - 1987 a 2002 -, a pressão da população e das organizações de direitos humanos fomentou ações e mudanças no modelo do controle da atividade policial. Em 1997 foram extintas as corregedorias internas das polícias, em razão da falta de credibilidade e da carência em sua estrutura, e, em seguida, foi criada a Corregedoria-Geral dos Órgãos de Segurança Pública e Defesa da Cidadania, também extinta em 2011, em virtude da falta de celeridade na apuração dos desvios de conduta cometidos pelos policiais, sendo substituída pela Controladoria-Geral de Disciplina dos Órgãos de Segurança Pública e Sistema Penitenciário - CGD. Durante a coleta de dados para a presente pesquisa, chamou atenção a fala dos delegados e advogados a respeito da sensação de impunidade transmitida pela morosidade nas apurações das faltas disciplinares praticadas pelos policiais civis até a criação da CGD. Essa percepção vem mudando a partir da divulgação das apurações realizadas pela CGD. Para a realização desta pesquisa foram escolhidos como objeto de coleta e análise de dados os processos administrativos disciplinares - PAD instaurados para apurar transgressão disciplinar cometida por delegado de Polícia Civil, concluídos e arquivados no período de 1º de julho de 2011 a 31 de julho de 2013. Em seguida, os dados foram comparados com os resultados colhidos nos PADs concluídos e arquivados, que tramitaram no modelo anterior à instituição da CGD, cujo resultado demonstrou avanço significativo na rapidez das apurações e no aumento do número de punições. Ainda assim, em decorrência do pouco tempo de criação da CGD, não é possível concluir se esse novo modelo proporcionará ou não mudanças institucionais na Polícia Civil do Estado do Ceará e se irá efetivamente combater o cometimento de ilícitos por parte dos policiais. O propósito deste trabalho, portanto, é o de lançar reflexões acerca da importância do controle da atividade policial em um regime democrático e sua influência para operar mudanças institucionais e de comportamento dos policiais.

**Palavras-chave:** Controle da atividade policial. Polícia Civil. Delegado de polícia. Controladoria-Geral de Disciplina dos Órgãos de Segurança Pública e Sistema Penitenciário – CGD.

## ABSTRACT

The formation and consolidation of the modern state in the eighteenth century, formatted police institutional characteristics and assignments that nowadays are known, notably by the preservation of public order. The inevitable association of the police with the power provides a questionment about the possibility of thinking in building a democratic police in Brazil, especially after the end of the authoritarian regime deployed on March 31, 1964. Strong formal constraints (alone) are not enough to deter the committing the illicit by the police. However, awareness of the indispensability of the observance of fundamental rights and guarantees by the Brazilian police has stimulated debates about the need for these institutions to operate equally impersonal and, basing on the principles of democracy, turning the issue into one of the public agendas and using the as marketing campaigns, especially in moments of crisis in the industry. In Ceará, after a serious crises in the area of Public Safety, which occurred during the "Government of Changes" - 1987 to 2002 - the pressure of population and human rights organizations fomented initiatives and changes in the model of the control of police activities. In 1997 were extinguished internal affairs of the internal police, because of the lack of credibility and lack in their structure, and then created the Comptroller-General of Public Security Organs and Citizenship Defense also extinct in 2011 Because of the lack of celerity in the determination of misconduct committed by police, being replaced by the Comptroller General of the Discipline of Public Security Organs and Prisons - CGD. During data collection for this study, called attention of the delegates to speak and lawyers about the sensation of impunity transmitted by slowness in calculations of disciplinary offenses committed by police officers until the creation of CGD. This perception has been changing, starting the dissemination of the findings performed by CGD. For the achievement of this research were chosen as the object of collecting and analyzing data the administrative disciplinary proceedings - PAD For this research were chosen as the object of collecting and analyzing data the administrative disciplinary proceedings - PAD conducted to establish disciplinary offense committed by police delegate Civil completed and filed in the period 1 July 2011 to 31 July 2013 .Then, the data were compared with the results obtained in PADs completed and filed, which were processed in the prior model to institution of CGD, whose results showed significant improvement in the speed of calculations and increase the number of punishments. Still, due to the short time of the creation of CGD, it is not possible to conclude whether this new model will provide or not institutional changes in the Civil Police of the state of Ceara and will effectively combat the committing of illicit by the police. The purpose of this study, therefore, is to launch reflections on the importance of control of policing in a democratic regime and its influence to operate institutional changes and the behavior of police officers.

**Keywords:** Control of police activity. Civil Police. Delegate from Police. Comptroller General of the Discipline of Public Security Organs and Prisons - CGD.

Aos meus amados filho e esposa, Heitor e Cyntia, por possibilitarem realização desta pesquisa, especialmente pela compreensão das minhas ausências do convívio familiar.

Aos meus pais, Paulo e Ismênia, e aos meus irmãos Henrique, Álvaro e Germano pelo incentivo, amor incondicional e por serem a fonte inspiradora da minha caminhada em busca do conhecimento.



## **AGRADECIMENTOS**

À estimada orientadora, Glaucéria Mota Brasil, por sua paciência e tempo a mim dedicados e pelo estímulo à pesquisa acadêmica acerca da temática da Segurança Pública do Estado do Ceará.

Aos professores da Banca, Geovani Jacó de Freitas e Luiz Fábio S. Paiva, pelas colaborações no aprimoramento da dissertação.

À Universidade Estadual do Ceará, especialmente ao Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas, que tanto valor vai agregar à minha caminhada profissional.

Ao Governo do Estado do Ceará e à Controladoria-Geral de Disciplina pelo incentivo financeiro ao aprimoramento profissional dos servidores.

Ao Controlador-Geral de Disciplina, Servilho Silva de Paiva, pelo incentivo e o apoio na construção da pesquisa, especialmente no que se refere à coleta de dados.

Aos colegas delegados e servidores lotados na CGD, que auxiliaram na realização do presente trabalho.

À minha esposa Cyntia Cardoso, pelo auxílio técnico de normalização do trabalho.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>11</b>
<b>1 POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA NA CONSOLIDAÇÃO DA DEMOCRACIA DO BRASIL COM A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988</b> .....	<b>26</b>
1.1 ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO COMO FÓRMULA POLÍTICA.....	26
1.2 CONSOLIDAÇÃO DA DEMOCRACIA DO BRASIL A PARTIR DA PROMULGAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E A EMERGÊNCIA DE UM NOVO PADRÃO NA ATUAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES POLICIAIS .....	47
1.3 PROCESSO DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS PRÁTICAS DEMOCRÁTICAS NOS ÓRGÃOS POLICIAIS BRASILEIROS.....	60
<b>2 POLÍCIA CIVIL: ASPECTOS POLÍTICOS E JURÍDICOS DE SUA ATUAÇÃO NO REGIME DEMOCRÁTICO</b> .....	<b>72</b>
2.1 INFLUÊNCIA HISTÓRICO-CULTURAL NA FORMAÇÃO DA BUROCRACIA BRASILEIRA E SUA REPERCUSSÃO NAS INSTITUIÇÕES POLICIAIS BRASILEIRAS.....	72
2.2 ATRIBUIÇÕES DA POLÍCIA CIVIL BRASILEIRA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 .....	85
2.3 EMBATE CORPORATIVO EM TORNO DA INVESTIGAÇÃO CRIMINAL NO BRASIL .....	95
2.4 UM NOVO MODELO DE POLÍCIA NO BRASIL.....	106
<b>3 CONTROLE DA ATIVIDADE POLICIAL DESENVOLVIDA PELA POLÍCIA CIVIL NO BRASIL</b> .....	<b>117</b>
3.1 CONTROLE INTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL .....	119
3.2 CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL .....	123
<b>3.2.1 Controle externo da atividade policial exercido pelo Ministério Público</b>	<b>124</b>
<b>3.2.2 Controle externo da atividade policial exercido pelas ouvidorias de polícia</b> .....	<b>129</b>
3.3 EVOLUÇÃO DO CONTROLE DA ATIVIDADE POLICIAL NO ESTADO DO CEARÁ.....	135
<b>4 DISCIPLINA E SANÇÃO NO SISTEMA ORGANIZACIONAL E HIERÁRQUICO DA POLÍCIA CIVIL DO ESTADO DO CEARÁ</b> .....	<b>155</b>
4.1 REGIME DISCIPLINAR.....	155

4.2 PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR .....	168
4.3 ANÁLISE DOS PROCESSOS ADMINISTRATIVO-DISCIPLINARES EM TRAMITAÇÃO NA CÉLULA DE PROCESSO ADMINISTRATIVO-DISCIPLINAR CIVIL – CEPAD .....	173
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>187</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>195</b>

## INTRODUÇÃO

A presente pesquisa é fruto da minha experiência no exercício do cargo de delegado de Polícia Civil do Estado do Ceará desde outubro de 2000 até a presente data. Nesse período, além do cargo de delegado, ocupei cargos na Diretoria do Sindicato dos Delegados de Polícia Civil do Estado do Ceará – SINDEPOL (Presidente do Conselho Fiscal – 2004 a 2007 - e de Vice-Presidente – 2007 a 2010), na extinta Corregedoria-Geral dos Órgãos de Segurança Pública e Defesa Social (2009 a 2011) e na Controladoria-Geral de Disciplina dos Órgãos da Segurança Pública e Sistema Penitenciário – CGD desde junho de 2011 até a presente data.

Um fato que sempre chamou minha atenção para a atividade policial foi o estigma da intolerância, brutalidade e corrupção atribuídas aos policiais. Era como se cada policial tivesse no corpo uma cicatriz, fruto de tais práticas, a identificá-lo profissionalmente. Essa percepção, de certa forma, ganhou mais sustentação quando, no primeiro semestre de 1993, ingressei no Curso de Direito da Universidade de Fortaleza – UNIFOR, época em que a Constituição Federal de 1988, apelidada de “Constituição Cidadã” pelo então Presidente da Assembleia Constituinte Ulisses Guimarães, datava menos de cinco anos.

Na mesma época, os grupos de direitos humanos ganhavam notoriedade denunciando os abusos cometidos por policiais do Estado do Ceará, a exemplo do caso de tortura ocorrido na Delegacia de Roubos e Furtos, em 1993, fatos estes que não passaram despercebidos, uma vez que fomentavam debates e discussões entre docentes e discentes do curso.

No último ano do Curso de Direito, mais precisamente no primeiro semestre de 1997, o professor da disciplina de Prática Processual Penal informou à turma que o Governo do Estado do Ceará abriria concurso público para ocupar cinquenta vagas para delegado de Polícia Civil. Na época, passou despercebido o fato de que, naquele ano, a Segurança Pública do Estado vivia uma das maiores crises de sua história, a partir da divulgação do “Caso França” pela imprensa, onde um policial civil conhecido por França, após ser preso, passou a denunciar vários

policiais civis e militares, além da alta cúpula da Secretaria de Segurança Pública e da Polícia Civil pela prática de diversos crimes.

Após a formatura, ainda no primeiro semestre de 1997, passei a prestar concurso para aquela área jurídica, mas sem a pretensão de ser, especificamente, Delegado de Polícia, pois, na realidade, o objetivo principal era conquistar um emprego público. No final de 1998 foi lançado o edital do concurso público para Delegado de Polícia Civil do Estado Ceará, tendo efetuado minha inscrição na última semana do prazo final de inscrição. Em 1999 fui aprovado no concurso e em outubro de 2000 fui nomeado e empossado no cargo de Delegado, tendo sido lotado no plantão do 7º Distrito Policial, no Bairro do Pirambu, localizado na região de metropolitana de Fortaleza.

No decorrer do exercício profissional, passei a questionar até que ponto o controle externo da atividade policial, especialmente da Polícia Civil, poderia contribuir para o aprimoramento da instituição, cuja consequência refletiria uma melhor qualidade dos serviços prestados pela Polícia Civil aos cearenses, onde a emergência por práticas profissionais alinhadas ao respeito à dignidade da pessoa humana e à cidadania constituem-se em paradigmas da democracia brasileira.

O problema é que, apesar do grande avanço no campo formal, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, a legislação parece não ter andado em sintonia com a realidade, pois órgãos policiais continuaram a reproduzir, em algumas situações, práticas do período de exceção vigente após o golpe militar de 1964, a exemplo da prática de tortura e da atuação dos grupos de extermínio, que, não raro, eram noticiados pela mídia e investigados por meio de Comissões Parlamentares de Inquérito. Exemplo disso foi o caso de um suposto grupo de extermínio formado por policiais militares que prestavam serviço de segurança privada ilegal para uma rede de farmácias em Fortaleza/CE, conforme noticiou o Jornal Diário do Nordeste do dia 28/05/2005.

O descompasso entre o formalismo e a realidade acabou gerando uma falta de legitimidade das instituições policiais pela população brasileira. Não é à toa que a segurança pública é hoje uma das principais preocupações dos brasileiros,

pois a política governamental não tem atingido as expectativas da população, fato recentemente constatado pela Pesquisa CNI – IBOPE<sup>1</sup>, realizada entre setembro e dezembro de 2011, onde 59% da população desaprovam a política nacional para a área e apenas 35% dos brasileiros aprovam as ações desenvolvidas no setor.

Dentre os fatores que contribuem para essa percepção negativa das políticas que vem sendo implantadas na área de segurança pública, destaca-se a imagem de desconfiança da população com as instituições policiais brasileiras, que, mesmo sob a égide de um Estado Democrático de Direito, continuam a praticar atos contra a dignidade da pessoa humana, a exemplo da tortura, do uso excessivo da força e da corrupção.

Em razão dessas práticas, a falta de legitimidade das instituições policiais é facilmente percebida pelo descrédito, desconfiança e medo que a população tem desses órgãos estatais. Não raro, ouvem-se frases do tipo: “Eu prefiro encontrar um bandido do que encontrar a polícia, mil vezes!” ou “A última pessoa que eu chamaria quando eu tivesse um problema seria a polícia”, conforme depoimentos colhidos em pesquisa realizada no Rio de Janeiro (LEMGRUBER; MUSUMECI; CANO, 2003, p. 43).

O processo de desgaste da imagem e da credibilidade das instituições policiais se intensifica quando se analisam, por exemplo, as taxas de crime de homicídio que, no Brasil, passaram de “[...] 13.910 homicídios em 1980 para 49.932 em 2010, um aumento de 259% equivalente a 4,4% de crescimento ao ano” (WAISELFISZ, 2011, p. 19), segundo pesquisa realizada em 2011, com base em dados do Sistema de Informações de Mortalidade do Ministério da Saúde.

No Estado do Ceará, por exemplo, segundo a mencionada pesquisa, no período compreendido entre 1998 e 2010, as taxas cresceram num ritmo bem acima da média nacional, elevando “a taxa do estado a 29,7 homicídios por 100 mil habitantes no ano 2010, superando a taxa nacional, pela primeira vez no seu histórico” (WAISELFISZ, 2011, p. 111).

---

<sup>1</sup> Pesquisa CNI – IBOPE: avaliação do governo (Dezembro 2011). Brasília: CNI, 2011. p. 28.

É interessante observar que a citada pesquisa se baseia em dados do Ministério da Saúde e não em órgãos ligados à Segurança Pública. Tal situação decorre da falta de um padrão nacional de estatísticas criminais, situação que dificulta mensurar a dimensão dos números reais de cometimento de crimes como os de homicídio, conforme recentemente noticiado pela revista Carta Capital (2011, p. 48). No periódico, a Secretária Nacional de Segurança Pública, Regina Miki, disse que “o maior esforço é o de pactuar com os governadores uma metodologia única de registro e tratamento das estatísticas, fazer com que todos os estados adotem os mesmos critérios”.

Em 2012, segundo dados fornecidos pela Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social do Estado do Ceará, o número de homicídios aumentaram 47% em um ano em Fortaleza, totalizando 1.628 mortes, pois, em 2011, 1.107 casos deste mesmo delito haviam sido registrados. Após divulgar e analisar os mencionados dados, a reportagem do Jornal O Povo menciona:

[n]unca tanta gente foi morta em Fortaleza quanto em 2012. Com média de 4,46 assassinatos por dia, a cidade registrou 1.628 homicídios dolosos entre janeiro e dezembro do ano passado. Em comparação com o mesmo período de 2011, quando ocorreram 1.107 casos, o aumento é de 47,06%. Trata-se de um inchaço estatístico nos crimes intencionais acontecido após o recuo de 0,44% no dado de 2011 em relação ao de 2010 (com 1.112 mortes). (17/01/2013, p. 4).

Diante desse cenário, o debate a respeito da atuação das instituições policiais brasileiras e o meio de controlá-las é inevitável, fato que vem ganhando corpo tanto no campo político como no meio acadêmico, cujo objetivo é procurar adequá-las aos ditames do Estado Democrático de Direito.

A discussão sobre a qualidade e adequabilidade das instituições policiais tem aumentado consideravelmente. Em boa parte, isso é resultado do aumento das taxas de criminalidade e da sensação de insegurança em diversas cidades, bem como da reação violenta e, às vezes, descontrolada das polícias. Dois temas tem recebido bastante destaque na presente discussão: a necessidade de políticas mais efetivas de segurança pública que permitam uma redução nos índices de criminalidade e a necessidade de reformas nas instituições policiais que permitam uma maior adequação ao contexto sociopolítico dos regimes democráticos. (COSTA, 2004, p. 47).

O modelo de segurança pública estadual é inevitavelmente questionado, em particular as instituições policiais que a compõem. As críticas ao formato atual

dos órgãos responsáveis pela segurança pública nos estados brasileiros têm gerado debates no seio da sociedade, na Academia e no Congresso Nacional, cujo objetivo é propor um novo modelo policial capaz de satisfazer as demandas da comunidade no enfrentamento da violência, tendo como parâmetro a cidadania e o respeito aos direitos humanos.

No entanto, o debate parece não convergir para um consenso a respeito de qual reforma fazer e qual modelo policial adotar. Costa (2004, p. 74) chama a atenção para a complexidade do assunto ora em debate, ao destacar as teses existentes a respeito das reformulações nas instituições policiais de um modo geral, quando afirma:

[o] debate sobre reforma nas polícias tem enfatizado a necessidade de mudanças nas estruturas policiais. Onde a estrutura policial se apresenta centralizada, propõe-se a separação das atividades de patrulhamento, investigação, controle de trânsito e administração do sistema penitenciário. Onde a estrutura se apresenta diferenciada, argumenta-se o contrário, ou seja, que a existência de duas ou mais instituições policiais encarregadas das tarefas de patrulhamento e investigação prejudica o controle e a eficiência do aparato policial. Outros atribuem a violência das policiais à sua estrutura militarizada e propõem a reforma e, às vezes, a extinção dessas instituições. Outros, ainda, sustentam a inadequação do controle das policiais por parte dos governos estaduais e propõem, ora a federalização das polícias, ora a municipalização dessas instituições.

O Ministério da Justiça, por exemplo, em conjunto com diversas organizações da sociedade civil, já produziu três Programas Nacionais de Direitos Humanos - PNDH I (1996), PNDH II (2002) e PNDH-3 (2009) – visando contribuir com a construção de políticas públicas, onde um dos objetivos é propor medidas para aprimorar a atividade policial no Brasil, com base no respeito à cidadania e aos direitos humanos.

A preocupação com o tema é tamanha que, pela primeira vez, nos dias 27 a 30 de agosto de 2009, em Brasília, Distrito Federal, o Governo Federal promoveu a I Conferência Nacional de Segurança Pública, cujo objetivo principal foi definir diretrizes e princípios orientadores da Política Nacional de Segurança Pública, com a participação da sociedade civil, trabalhadores e Poder Público como instrumento de gestão, visando efetivar a segurança como direito fundamental. O crime organizado e a corrupção policial também foram debatidos pelos representantes da sociedade,



cujo tema estava previsto no item X do Eixo 1, que tinha o título a “Gestão democrática: controle social e externo, integração e federalismo” (CONSEG, 2009, p. 22).

Dentre as instituições policiais criticadas estão as polícias civis estaduais, cuja função é reprimir os delitos, em razão da atribuição constitucional de apurar os indícios de autoria e materialidade das infrações penais. São chefiadas por delegados de polícia de carreira, conforme determina o art. 144, § 4º da Constituição Federal de 1988, tendo como instrumento jurídico, para formalizar suas investigações, o inquérito policial. Este é duramente criticado, por apresentar uma natureza eminentemente burocrática, fato sustentado pelo estudo empírico realizado por um grupo de pesquisadores, a pedido da Federação Nacional dos Policiais Federais, sob o argumento de fornecer subsídios para fomentar o debate junto à sociedade, objetivando discutir a modernização da investigação criminal no Brasil. Na pesquisa, Vargas (2010, p. 182) afirma que “a investigação criminal, sob o modelo do inquérito policial, privilegia a atividade burocrática, em detrimento da atividade investigativa”. D’Urso (2001, p. 6), por sua vez, afirma que:

[p]arece-nos evidente a importância do inquérito policial e, apesar dos movimentos contrários à sua permanência, a sociedade brasileira jamais poderá eliminá-lo. Trata-se de uma peça informativa muito importante, pois, na verdade, é a coleta de provas realizada pelo delegado de polícia que se encontram ainda latentes, pois, com o tempo, torna-se difícil a obtenção dessas provas, senão impossível, daquelas perecíveis.

Os desvios de conduta (crimes e faltas disciplinares) cometidos pelos policiais civis também chamam a atenção dos estudiosos, principalmente pelo potencial ofensivo que podem causar à sociedade e à democracia. Em um estudo realizado recentemente por pesquisadores da Clínica Internacional de Direitos Humanos da Faculdade de Direito de Harvard e da organização não-governamental Justiça Global, a respeito de uma série de ataques a agentes e a prédios públicos, e de rebeliões simultâneas em diversos presídios, ocorridos no dia 12 de maio de 2006, em São Paulo, promovidos pela facção criminosa PCC, aponta o Estado como protagonista da maior crise de segurança pública na sua história, em razão de ter falhado no combate à corrupção policial. De acordo com a mesma pesquisa (2010, p. 4),

[o]s crimes de Maio foram marcados pela violência brutal do PCC, mas também foram uma demonstração do preço da corrupção, da fúria da violência policial e da falência do sistema prisional.

Colhemos provas reforçando o teor da denúncia divulgada pelos jornais paulistas de que a corrupção praticada por agentes públicos foi uma das principais motivações do PCC para realizar os ataques em maio de 2006. Especificamente, um esquema de achques (extorsão), praticados contra familiares de líderes do PCC em 2005, foi fundamental para motivar o ataque coordenado pela facção. [...] afinal, o Estado criou as circunstâncias em que surgiu o PCC. Superlotação, condições desumanas, torturas e maus tratos fomentaram a criação da facção criminosa que vem crescendo desde 1993, se legitimando entre abusos do Estado [...].

Outro fato que chama a atenção no estudo é a constatação da falha relacionada ao controle da atividade policial, ao não apurar com rigor os desvios de conduta praticados por policiais civis, em razão do acobertamento corporativista das ações criminosas. Em alguns casos, por exemplo, o servidor, além de não ser punido, ao final da investigação, acaba por ser beneficiado por meio de transferência de um departamento para outro, de maior prestígio e visibilidade. Sobre essa situação, o grupo de pesquisadores (2011, p. 6) constata:

[o]s achques praticados por policiais civis aos familiares dos líderes do PCC, que teriam em parte motivado os ataques, não foram devidamente investigados pela Polícia Civil quando descobertos. O investigador Augusto Peña – apontado pelo Ministério Público como o principal acusado do sequestro e extorsão em 2005 do enteado do suposto líder do PCC, Marcos Willians Herbas Camacho (“Marcola”), - foi transferido (essencialmente “promovido”) em 2007 ao Departamento de Investigações ao Crime Organizado (DEIC) por suposta ordem do Subsecretário de Segurança Pública, apesar de informações sobre seus alegados crimes circularem pelos corredores do alto escalão da Polícia Civil. [...] O resultado tem revelado um Estado intimamente ligado ao crime organizado. Nesse contexto, vários agentes públicos têm assumido posturas contraditórias à versão oficial de combate ao PCC, exercendo papéis de colaboradores, competidores, negociadores e/ou cobradores de propinas.

Os estudos da Clínica Internacional de Direitos Humanos da Faculdade de Direito de Harvard e da Justiça Global fizeram, também, um levantamento acerca das investigações a cargo da Corregedoria da Polícia Civil, chegando à conclusão de que, decorridos cinco anos, o Estado de São Paulo se encontrava em uma situação parecida ou até pior do que a apresentada na véspera dos ataques do PCC, em 12 de maio de 2006. Para os pesquisadores, as medidas adotadas visando a combater a corrupção que sustenta o PCC não foram suficientes para reprimir o crime organizado e responsabilizar os policiais civis envolvidos. Segundo tais estudiosos (2011, p. 9),

[a]pesar da instauração de investigações administrativas que até resultaram em afastamentos na polícia civil, tais procedimentos têm afetados somente o escalão mais baixo, não chegando à cúpula da polícia. Em janeiro de 2010, haviam mais de 800 procedimentos investigatórios tramitando contra delegados na Corregedoria da Polícia Civil, grande parte por acusações graves como prevaricação (191), abusos de autoridades/ agressão (93), concussão/corrupção (52), peculato (40), formação de quadrilha (12), tortura (5) e enriquecimento ilícito (2). No entanto, até 31 de dezembro de 2010, contabilizamos somente 13 demissões de delegados na ativa desde o início da gestão do Secretário de Segurança Pública Antonio Ferreira Pinto em março de 2009, nenhum de classe “especial”. A Corregedora da Polícia Civil, Maria Inês Trefiglio Valente, reconhecida por conduzir a maioria das apurações contra delegados, expressou frustração em nossa reunião em abril de 2010, dizendo: “O Peña poderia entregar o alto escalão, mas não faz. Ele poderia nos ajudar muito mais”, ela afirmou.

Não é difícil perceber que, segundo a pesquisa, se houvesse um controle eficiente da atividade policial no Estado de São Paulo, provavelmente tal situação não teria ocorrido, evitando, assim, que a população fosse vítima de atos terroristas e agentes públicos não fossem assassinados. Diante de tal situação é impossível não se questionar a fórmula adotada no Brasil de controle da atividade policial. O modelo tradicional de investigação e apuração dos desvios de conduta praticados por policiais é exercido pelas Corregedorias - órgãos internos das corporações policiais -, que deverão ser por eles fiscalizados, existindo, assim, uma corregedoria para a Polícia Civil e outra para a Polícia Militar, por exemplo, cujo Corregedor-Geral é nomeado pelo chefe da instituição.

O Estado do Ceará, por exemplo, utilizou esse modelo até o primeiro semestre de 1997, quando, no dia 16 de maio de 1997, foi promulgada a Lei nº 12.691, criando a Corregedoria-Geral dos Órgãos de Segurança Pública e Defesa da Cidadania, cuja atribuição era exercer as funções de fiscalização, disciplina e orientação administrativas das atividades desenvolvidas pelos órgãos de segurança pública estadual (Polícia Civil, Polícia Militar e Corpo de Bombeiros Militar). Essa lei extinguiu, na oportunidade, a Secretaria de Segurança Pública e a Corregedoria da Polícia Civil, e criou a Secretaria da Segurança Pública e Defesa da Cidadania, onde os citados órgãos ficaram a ela operacionalmente vinculados. O novo modelo de controle representou um avanço, pois, pela primeira vez no País, foi instituída uma corregedoria unificada, encarregada de apurar transgressões disciplinares cometidas por policiais civis, militares e bombeiros militares, cujo Corregedor-Geral não está mais diretamente subordinado ao Comandante da Polícia Militar ou ao

Chefe da Polícia Civil, estando somente subordinado ao Secretário de Segurança Pública e Defesa da Cidadania.

O motivo da mudança na política pública de controle da atividade policial deveu-se a uma série de denúncias formuladas pelo policial civil conhecido por “França”, que, após ser preso, denunciou a alta cúpula da Segurança Pública por supostas práticas ilícitas de corrupção, roubos de carro, tráfico de drogas, extorsão, dentre outros delitos, fato que foi amplamente divulgado na imprensa. A pressão desenvolvida pelos militantes dos direitos humanos, pelos deputados estaduais através de solicitação de instalação de Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para investigar o caso, pela imprensa e por outros setores organizados da sociedade civil fez com que o governador Tasso Jereissati constituísse uma Comissão Especial com a finalidade de apurar as denúncias, cujo presidente foi o Procurador-Geral de Justiça.

Para Freitas, Mello e Almeida (2009, p. 35) essa situação foi “[...] o ‘divisor de águas’ para instalação de uma nova fase da segurança pública no Estado”. Na época, a Secretaria de Segurança Pública controlava apenas a Polícia Civil, passando à Secretaria de Segurança Pública e Defesa da Cidadania o comando das polícias civis e militares, que passaram a ser órgãos vinculados a sua estrutura institucional.

Contudo, é possível perceber que várias crises na área da segurança pública ocorridas no período compreendido entre anos de 1987 e 1999, denominado de Governo das Mudanças no Ceará, causaram desgastes políticos internos e externos, tanto para os governos de Tasso Jereissati (1987 a 1990 e 1995 a 1999), como para a administração do governador Ciro Gomes (1991 a 1994). Ao comentar a respeito da segurança pública nesse período, Mota Brasil (2003b, p. 90) constata:

[e]ssas crises se sucederam de maneira ininterrupta de uma gestão para outra durante todo o Governo das Mudanças. São, sobre tudo, crises geradas por um aparelho policial submerso em denúncias de crime de corrupção, extorsão, prostituição infantil, tráfico de drogas, torturas e até homicídios que diariamente estão estampados nas manchetes e nos noticiários dos media em geral.

O Governo Cid Gomes, em seu primeiro mandato (2007-2010), considerou o modelo da corregedoria unificada insuficiente para atender à demanda, no que concerne à apuração das transgressões disciplinares cometidas pelos servidores integrantes dos órgãos do sistema de segurança pública do Estado, especialmente no que diz respeito à celeridade processual dos casos envolvendo cometimentos de transgressões disciplinares gravíssimas.

Logo no início de seu governo, em 17 de março de 2007, um duplo homicídio cometido por um capitão da Polícia Militar, tendo como vítimas dois irmãos, estudantes de medicina, ocorrido no estacionamento de uma churrascaria localizada no Município de Iguatu, gerou grande comoção na região e no Estado, fomentando o debate a respeito da impunidade e da celeridade dos procedimentos administrativos instaurados para apurar os delitos e as transgressões disciplinares cometidas pelos policiais civis e militares, especialmente, os recém-ingressos no Programa Ronda do Quarteirão.

Reeleito para o segundo mandato (2011-2014), logo no início da nova gestão, em 2011, Cid Gomes reformula o modelo de controle da atividade policial, extinguindo a Corregedoria-Geral dos Órgãos de Segurança Pública e Defesa Social e criando a Controladoria-Geral de Disciplina dos Órgãos de Segurança Pública e Sistema Penitenciário - CGD, cuja estrutura organizacional tem como objetivo oferecer mais mecanismos para poder investigar e processar as transgressões disciplinares e os crimes cometidos pelos policiais.

O objetivo da mudança da política pública de controle da atividade policial no Estado do Ceará, segundo Cid Gomes, foi estruturar um órgão desvinculado da Secretaria de Segurança Pública, para evitar o corporativismo, que por ventura pudesse dificultar a celeridade da apuração das faltas disciplinares cometidas pelos policiais civis e militares, a fim de dar mais agilidade na tramitação dos procedimentos.

No entanto, é interessante observar que, embora haja um considerável empenho do Brasil no campo formal para combater os desvios cometidos por policiais, parece que muito ainda há por fazer no enfrentamento da corrupção policial

e no desrespeito aos direitos humanos por esses servidores. Daí o questionamento se a mudança do modelo de controle da atividade policial por outro por si só é capaz de mudar esse cenário?

Tal indagação se intensificou com a criação da Controladoria-Geral de Disciplina, cuja missão institucional de “prevenir e reprimir os desvios de conduta de integrantes dos órgãos de Segurança Pública e Sistema Penitenciário, contribuindo para a melhoria dos serviços prestados à sociedade”, e seus objetivos estratégicos de “reprimir institucionalmente os desvios de conduta de maior complexidade, desenvolver ações preventivas visando inibir desvios de conduta e promover a celeridade dos processos administrativos”, parecem ser um grande desafio, em face do quadro em que se encontra a segurança pública do Estado do Ceará.

Na Polícia Civil, o delegado exerce atividades de direção, gerência, supervisão, coordenação, planejamento, orientação, execução e controle das ações e operações policiais, além de promover a instauração e presidir os procedimentos policiais voltados à apuração dos delitos. A função de Chefe de Polícia só pode ser exercida por um delegado de carreira. Nesse contexto, não é difícil perceber que o delegado está no topo da hierarquia da instituição e, por essa razão, suscetível às influências políticas, típicas de uma cidadania relacional (DAMATTA, 1997, p. 70).

Diante de uma apuração acerca de um possível cometimento de falta disciplinar que ao final possa acarretar a pena de demissão, numa sociedade onde a relação entre pessoas, famílias e políticas são de fundamental importância na dinâmica social, o delegado de polícia parece estar em vantagem em relação aos demais policiais civis, em razão do cargo que ocupa e da possibilidade de utilizá-lo para usufruir vantagens políticas inconfessáveis.

Daí a escolha de se analisar os processos administrativo-disciplinares que foram instaurados para apurar possíveis faltas cometidas pelos delegados de Polícia Civil, em tramitação na Célula de Processo Administrativo-disciplinar Civil – CEPAD.

O Objetivo geral do presente estudo é verificar se as atividades desenvolvidas por esse novo modelo de controle da atividade policial é capaz de contribuir para a consolidação do Estado Democrático de Direito, no que diz respeito à proteção da cidadania e dos direitos humanos no Estado do Ceará.

Os Objetivos específicos são verificar se os dados produzidos pela CEPAD/CGD podem gerar informações úteis para a promoção políticas públicas relacionadas à Polícia Civil, analisar os dados relacionados aos desvios de conduta praticados por delegados de policia civil no Estado do Ceará.

A pesquisa fará uso de dados e informações contidas em documentos oficiais coletados por meio da internet ou do acesso a fontes diretas como arquivos institucionais (leis, portarias, decreto e outros), e por meio da realização de entrevistas, conversas informais e da observação direta, em razão, da minha inserção como profissional da Controladoria-Geral de Disciplina dos Órgãos de Segurança Pública e Sistema Penitenciário. Assim, faremos uso de dados secundários e primários.

Dessa maneira, a pesquisa assume um caráter qualitativo, o que nos leva a destacar que a pesquisa qualitativa “ocupa um reconhecido lugar entre as várias possibilidades de se estudar os fenômenos que envolvem os seres humanos e suas intrincadas relações sociais, estabelecidas em diversos ambientes” (SCHMIDT, 1995, p. 21). Além do mais, este estudo vai nos proporcionar um “aprofundamento real do conhecimento e uma acumulação do saber, dois predicados fundamentais da ciência”, conforme observa Queiroz (1992, p. 28) *apud* Mota Brasil (1995, p. 8).

A pesquisa documental baseia-se no “exame de materiais de natureza diversa, que ainda não receberam um tratamento analítico, ou que podem ser reexaminados, buscando-se novas e/ou interpretações complementares” (GODOY, 1995, p. 21), a exemplo da Lei Complementar nº 98/2011, que instituiu a Controladoria-Geral de Disciplina dos Órgãos de Segurança Pública e Sistema Penitenciário. São, portanto, fontes secundárias os documentos oficiais, Constituições, leis, decretos, portarias, ofícios e relatórios, e documentos jurídicos, processos administrativo-disciplinares. Assim como os dados coletados em trabalhos

jurídicos e sociológicos de autores nacionais e estrangeiros que estudam o tema, na análise da legislação nacional pertinente ao assunto, em especial a legislação do Estado do Ceará a respeito do controle dos desvios de conduta praticados por policiais civis, além das matérias de jornais, revistas, diários, obras literárias e estatísticas.

As fontes primárias foram produzidas pelos dados e informações coletadas por meio de entrevistas, baseadas em perguntas abertas, e conversas informais que realizamos com determinados interlocutores (profissionais da Controladoria e outros como policiais denunciados e/ou investigados pela Controladoria) e das observações diretas e/ou participantes desenvolvidas no exercício das minhas atividades profissionais na Controladoria-Geral de Disciplina dos Órgãos de Segurança Pública e Sistema Penitenciário.

Foram entrevistados dez delegados, sendo um representante sindical, dois que estavam figurando como acusados em processo administrativo-disciplinar em tramitação na CGD, dois na qualidade de testemunha, um que estava respondendo sindicância e quatro que estavam lotados na CGD. Foram, também, entrevistados dois advogados, que atuam na CGD, e um oficial da PM, lotado na CGD.

No caso das entrevistas e das conversas informais, o sigilo com relação aos nomes dos sujeitos interlocutores foi mantido e o mesmo ocorreu nas atividades de observação que realizaremos durante a pesquisa na instituição.

A nossa hipótese é no sentido de não haver garantia de que os trabalhos desenvolvidos por esta nova instituição, por si só, serão capaz de gerar uma profunda mudança institucional, ou mesmo nos hábitos e costumes dos policiais civis cearenses da noite para o dia. Parece, ainda, que a simples mudança de um modelo de controle por outro, também não é garantia de que se consiga fomentar tais mudanças, para isso, basta verificar a diversidade de modelos de controle da atividade policial existente mundo afora, para se chegar à conclusão de que não existe um formato institucional pronto e acabado (BAYLEY, 2006).



No entanto, não há como negar que esse novo modelo de controle da atividade policial é inédito no Brasil, com uma estrutura organizacional que chama atenção, em razão da multiplicidade de setores com diferentes atribuições, encarregado de apurar, em um único órgão, os desvios cometidos por policiais civis, policiais militares, bombeiros militares e agentes penitenciários, fato não observado, por exemplo, nos modelos anteriores adotados no Estado do Ceará, a exemplo da Corregedoria-Geral dos Órgãos de Segurança Pública e Defesa Social, criada em 1997.

O primeiro capítulo abordará as políticas de segurança pública a partir da consolidação da democracia do Brasil com a Constituição Federal de 1988, onde serão discutido o Estado Democrático de Direito como fórmula política, a consolidação da democracia do Brasil a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, a emergência de um novo padrão na atuação das instituições policiais e processo da institucionalização das práticas democráticas nos órgãos policiais brasileiros.

O segundo discorrerá sobre Polícia Civil brasileira sob os aspectos políticos e jurídicos de sua atuação no regime democrático. Primeiramente será feita uma discussão a respeito da influência histórico-cultural na formação da burocracia brasileira e sua repercussão nas instituições policiais brasileiras. Em seguida, discorreremos sobre as atribuições da polícia civil brasileira na Constituição Federal de 1988 e o embate corporativo em torno da investigação criminal no Brasil. Por fim será discutido a respeito de um novo modelo de polícia no Brasil.

O terceiro capítulo é destinado a analisar o modelo de controle da atividade policial desenvolvida pela polícia civil no Brasil que são o controle interno e controle externo, podendo ser este exercido pelo Ministério Público e pelas ouvidorias de polícia. Ao final será debatido a respeito da evolução do controle da atividade policial no Estado do Ceará.

O quarto discorrerá, inicialmente, sobre a disciplina e sanção no sistema organização e hierárquico da polícia civil do Estado do Ceará, no que tange o regime disciplinar do policial civil e processo administrativo-disciplinar, encerrando com a

análise desses procedimentos em tramitação na Célula de Processo Administrativo-disciplinar civil – CEPAD, instaurados para apurar desvios de condutas cometidos pelos delgados de polícia civil.

Por fim, nas considerações finais serão realizadas reflexões sobre do controle da atividade policial, em especial no Estado do Ceará.

# 1 POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA NA CONSOLIDAÇÃO DA DEMOCRACIA DO BRASIL COM A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

## 1.1 ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO COMO FÓRMULA POLÍTICA

O Estado Moderno tem sua origem em meados do Século XVI, mais especificamente na França, Espanha e Inglaterra, tendo sido, posteriormente, adotado por outros países europeus, onde a insurgência do Rei da Inglaterra, Henrique VIII, contra o poder do Papa, tendo como estopim a recusa do chefe da Igreja Católica em conceder o divórcio do monarca inglês com a sua esposa de nacionalidade espanhola, Catarina de Aragão, pode ser considerando um evento importante para o início de sua formação, segundo Gruppi (1985), mas ressaltando que este fato é meramente circunstancial. Daí ser pertinente a observação de Foucault (2008b, p. 369), a respeito do surgimento do Estado, ao afirmar que:

[n]ão se pode falar do Estado-coisa como se fosse um ser que se desenvolve a partir de si mesmo e que se impõe por uma mecânica espontânea, como que automática aos indivíduos. O Estado é uma prática. O Estado não pode ser dissociado do conjunto das práticas que fizeram efetivamente que ele se tornasse uma maneira de governar, uma maneira de agir, uma maneira também de se relacionar com o governo.

Ao discorrer a respeito da racionalização da prática governamental no exercício da soberania política, Foucault (2008a, p. 8 e 9) entende que o surgimento dessa nova maneira governar, denominada de Estado,

[...] longe de ser uma espécie de dado histórico–natural, que se desenvolveria por seu próprio dinamismo como um “mostro frio” cuja semente teria sido jogada num momento dado na história e, pouco a pouco, a devoraria, o Estado não é isso, o Estado não é um monstro frio, é o correlato de uma certa maneira de governar, qual a sua história, como ela ganha, como ela encolhe como ele se estende a determinado domínio, como ela inventa, forma, desenvolve novas práticas – é esse o problema, e não fazer do [Estado], como no teatro de fantoches, uma espécie de policial que veria reprimir as diferentes personalidades da história.

Para Engels (1964, p. 8), o surgimento do Estado ocorre quando os antagonismos, gerados desde o aparecimento da propriedade privada, elevam a intensidade dos conflitos sociais ao grau máximo, pois, segundo entende:

[a] sociedade antiga, baseada nas uniões gentílicas, vai pelos ares, em consequência do choque das classes sociais recém-formadas, dando lugar a uma nova sociedade organizada em Estado, cujas unidades inferiores já não são gentílicas e, sim, unidades territoriais – uma sociedade em que o regime familiar está completamente submetido às relações de propriedade e na qual têm livre curso o conteúdo de toda a história escrita, até nossos dias.

Diante desse contexto, Engels (1964, p. 135 e 136), afirma que o Estado:

[...] não é pois, de modo algum, um poder que se impôs à sociedade de fora para dentro; tampouco é “a realidade da ideia moral”, nem “a imagem e a realidade da razão”, como afirma Hegel. É antes um produto da sociedade, quando esta chega a um determinado grau de desenvolvimento; é a confissão de que essa sociedade se enredou numa irremediável contradição com ela própria e está dividida por antagonismos irreconciliáveis que não consegue conjugar. Mas para que esses antagonismos, essas classes com interesses econômicos colidentes não se devorem e não consumam a sociedade numa luta estéril, faz-se necessário um poder colocado aparentemente por cima da sociedade, chamado a amortecer o choque e a mantê-lo dentro dos limites da “ordem”. Este poder, nascido da sociedade, mas posto acima dela se distanciando cada vez mais, é o Estado.

Nesse cenário de antagonismos irreconciliáveis, a mola propulsora para o crescimento do Estado moderno deveu-se ao anseio do príncipe em centralizar o poder, que vai crescendo e se robustecendo com base na força física e no Direito, representados, respectivamente, pelo exército e pelas instituições judiciais. “Foi como pedra angular de um Estado de justiça, de um sistema de justiça acompanhado de um sistema armado, que o rei pouco a pouco limitou e reduziu os jogos complexos feudais”, conforme explica Foucault (2008a, p. 11).

De fato, em termos gerais, a mola propulsora para crescimento do Estado moderno deveu-se ao anseio do príncipe em centralizar o poder, proclamando absoluta autonomia e soberania do Estado, pois, segundo explica Weber (2011, p. 65),

[...] o desenvolvimento do Estado moderno tem por ponto de partida o desejo de o príncipe expropriar os poderes “privados” independentes que, ao lado do seu, detêm força administrativa, quer dizer, todos os proprietários de meios de gestão, de recursos financeiros, de instrumentos militares e de quaisquer espécies de bens suscetíveis de utilização para fins de caráter político. Desenvolve-se, esse processo, um paralelo perfeito com o desenvolvimento da empresa capitalista que domina, a pouco e pouco, os produtores independentes. Finalmente nota-se que, no Estado moderno, o poder que dispõe da totalidade dos meios políticos de gestão tende a reunir-se sob comando único.

Na realidade, “como sempre acontece, só quando se forma os Estados no sentido moderno da palavra é que nasce também uma reflexão sobre o Estado”, observa Gruppi (1985, p. 8). O primeiro a refletir sobre Estado Moderno foi Maquiavel, na obra intitulada “O Príncipe”, de 1513, onde, pela primeira vez, a palavra “Estado” foi utilizada com o significado de “situação permanente de convivência e ligada à sociedade política” (DALLARI, 1993, p. 43). Na obra, ao discorrer sobre os tipos de principados, Maquiavel faz a seguinte conceituação de Estado: “todos os estados, todos os domínios que tiveram e têm poder sobre os homens foram e são ou repúblicas ou principados”. Bonavides (2008, p. 34 e 35), ao se referir a Maquiavel como fundador da moderna ciência política, faz a seguinte observação:

[...] a expressão “Estado” foi, segundo a versão mais aceita, criada por Maquiavel, que a introduziu nas primeiras linhas de sua célebre obra intitulada *O Príncipe*. Mas seu uso só foi consagrado muito tempo depois, porquanto faltava o dado estabilizador e legitimante do conceito unificante a face jurídica lhe havia de ministrar para associá-lo, em definitivo, à instituição nascente, ou seja, o Estado, definido já em seus elementos constitutivos e positivado num sistema de organização permanente e duradoura (grifo do autor).

Para Arendt (1988, p. 29) Maquiavel foi o primeiro a perceber a elevação de um poder eminentemente secularista, cuja manifestação de domínio, leis e ações governamentais seriam desatreladas dos ditames da Igreja Católica, especialmente no que diz respeito aos padrões morais. Explica Arendt (1988, p. 29) que era esse o motivo pelo qual Maquiavel “[...] insistia que as pessoas que ingressavam na política deviam, em primeiro lugar, aprender ‘a não serem boas’, isto é, a não agirem segundo os preceitos cristãos”.

A nova palavra que Maquiavel introduziu na teoria política, e que tinha sido usada mesmo antes dele, foi a palavra Estado, *lo stato*. Apesar de seus constantes apelos à glória de Roma e reiteradas referências à história romana, sentiu claramente que uma Itália unificada deveria constituir um corpo político tão diferente das cidades-Estados antigas ou quinhentistas que impunha fosse-lhe atribuído um novo nome (ARENDDT, 1988, p. 32).

Em “O Príncipe”, explica Gruppi (1985, p. 8), “o Estado consiste na dominação (poder) e o que está sendo frisado é a dominação sobre os homens. O que interessa é esse grifo do elemento dominação, e de uma dominação exercida mais sobre os homens do que sobre o território”, onde, mais tarde, Weber (2004, p.

525) diria que, “somente se pode, afinal, definir sociologicamente o Estado moderno por um meio específico que lhe é próprio, como também a toda associação política: o da coação física”. Para Faoro (2007, p.189), “o poder, no momento em que se transpõe para o Estado, qualifica-se pelo direito, ao disciplinar a força por meios de regras jurídicas, formalmente reconhecidas como leis”.

Assim, o Estado Moderno se consolidou após o fim do feudalismo, suplantado pelo renascimento comercial e urbano, os quais possibilitaram a formação e o desenvolvimento da burguesia, fatores fundamentais para modificar as estruturas políticas oriundas da idade média. Essa nova classe, por razões econômicas, apoiou a centralização monárquica e a unificação territorial.

Este novo modelo de Estado apresenta três características que o diferenciam dos Estados que os antecederam, a exemplo dos gregos e dos romanos. A primeira é a autonomia, a segunda é a distinção entre Estado e sociedade civil e a terceira é a identificação plena entre o Estado e o monarca, onde este representava a soberania estatal. Sobre esses elementos, Gruppi (1985, p. 9 e 10) faz a seguinte explicação:

A primeira característica do Estado Moderno é essa autonomia, essa plena soberania do Estado, o qual não permite que sua autoridade dependa de nenhuma outra autoridade. A segunda característica é a distinção entre Estado e sociedade civil, que vai evidenciando-se no século XVII, principalmente na Inglaterra, com o ascenso da Burguesia. O Estado se torna uma organização distinta da sociedade civil, embora seja expressão desta.

Uma terceira característica diferencia o Estado Moderno em relação àquele da Idade Média. O Estado Medieval é propriedade do senhor, é um Estado patrimonial: é patrimônio do monarca, do marquês, do conde, do barão, etc. O senhor é dono do território, bem como tudo o que nele se encontra (homens e bens); pode vendê-lo, dá-lo de presente, cedê-lo em qualquer momento, como se fosse uma área de caça reservada.

No Estado Moderno, pelo contrário, existe uma identificação absoluta entre o Estado e o monarca, o qual representa a soberania estatal. Mas tarde, em fins de 1600, o rei francês Luís XIV afirmava “L’État c’est moi” (o Estado sou eu), no sentido de que ele detinha o poder absoluto; mas também de que ele identificava-se completamente no Estado.

O Estado Moderno tem a sua primeira fase centrada no regime da monarquia absoluta de direito divino, onde a teorização desenvolvida por Maquiavel, da “soberania como instrumento político de um poder absoluto que se incorporava no príncipe como se o príncipe fora o próprio Estado”, nas palavras de Bonavides (2008, p. 34), consolidou-se. Na realidade, de acordo com essa construção teórica, o direito do Rei de governar a nação provinha da graça divina, onde de direito e de fato os atributos inerentes à soberania lhe pertenciam, a exemplo de editar leis, prestar justiça, de arrecadar imposto, de manter um exército permanente, de nomear funcionários.

A segunda fase do absolutismo é marcada pela teoria contratualista da origem e da formação do Estado, onde o poder não tem origem no divino, mas sim na razão prática humana, do qual o filósofo Inglês Hobbes foi que teorizou a justificativa do poder com base no contrato social, ao escrever a obra “Leviatã”, em 1651. Neste livro, ao tratar dos motivos pelos quais os homens pactuaram para viver sob a égide do Estado, Hobbes (2012, p. 139) faz a seguinte explicação:

A causa final, fim ou desígnio dos homens (que apreciam naturalmente a liberdade e o domínio sobre os outros), ao introduzir a si mesmos os leva a viver em Estados, é a preocupação com sua própria conservação e a garantia de uma vida feliz. Ou seja, a vontade de abandonar a mísera condição de guerra, conseqüência necessária (conforme dito anteriormente) das paixões naturais dos homens, se não houver um poder visível que os mantenha em atitude de respeito, forçando-os, por temer à punição, a cumprir seus pactos e observar as leis de natureza [...]

Ao final deste capítulo, ao discorrer sobre a origem da soberania estatal, o autor de Leviatã (HOBBS, 2012, p. 141) diz que ela é adquirida “quando os homens concordam entre si em se submeterem voluntariamente a um homem, ou a uma assembleia de homens, esperando serem protegidos contra todos os outros”. Assim, a partir desse contrato surge o Estado Político por instituição.

A percepção racional da guerra civil permanente proveniente do estado de natureza, capaz de levar o extermínio da raça humana, fez os homens, por meio de uma pactuação mútua de transferência de direitos, abrirem mão de suas liberdades, para em troca ganharem a certeza de sua conservação. “Esse poder

visível é o Estado, um grande e robusto homem artificial, construído pelo homem natural para a sua proteção e defesa”, explica Dallari (1993, p. 11).

É interessante observar que o modelo de Estado absoluto, idealizado por Hobbes, baseado no poder Divino e, por isso mesmo, não submetido a nenhuma responsabilidade terrena, parece ter se materializado na sua plenitude, no Estado português do século XVIII, onde os acontecimentos históricos indicam que a teoria dessa doutrina foi posta em prática pela administração real da época, conforme observa Bonavides (2008, p. 37) ao dizer que:

A velha Monarquia Portuguesa inscreve em seus fastos o exemplo histórico deveras ilustrativo de como o Estado absoluto se trasladou da teoria para práxis. Tal ocorreu por ação de um grande ministro, braço forte da Realeza Bragantina, quando a Coroa da velha Monarquia Lusitana cingiu a cabeça de D. José. O ministro foi Pombal. Com pulso de ferro, removeu as ruínas do terremoto que devastou Lisboa, reconstruiu a metrópole do Império, expulsou os jesuítas, enfrentou a dobrez e a soberba da Aristocracia, puniu com pena capital os nobres que atentaram contra a vida do Rei, fez suprema a majestade do Centro, fomentou e favoreceu com a mão do progresso as empresas mercantis e interrompeu a decadência portuguesa.

Com a consolidação do absolutismo, a burguesia começa a se desenvolver como classe e, com ela, surgem as ideias fundadoras do Humanismo e do Renascimento. O primeiro tinha o homem como centro de todas as indagações e preocupações, pois era um movimento de glorificação do ser humano, perceptível, por exemplo, na peça Hamlet de Shakespeare (2010, p. 55 e 56), que conta a trágica história do príncipe da Dinamarca, onde a personagem Hamlet, em um de seus diálogos, faz a seguinte afirmação a respeito da natureza humana: “Que obra-prima é o homem! Como é nobre em sua razão! Que capacidade infinita! Como é preciso e bem-feito em forma e movimento! Um anjo na ação! Um deus no entendimento, paradigma dos animais, maravilha do mundo”.

O Renascimento, por sua vez, tendo como base o movimento humanista, provocou uma ruptura com os padrões culturais medievais, onde afloraram um conjunto de ideais centrados no antropocentrismo, na razão, no individualismo e no paganismo, em detrimento do teocentrismo, da fé, do espírito de associação e da religiosidade, que tiveram reflexo nas Artes, Letras, Filosofia e Ciência. Rapp (1996,



p. 159), ao comentar a respeito da renascença literária na Itália – pátria do humanismo -, afirma:

Nas suas origens de um movimento que, partindo da Itália, alastrou-se pela Europa inteira e por toda a parte transformou as condições e o estilo da actividade intelectual, situa-se um homem que coisa alguma, na aparência, predestinava para esse papel singular.

Apesar do enaltecimento do humano como um ser paradigmático e merecedor de respeito a sua dignidade, a relação do Estado com a população não seguia os valores do Iluminismo, pois suas ações eram voltadas para o engrandecimento do modelo econômico adotado, o mercantilismo, o qual fortaleceu a urbanização das cidades e com ela surgiu toda uma legislação regulando a atuação do poder de polícia do Estado. A burguesia, que apoiou a centralização do poder do príncipe, foi quem mais se beneficiou desse modelo econômico, por meio do progresso e equilíbrio do comércio europeu, garantido pelo poder dos Estados.

O mercantilismo – isto é, uma técnica e um cálculo do fortalecimento do poder dos Estados na competição europeia pelo comércio, pelo desenvolvimento do comércio e pelo novo vigor às relações comerciais. O mercantilismo se insere inteiramente nesse contexto do equilíbrio europeu e da competição intra-européia [...], e proporciona como instrumento, como arma fundamental nessa competição intra-européia que deve ser feita na forma do equilíbrio, proporciona como instrumento essencial ao comércio. Ou seja, ele exige, primeiro, que cada país procure ter a população mais numerosa possível; segundo que essa população seja inteiramente posta para trabalhar; terceiro, que os salários pagos a essa população sejam os mais baixos possíveis, de modo que – quarto – os preços de custo das mercadorias sejam os mais baixos possíveis, que por conseguinte se possa vender o mais possível ao exterior, venda essa que assegurará a importação de ouro, transferência do ouro para o tesouro real ou, em todo caso, para o país que trinar comercialmente desse modo. Ora, o que possibilitará, primeiramente, assegurar, é claro, o recrutamento de soldados e a força militar indispensável para o crescimento do Estado e para o jogo no equilíbrio europeu e que possibilitará também incentivar a produção, donde um novo progresso comercial? É toda essa estratégia do comércio como técnica de importação da moeda, é isso que é um dos traços do mercantilismo. [...] no momento em que a razão do Estado se dá como objetivo o equilíbrio europeu, tendo como instrumento uma armadura diplomático-militar, e na época em que essa mesma razão de Estado se dá como outro objetivo o crescimento de cada potência estatal e se dá ao mesmo tempo, como instrumento desse crescimento, o comércio, vocês percebem como e por que a polícia não pode ser dissociada de uma política que é uma política de concorrência comercial no interior da Europa (FOUCAULT, 2008b, p. 454 e 455).

Temas como religião, costumes, saúde e meios de subsistência, tranquilidade pública cuidado com os edifícios públicos, praças e caminhos, ciência e

artes liberais, comércio, manufaturas e artes mecânicas, empregos domésticos e operários, teatro e jogos e o cuidado e a disciplina dos pobres, estão sob o julgo do poder de polícia. Segundo Foucault (2008b, p. 451), todos esses temas são “problemas da cidade. Em termos gerais, são problemas da coexistência e da coexistência densa”.

A partir dessa constatação, Foucault (2008b, p. 451) chama a atenção para o fato de que as questões de competência da polícia estão ligadas aos problemas das cidades, especialmente em relação ao mercado, à compra e venda, à troca e coexistência e à circulação das pessoas no meio urbano, para, em seguida, afirmar que:

[é] a regulamentação da maneira como se pode e se deve pôr as coisas à venda, a que preço, como, em que momento. É também a regulamentação dos produtos fabricados, é a regulamentação das artes mecânicas e, de um modo geral, dos artesanatos. Numa palavra, é todo esse problema da troca, da circulação, da fabricação e do pôr em circulação as mercadorias. Coexistência dos homens, circulação das mercadorias: seria necessário completar dizendo também circulação dos homens e das mercadorias uns em relação aos outros. É todo o problema, justamente, desses vagabundos, das pessoas que se deslocam. Digamos, em suma, que a polícia é essencialmente urbana e mercantil, ou ainda, para dizer as coisas mais brutalmente, que é uma instituição de mercado, no sentido bem amplo.

Nesse contexto, a polícia tem por finalidade essencial organizar as relações entre a população e a produção de mercadorias, daí a preocupação com a disciplina e o “cuidado” com os pobres, ou melhor, o controle dos pobres, a exclusão dos que não podem trabalhar e a obrigação para os que efetivamente podem labutar. Regulamentar e organizar a emergência da cidade-mercado, com todos os seus problemas de coabitação e de circulação de bens: eis a função da polícia, cujas ações são fundadas nos princípios da razão do Estado mercantilista, qual seja, garantir o sucesso do mercado e do comércio, com o objetivo de proporcionar o crescimento da força do ente estatal no cenário comercial europeu (FOUCAULT, 2008b, p. 454, 455 e 446).

Ao comentar sobre os elementos mais característicos da prática de polícia no Estado mercantilista, comércio, cidade, regulamentação e disciplina, Foucault (2008b, p. 458 e 459) explica que:

[...] é necessário ver que essa grande proliferação das disciplinas locais e regionais a que pudemos assistir desde o fim do século XVI até o século XVIII nas fábricas, nas escolas, no exército, essa proliferação se destaca sobre o fundo de uma tentativa de disciplinarização geral, de regulamentação geral dos indivíduos e do território do reino, na forma de uma polícia que teria um modelo essencialmente urbano. Fazer da cidade uma espécie de quase convento e do reino uma espécie de quase cidade – é essa a espécie de grande sonho disciplinar que se encontra por trás da polícia. Comércio, cidade, regulamentação, disciplina – creio serem esses os elementos mais característicos da prática de polícia, tal como entendida nesse século XVII e [na] primeira metade do século XVIII.

O Iluminismo, a revolução industrial, a afirmação do capitalismo como modo de produção e a burguesia e o proletariado como classes básicas da nova estrutura social do Século XVIII, são os fatores que irão promover as revoluções liberais, fato que sepultará de vez o antigo regime absolutista, fazendo, assim, a transição definitiva do feudalismo para o capitalismo. Hobsbawm (2011, p. 98 e 99), ao discorrer sobre a crise dos velhos regimes europeus e seus sistemas econômicos no final do século XVIII, diz que:

A quantidade de agitações políticas é tão grande que alguns historiadores mais recentes falam de uma “era da revolução democrática”, em que a Revolução Francesa foi apenas um exemplo, embora o mais dramático e maior alcance e repercussão.

Segundo Arendt, (1988, p. 17), a antiguidade, apesar de familiarizada com a mudança política e com a violência que a acompanhava, não conhecia o conceito moderno de revolução, atrelado à mudança substancial do curso da história, dando origem a algo inteiramente novo. Assim, de acordo com Arendt (1988, p. 23), o conceito moderno de revolução,

[...] inextricavelmente ligado à noção de que o curso da História começa subitamente de um novo rumo, de que uma História inteiramente nova, uma História nunca antes conhecida ou narrada está para se desenrolar, era desconhecido antes das duas grandes revoluções no final do século XVIII [...]. O enredo era, inegavelmente, o aparecimento da liberdade.

Das lutas travadas contra o absolutismo, tanto no campo teórico como no prático, através dos movimentos político-sociais, nasceu o moderno Estado Democrático de Direito, a exemplo da Revolução Inglesa, Americana e a Francesa, que, segundo Dallari (1993. p. 125), ao fazer a seguinte explicação sobre eles, esclarece que:

[...] o primeiro desses movimentos foi o que muitos denominam de Revolução Inglesa, fortemente influenciada por LOCKE e que teve sua expressão mais significativa no *bill of rights*, de 1689; o segundo foi a Revolução Americana, cujos princípios foram expressos na Declaração de Independência das treze colônias americanas, em 1776; e o terceiro a Revolução Francesa, que teve sobre os demais a virtude de dar universalidade aos princípios, os quais foram expressos na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, sendo evidente nesta a influência direta de ROUSSEAU (grifo do autor).

Na realidade, conforme pondera Arendt (1988, p. 18),

[a] questão social só começou a desempenhar um papel revolucionário quando, na Idade Moderna, e não antes, os homens começaram a duvidar que a pobreza fosse inerente à condição humana, a duvidar que a distinção entre os poucos que, por" circunstâncias, força ou fraude, conseguiram libertar-se dos grilhões da pobreza, e a miserável multidão dos trabalhadores, fosse inevitável e eterna. Essa dúvida, ou antes, a convicção de que a vida na terra poderia ser abençoada com a abundância, ao invés de amaldiçoada pela penúria foi, na origem, pré-revolucionária e americana; surgiu diretamente da experiência colonial americana.

Por esse motivo, Arendt (1988, p. 19) afirma que a América se tornara o símbolo de uma sociedade sem pobreza, pois, segundo explica,

[...] muito antes da Idade Moderna, em seu desenvolvimento tecnológico único, haver efetivamente descoberto os meios de abolir aquela miséria abjeta de pura indigência, que sempre fora considerada como eterna. E foi somente após isso ter acontecido e se tornado conhecido do mundo europeu, que a questão social e a rebelião dos pobres puderam desempenhar um papel verdadeiramente revolucionário. O antigo ciclo de perenes recorrências se baseava na distinção, supostamente "natural", entre ricos e pobres; a concreta existência da sociedade americana, antes do advento da revolução, havia interrompido esse ciclo, de uma vez por todas. Existe um grande número de discussões eruditas a respeito da influência da Revolução Americana sobre a Revolução Francesa (bem como a respeito da influência decisiva dos pensadores europeus no curso da própria Revolução Americana). Contudo, por mais esclarecedoras e justas que essas investigações possam efetivamente ser, nenhuma influência demonstrável no decorrer da Revolução Francesa — tal como o fato de que ela teve início com a Assembléia Constituinte, ou de que a *Déclaration des Droits de l'Homme* foi concebida segundo o modelo da lei de direitos de Virgínia — pode se equiparar ao impacto daquilo que Abbé Raynal já havia qualificado de "surpreendente prosperidade" das terras que ainda eram colônias inglesas na América do Norte. Ainda teremos ampla oportunidade de discutir a influência, ou antes, a não-influência da Revolução Americana sobre o curso das revoluções modernas. É incontestável o fato de que nem o espírito dessa revolução, nem as ponderadas e eruditas teorias políticas dos "Pais Fundadores" tiveram grande repercussão no continente europeu.

Para Hobsbawm (2011, p. 99), a Revolução Francesa foi, de fato, um marco para todos os países, pois, conforme assevera, três são os fatores para justificar tal afirmação:

[e]m primeiro lugar, ela se deu no mais populoso e poderoso Estado da Europa (não considerando a Rússia) [...] Em segundo lugar, ela foi, diferentemente de todas as revoluções que a precederam e a seguiram, uma revolução social de massa, e incomensuravelmente mais radical do que qualquer levante comparável. [...] Em terceiro lugar, entre todas as revoluções contemporâneas, a Revolução Francesa foi a única ecumênica. Seus exércitos partiram para revolucionar o mundo; suas idéias de fato o revolucionaram.

Muitos foram os intelectuais que, através de suas ideias, influenciaram a construção doutrinária do Estado Liberal em ascensão, onde uma nova concepção de governo surge. No entanto, dentre os livros escritos neste período, duas obras merecem destaque: “Do Espírito das Leis” de Montesquieu, publicado em 1748, e “Do Contrato Social” de Rousseau, em 1762, pelo seu aspecto deveras subversivo para época, cujas ideias serviram de inspiração para as ações revolucionárias, influenciando, assim, decisivamente para as mudanças sociais e institucionais que viriam após a Revolução Francesa.

É certo que a Revolução Francesa teria ocorrido sem a participação dos filósofos, “mas eles, provavelmente, constituíram a diferença entre um simples colapso de um velho regime e a sua substituição rápida e efetiva por um novo” (HOBBSAWN, 2011, p. 106). Para Bonavides (2008, p. 42), a Filosofia política propagada em obras do quilate das duas acima mencionadas, “foi sobretudo o breviário do novo credo, a cartilha por onde rezaram os constituintes de 1791 e 1793, depois de escreverem, iluminados das lições de tão sábios pensadores preceptores, a célebre Declaração do Direitos do Homem”.

Em O espírito das Leis, Montesquieu (2010, p. 169) propõe a separação dos poderes do Estado, definindo-os nos seguintes termos:

Pelo o primeiro, o príncipe ou o magistrado cria leis para certo tempo ou para sempre, e corrige ou ab-roga as que são feitas. Pelo o segundo, declara a paz ou a guerra, envia ou recebe embaixadas, estabelece a segurança, previne invasões. Pelo o terceiro, pune os crimes, ou julga os litígios dos particulares. Chamaremos este último poder de julgar; e ao outro, simplesmente poder executivo do Estado.

Em seguida, justifica a necessidade da existência dos três Poderes do Estado, ressaltando a sua importância para resguardar da liberdade individual:

A liberdade política, num cidadão, é esta tranquilidade de espírito que provém da opinião que cada qual tem de sua segurança; e, para que tenhamos essa liberdade, o governo deve ser tal, que um cidadão não possa temer outro cidadão.

Quando na mesma pessoa ou no mesmo corpo de magistratura o poder legislativo é reunido ao poder executivo, não há liberdade; porque é de temer que o mesmo monarca ou o mesmo senado faça leis tirânicas, para executá-las tiranicamente.

Rousseau, por sua vez, foi o grande teórico da democracia, cujas ideias ainda repercutem na atualidade, a exemplo da soberania popular, da igualdade com princípio fundamental da sociedade e da existência de interesses coletivos distintos dos individuais. Na realidade, não é difícil perceber que estes são temas recorrentes nos debates em torno do Estado Democrático de Direito, idealizado após a Segunda Guerra Mundial. Apesar de Rousseau não ter proposto a adoção de um governo democrático e até ter demonstrado o seu descrédito na sua implantação e aplicação prática, como ficou evidenciado quando ele diz que “se existisse um povo de deuses, ele se governaria democraticamente. Um governo tão perfeito não seria conveniente aos homens (1981, p. 78)”, mesmo assim, não há como negar, conforme assevera Dallari (1993, p. 125), que:

[...] foi considerável a influência de Rousseau para o desenvolvimento de Estado Democrático, podendo-se mesmo dizer que estão em sua obra, claramente expressos, os princípios que iriam ser consagrados como inerentes a qualquer Estado que se pretenda democrático.

O comentário de Rousseau (1981, p. 77 e 78), a respeito do sistema democrático de governo, no Contrato Social, abaixo transcrito, é um exemplo da atualidade de suas ideias, em especial no que se refere à sua característica de se auto-renovar, em razão da participação popular nos destinos da sociedade:

Acrescentemos que não há governo tão sujeito às guerras civis e às agitações intestinas como o democrático ou popular, porque não há outro que tenda a mudar de forma tão continua e fortemente, nem que exija tanta vigilância e coragem para ser mantido na sua. É sobretudo nessa constituição que o cidadão deve ser armar de força e constância e dizer cada dia um virtuoso Palatino na dieta da Polônia: *Malo periculosam libertatem quam quietum servitium*.

Os ditames da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 26 de agosto de 1789, serão as vigas-mestras do Estado de Direito instituído por Constituição, onde a separação dos poderes, descrita no seu art. 16º (“A sociedade em que não esteja assegurada a garantia dos direitos nem estabelecida a separação dos poderes não tem Constituição”), axioma de Montesquieu, será a “fórmula imperecível, que é o alicerce jurídico de todas as Constituições já promulgadas, porquanto não há Direito nem justiça onde não se estabeleça limites à autoridade de quem governa”, pontua Bonavides (2008, p. 43).

A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão é a síntese de todas as exigências e anseios da burguesia, a exemplo dos direitos naturais como a liberdade, a propriedade, a segurança e a resistência à opressão, elencados em seu art. 2º. Segundo Hobsbawm (2011, p. 106), “este documento é um manifesto contra a sociedade hierárquica de privilégios nobres, mas não um manifesto a favor de uma sociedade democrática e igualitária”. Comumente, explica Hobsbawm (2011, p. 107),

[...] o burguês liberal clássico de 1789 (e o liberal de 1789-1848) não era um democrata mas sim um devoto do constitucionalismo, de um Estado secular com liberdades civis e garantias para a empresa privada e de um governo de contribuintes e proprietários.

[...] “O povo” identificado com “a nação” era um conceito revolucionário; mais revolucionário do que o programa liberal-burguês que pretendia estressá-lo”.

Ao contrário do mercantilismo, onde no comércio havia a concorrência entre Estados embasada na polícia de regulamentação e no equilíbrio das forças na Europa, o liberalismo vai permitir uma concorrência entre os particulares, havendo uma disputa uns com outros, onde cada um, por si, buscará alcançar o lucro máximo. “Trata-se agora de fazer de tal modo que o Estado não intervenha senão para regular, ou antes, para deixar o melhor-estar de cada um, o interesse de cada um se regular de maneira que possa de fato servir a todos”, explica Foucault (2008b, p. 466).

Nesse contexto, a polícia terá funções simplesmente negativas, pois, segundo Foucault (2008b, p. 475 e 476):

[...] a instituição da polícia no sentido moderno do termo, que será simplesmente o instrumento pelo qual se impedirá que certo número de desordens se produza. Crescimento dentro da ordem, e todas as funções positivas vão ser asseguradas por toda uma série de instituições, de aparelho, de mecanismos, etc., e a eliminação da desordem – será essa a função da polícia. Com isso, a noção de polícia se altera inteiramente, se marginaliza e adquire o sentido puramente negativo que conhecemos.

O Estado de Direito, fruto da vitória dos ideais liberais, é, na definição de Verdú (2007, p. 22), “[...] o Estado racional que, após evolução, surgiu superando as quatro espécies anteriores: Estado patriarcal, patrimonial, teocrático e despótico”. Os direitos de liberdade, frutos da doutrina liberal clássica, são a pedra de toque do Estado de Direito nascente. São os denominados direitos fundamentais de primeira dimensão, onde é valorizado, em primeiro lugar, “o homem-singular, o homem das liberdades abstratas, o homem da sociedade mecanicista que compõe a chamada sociedade civil” (BONAVIDES, p. 40). Para Foucault (2008b, p. 476):

[...] a nova governabilidade que, no século XVII, tinha acreditado poder aplicar-se inteira num projeto exaustivo e unitário de polícia, vê-se agora numa situação tal que, de um lado, terá de se referir a um domínio de naturalidade que é a economia. Terá de administrar a populações. Terá também de organizar um sistema jurídico de respeito às liberdades. Terá enfim de se dotar de um instrumento de intervenção direto, mas negativo, que vai ser a polícia. Prática econômica, gestão da população, um direito público articulado no respeito à liberdade e às liberdades, uma polícia com função de repressiva. Como vocês estão vendo, o antigo projeto de polícia, tal como havia aparecido em correlação com a razão de Estado, se desarticula, ou antes, se decompõe entre quatro elementos – prática econômica, gestão da população, direito e respeito às liberdades, polícia -, quatro elementos que vêm se somar ao grande dispositivo diplomático-militar que, por sua vez, não foi modificado no século XVIII.

Esse modelo representou, na época, um avanço para a história da humanidade, pois transformou súditos em cidadãos, onde o poder não se concentrava mais em pessoas, mas na lei, a exemplo, conforme se pode observar nos artigos quarto e quinto da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, abaixo transcritos:

Art. 4º. A liberdade consiste em poder fazer tudo que não prejudique o próximo. Assim, o exercício dos direitos naturais de cada homem não tem por limites senão aqueles que asseguram aos outros membros da sociedade o gozo dos mesmos direitos. Estes limites apenas podem ser determinados pela lei.

Art. 5º. A lei não proíbe senão as ações nocivas à sociedade. Tudo que não é vedado pela lei não pode ser obstado e ninguém pode ser constrangido a fazer o que ela não ordene.



O Estado de Direito, sob o aspecto jurídico, pode ser caracterizado, em sua essência, “como aquele Estado submetido ao direito, aquele Estado cujo poder e atividade estão regulados e controlados pela lei, entendendo-se direito e lei, nesse contexto, como expressão da vontade geral”, conforme conceituam Mendes, Coelho e Branco (2010, p. 198). Por outro lado, partido de uma visão sociológica, a legitimidade da dominação do Estado de Direito se impõe pela legalidade, onde a autoridade estatal é imposta com base na lei. Para Weber (2011, p. 61), tal fato ocorre em razão da:

[...] crença na validade de um estatuto legal e de uma “competência” positiva, estruturada em regras racionalmente estabelecidas ou, em outras palavras, a autoridade fincada na obediência, que reconhece obrigações concernentes ao estatuto estabelecido.

A noção de Estado de Direito, após o fim da Segunda Guerra Mundial, para Zolo (2006, p. 3 e 4), “afirmou-se como uma das fórmulas mais felizes da filosofia política e da filosofia jurídica ocidental”, onde é possível perceber sua estreita ligação com a doutrina dos direitos humanos, conforme se observa, por exemplo, na Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia, de 18 de dezembro de 2000, mais precisamente no seu preâmbulo, que diz:

Consciente do seu património espiritual e moral, a União baseia-se nos valores indivisíveis e universais da dignidade do ser humano, da liberdade, da igualdade e da solidariedade; assenta nos princípios da democracia e do Estado de direito. Ao instituir a cidadania da União e ao criar um espaço de liberdade, de segurança e de justiça, coloca o ser humano no cerne da sua acção.

O marco histórico do início da consolidação do Estado Democrático de Direito como fórmula política no século XX ocorreu em 10 de dezembro de 1948, quando a Assembleia Geral das Nações Unidas, através da resolução 217 A (III), proclamou a Declaração Universal dos Direitos Humanos. O fato gerador de seu nascimento deveu-se à constatação de que no século vinte (HOBSBAWM, 1996, p. 21) foram mortos ou abandonados à morte mais seres humanos do que nos períodos anteriores, em especial na Segunda Guerra Mundial, onde as barbaridades cometidas por ambos os lados, a exemplo do extermínio de judeus pelos alemães e o lançamento de duas bombas atômicas pelos norte-americanos sobre o Japão, agrediram e desrespeitaram a consciência da humanidade, deixando-a perplexa com

tal constatação. Zolo (2006, p. 5) afirma que a noção de Estado de Direito retorna como uma teoria político-jurídica, a qual:

[...] põe em primeiro plano a tutela dos “direitos do homem”, aqueles direitos que uma longa série de constituições nacionais e de convenções internacionais definiu no decorrer dos séculos XIX e XX, em particular o direito à vida e à segurança pessoal, à liberdade, à propriedade privada, à autonomia de negociação, aos direitos políticos.

Para Bonavides (2010, p. 574), com a edição da Declaração Universal dos Direitos Humanos, o “humanismo político da liberdade alcançou seu ponto mais alto no século XX. Trata-se de um documento de convergência e ao mesmo passo de uma síntese”. Dalari (2010, p. 284), por sua vez, ao discorrer a respeito do significado do constitucionalismo no século XXI, assevera que:

Um dado de fundamental importância para a compreensão do significado do constitucionalismo no século XXI é a relação estreita entre a Constituição e as Declarações de Direitos, ambas fazendo a ligação política com o Direito e sendo reciprocamente complementares. Com efeito, as Declarações de Direitos apontam os rumos fundamentais da Constituição, e esta é extraordinária importância para dar eficácia jurídica ao conteúdo das Declarações, tornando justificável tal conteúdo.

Contemporaneamente é possível perceber que a Declaração Universal dos Direitos Humanos ainda possui forte influência nas políticas públicas dos Estados Democráticos de Direito, a exemplo do Brasil. O governo brasileiro, em 13 de maio de 1996, ao lançar o primeiro Plano Nacional de Direitos Humanos - PNDH, reconheceu aquele documento como o principal marco das idéias contemporâneas de direitos humanos, onde, ao comentar a respeito deste tema, o PNDH (1996) traz o seguinte comentário:

[a] adoção pela Assembléia Geral das Nações Unidas da Declaração Universal de Direitos Humanos, e 1948, constitui o principal marco no desenvolvimento da idéia contemporânea de direitos humanos. Os direitos inscritos nesta Declaração constituem um conjunto indissociável e interdependente de direitos individuais e coletivos, civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, sem os quais a dignidade da pessoa humana não se realiza por completo. A Declaração transformou-se, nesta última metade de século, numa fonte de inspiração para a elaboração de diversas cartas constitucionais e tratados internacionais voltados à proteção dos direitos humanos. Este documento, chave do nosso tempo, tornou-se um autêntico paradigma ético a partir do qual se pode medir e contestar a legitimidade de regimes e Governos. Os direitos ali inscritos constituem hoje um dos mais importantes instrumentos de nossa civilização visando a assegurar um convívio social digno, justo e pacífico.

Estado Democrático de Direito, erguido sob os fundamentos da Declaração Universal dos Direitos Humanos, tem como base “a soberania do povo, expressa na manifestação da vontade popular, e a dignidade humana, consagrada na enunciação dos direitos fundamentais” (MAGALHÃES FILHO, 2004, p. 104), cujos seus fundamentos jurídicos básicos, de acordo com Mendes, Coelho e Branco (2010, p. 199), são os seguintes pressupostos:

- a) império da lei, lei como expressão da vontade geral;
- b) divisão dos poderes: legislativo, executivo e judicial;
- c) legalidade da administração: atuação segundo a lei, com suficiente controle judicial;
- d) direitos e liberdades fundamentais: garantia jurídico-formal e efetiva realização material.

O regime democrático neste modelo estatal pode ser entendido, também, como um conjunto de instituições ou técnicas de governo, cuja origem decorre da construção legislativa acima aludida. São exemplos destas instituições o sufrágio universal, regime parlamentar, reconhecimento dos direitos civis, princípio da maioria e proteção da minoria. A atuação das instituições estatais no Estado Democrático de Direito tem um caráter instrumental, não possuindo o fim em si mesmo, pois são apenas meios para alcançar determinados objetivos, pois o regime democrático deve ser caracterizado pelos valores fundamentais que o representam e não pelas suas instituições. Para Bobbio (2010, p. 38),

[o] fim que nos move quando queremos um regime organizado democraticamente é, numa única palavra, a igualdade. Assim, podemos definir a democracia, não mais em relações aos meios, mas relativamente ao fim, como o regime que visa realizar, tanto quanto possível, a igualdade entre os homens.

Uma das maneiras de se resguardar a igualdade no regime democrático é resguardando o livre exercício dos direitos, liberdades e garantias, consagrados constitucionalmente a todos os cidadãos. O objetivo da instituição do Estado foi exatamente acabar com o “estado de guerra” e a conseqüente “guerra de todos contra todos” (HOBBS, 2009). Daí ser a proteção da ordem e segurança pública uma função essencial do Estado Moderno, pois, na realidade, segundo Bayley (2006, p. 17),

[a] manutenção da ordem é a função essencial do governo. Não apenas a própria legitimidade do governo é em grande parte determinada por sua capacidade em manter a ordem, mas também a ordem funciona como critério para se determinar se existe de fato algum governo. Tanto conceitualmente quanto funcionalmente, governo e ordem andam juntos.

Uma das instituições estatais encarregada de garantir a ordem e a segurança pública no Estado de Direito é a polícia, organização pública, especializada e profissional, que possui autorização legal para o uso da força física, caso seja necessário intervir em um determinado caso concreto. É exatamente essa atribuição exclusiva que a distingue das outras instituições públicas, com exceção das forças armadas, fato que chama atenção para a sua atuação em uma democracia. É oportuno lembrar que o conceito de polícia está intimamente ligado à noção de política, pois, segundo Costa (2004, p. 35), “não há como dissociá-las. A atividade de polícia é, portanto, política, uma vez que diz respeito à forma como a autoridade coletiva exerce o seu poder”. Bayley (2006, p. 17), por sua vez, afirma que:

[a]s atividades policiais também determinam os limites da liberdade numa sociedade organizada, algo essencial para se determinar a reputação de um governo. Embora governos imponham restrições de outras maneiras, a maneira pela qual eles mantêm a ordem certamente afeta de modo direto a liberdade real.

No Estado Democrático de Direito, a atuação das instituições policiais é formalmente orientada para a prevenção de perigos para a ordem e a segurança pública, visando à proteção da comunidade, fato que, indiretamente, resulta na salvaguarda e no fortalecimento dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos, por possibilitar, no caso concreto, condições indispensáveis ao exercício de tais prerrogativas (SOUSA, 2009, p. 21). A determinação expressa de que a atuação policial é formalmente pautada no Direito é observada, por exemplo, no art. 272, da Constituição da República Portuguesa (PORTUGAL, 2013), de 2 de Abril de 1976, nos seguintes termos:

1 A polícia tem por funções defender a legalidade democrática e garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos.

2 As medidas de polícia são as previstas na lei, não devendo ser utilizadas para além do estritamente necessário.

3 A prevenção dos crimes, incluindo a dos crimes contra a segurança do Estado, só pode fazer-se com observância das regras gerais sobre polícia e com respeito pelos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos.

No Estado de Direito Brasileiro, por exemplo, a segurança pública é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio por meio da polícia federal, da polícia rodoviária federal, da polícia ferroviária federal, das polícias civis; das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares, conforme determina o art. 144, da Constituição Federal de 1988.

Observam-se que, nos textos constitucionais citados, dois são os bens que devem ser protegidos pelas instituições policiais no Estado Democrático de Direito: a ordem pública e a segurança pública. Silva (1998, p. 742), ao interpretar a Constituição Brasileira, afirma que segurança pública é a “manutenção da *ordem pública* interna”. Para Sousa (2009, p. 25), constitui violação da ordem pública “todo o exercício da liberdade individual de forma a violar o sentimento ético e social dominante”.

É possível notar que, além de possuir um conceito com contornos muitos indefinidos, a definição de ordem pública mantém, ainda, uma relação estreita, que nem sempre é clara, com os aspectos da legalidade, da legitimidade, da moral e da política, fato a suscitar muitos problemas na base de atuação das instituições policiais encarregadas de proteger a ordem e a segurança pública. Com base nesta constatação, Sousa (2009, p. 25) conclui ser:

[...] verdade que a *ordem pública* está longe de corresponder a um conceito claro e preciso que permita uma interpretação e aplicação pacíficas. Trata-se, como já foi referido, de um conceito dinâmico, instável e necessitando de concretização, cujo conteúdo varia com o tempo, com o local e com a matéria em questão (grifo do autor).

Daí a importância de se definir o conceito de ordem pública tendo como parâmetro os ditames do Estado Democrático de Direito, pois esse significado é de suma importância, em razão de se tratar de “algo destinado a limitar situações subjetivas de vantagem, outorgadas pela Constituição”, alerta Silva (1998, p. 742).

A história recente do Brasil tem exemplos de como a manipulação do conceito de ordem pública pode afetar a democracia e a cidadania, a exemplo da Ditadura Militar de 31 de março de 1964, onde, em nome da defesa da “ordem

pública”, foram praticadas as maiores arbitrariedades pelas instituições policiais e pelas forças armadas, sob a justificativa de protegê-la, sendo desrespeitados os direitos fundamentais dos cidadãos por quem deveria protegê-los, quando, na realidade, deveriam exercer seu poder de polícia dentro dos parâmetros estritos da legalidade, em favor da democracia e da cidadania.

Ao comentar a respeito do conceito de ordem e segurança pública na Constituição Federal de 1988, Silva (1998, p. 742 e 743) faz a seguinte interpretação definindo-as da seguinte forma, em um regime democrático:

*Ordem pública* será uma situação de pacífica convivência social, isenta de ameaça de violência ou de sublevação que tenha produzido ou que supostamente possa produzir, a curto prazo, a prática de crimes. Convivência pacífica não significa isenta de divergências, de debates, de controvérsias e até de certas rugas interpessoais. Ela deixa de ser tal quando discussões, divergências rugas e outros contendos ameaçam chegar às vias de fato com iminência de desforço pessoal, de violência e de crime. A *segurança pública* consiste numa situação de prevenção ou restabelecimento dessa convivência que permite que todos gozem de seus direitos e exerçam suas atividades sem perturbação de outrem, salvo nos limites de gozo e reivindicação de seus próprios direitos e defesa de seus legítimos interesses. Na dinâmica, é *uma atividade de vigilância, prevenção e repressão de condutas delituosas* (grifo do autor).

No sítio da *internet* do Ministério da Justiça (BRASIL, 2013c), segurança pública é definida como sendo:

[...] uma atividade pertinente aos órgãos estatais e à comunidade como um todo, realizada com o fito de proteger a cidadania, prevenindo e controlando manifestações da criminalidade e da violência, efetivas ou potenciais, garantindo o exercício pleno da cidadania nos limites da lei.

Apesar de ser uma expressão vaga e de difícil definição, em razão de ser mutável no tempo e no espaço, de variar de um país para o outro, ou de mudar de um momento histórico para o outro em um mesmo país, “toda e qualquer concepção de ordem pública tem que ser compatível com os ditames constitucionais e também legais e estar em sintonia com os princípios estruturantes democrático e republicano” (LINARD FILHO, 2009, p. 55), em especial a soberania popular e os direitos fundamentais, onde a atuação das instituições policiais é formalmente pautada segundo as normas jurídicas, aqui entendidas como expressão da vontade geral. Isso porque, no Estado Democrático de Direito, a segurança pública é um

direito fundamental, em razão de viabilizar o livre exercício dos direitos, liberdades e garantias consagrados constitucionalmente, fato este formalizado, por exemplo, na Constituição Cidadã de 1988, conforme observa Linard Filho (2009, p. 87), ao dizer que:

[...] como espécie do gênero segurança, segurança pública é parte que integra e possui características do todo chamado princípio da segurança, inscrito no art. 5º caput, no art. 6º, e previsto no preâmbulo da Constituição de 1988. Segurança pública radica, pois, de uma matriz – a segurança, ou melhor, o direito humano (e fundamental) à segurança, cuja fundamentalidade é indiscutível. Repita-se, então, que, como parte do todo, ela possui características dele.

Compartilhando do mesmo entendimento, Sousa (2009, p. 30) afirma que, no Estado de Direito, a segurança pública,

[...] não constitui apenas fundamento de actuação das forças policiais, mas também um direito fundamental. A segurança pública é mesmo um dos direitos fundamentais mais elementares do ser humano, certamente o direito que vem imediatamente após o direito à vida. Este direito fundamental encontra-se reconhecido não só na Constituição portuguesa, como nos principais diplomas internacionais que incidem sobre direitos humanos.

Ora, se a segurança pública é um direito fundamental, a atividade policial no Estado Democrático de Direito deve ser exercida objetivando proporcionar aos cidadãos o livre exercício de seus direitos, liberdades e garantias consagradas constitucionalmente, possibilitando, assim, a igualdade material entre os indivíduos no seio da sociedade.

A igualdade, não custa lembrar, é o valor supremo a ser realizado no Estado Democrático de Direito, fim último ao ser alcançado por meio de suas instituições. Apesar do avanço no campo filosófico, político e jurídico, conforme historicamente demonstrado, há muito a construir neste modelo estatal, pois, segundo Bobbio (2010, p. 39), “a igualdade não é um fato a ser constatado, mas um dever a ser realizado”. Assim, depreende-se que a democracia é apenas o ponto de partida, cuja chegada é a igualdade, tendo a segurança pública um papel importante nesta construção.

Daí a inquietação, por exemplo, por parte dos políticos, dos acadêmicos e dos próprios policiais, com a atuação das instituições policiais no regime democrático na atualidade, em especial pela sua competência legal exclusiva “[...] do uso da força física, real ou por ameaça, para afetar o comportamento”, fato que a distingue, “[...] não pelo uso real da força, mas por possuir autorização para usá-la” (BAYLEY, 2006, p. 20).

Entretanto, essa possibilidade não confere às polícias total liberdade para decidirem quando cabe o recurso à violência e quando não cabe. A questão dos limites ao uso da violência por parte dos agentes estatais é um dos temas mais relevantes da teoria democrática, por tratar-se exatamente dos limites ao exercício do poder (COSTA, 2004, p. 51).

A preocupação de como a polícia deve utilizar sua força legalmente atribuída no Estado Democrático de Direito tem sido um tema amplamente debatido “por aqueles que se dedicam a estudar a atividade policial nas modernas democracias” (COSTA, 2004, p. 51), situação que indicará a necessidade de se aprofundar no estudo do controle de tais instituições.

## 1.2 CONSOLIDAÇÃO DA DEMOCRACIA DO BRASIL A PARTIR DA PROMULGAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E A EMERGÊNCIA DE UM NOVO PADRÃO NA ATUAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES POLICIAIS

Os trezentos anos de escravidão e a estrutura político-social herdada de nossos colonizadores portugueses deixaram marcas profundas na sociedade brasileira, fato que influenciou fortemente na formação das instituições estatais. Nabuco (2010, p. 146), por exemplo, ao fazer uma análise histórica sobre a incompatibilidade entre o regime escravocrata e a democracia, chega à conclusão de que não há governo livre construído sob a égide da escravidão, ao justificar que:

Um governo livre, edificado sobre a escravidão, seria virgem na história. Os governos antigos não foram baseados sobre os mesmos alicerces da liberdade individual que os modernos, e representam uma ordem social muito diversa. Só houve um grande fato de democracia combinada com a escravidão, depois da Revolução francesa - os Estados Unidos; mas os Estados do Sul nunca foram governos livres.



Em Raízes do Brasil, por sua vez, Holanda (2010, p. 160) afirma que “a democracia no Brasil foi sempre um lamentável mal-entendido”, esclarecendo que:

Na verdade, a ideologia impessoal do liberalismo democrático jamais se naturalizou entre nós. Só assimilamos efetivamente esses princípios até onde coincidiram com a negação pura e simples de uma autoridade incômoda, confirmando nosso instintivo horror às hierarquias e permitindo tratar com familiaridade os governantes. A democracia no Brasil foi sempre um lamentável mal-entendido. Uma aristocracia rural e semifeudal importou-a e tratou de acomodá-la, onde fosse possível, aos seus direitos ou privilégios, os mesmos privilégios que tinham sido, no Velho Mundo, o alvo da luta da burguesia contra a aristocratas.

A figura do espírito republicano, retratada na personagem de Brutus, de Shakespeare (2007, p. 107), que sacrificou a vida do seu grande amigo, Júlio César, em benefício geral do império, parece não ser a regra do nosso funcionalismo público. Em uma passagem da peça “Júlio César”, assim se manifestou Brutus, indignado ao saber que alguns dos algozes de seu estimado amigo não o assassinaram em atenção a um valor moral superior:

Lembra março, os idos de março, lembra? O grande Júlio não sangrou em nome da justiça? Quem foi o vilão que tocou-lhe o corpo e apunhalou-o se não por justiça? Por que, se não para sustentar ladrões iria um de nós, que atacamos o mais importante líder deste mundo, contaminar os dedos com propinas infames e vender nossos altos cargos de largas honras por vil metal quando pudessem as suas munhecas agarrar? Eu preferiria se um cachorro e latir para a lua que ser esse romano.

De fato, tais afirmações ganham fôlego se, por exemplo, tomarmos como marco histórico o fim da Segunda Guerra Mundial, onde, durante o conflito, o Brasil não era um estado democrático, pois estava em plena ditadura do Estado Novo, capitaneada por Getúlio Vargas, cuja Constituição vigente, a de 1937, foi uma das mais autoritárias de nossa história, cuja figura do Presidente da República representava o centro do poder do Estado, em detrimento dos outros dois poderes, Judiciário e Legislativo.

Na década de 1930, é importante ressaltar, mais da metade dos países da América Latina eram controlados por ditadores. Huggins (1998, p. 48) coloca que, “muitas vezes mantidos em seus postos por Forças Armadas poderosas, os líderes

estavam interessados em uma ação rápida para obter ainda maior controle sobre as policiais regionais e locais”, objetivando a centralização do poder. Vargas, por exemplo, sabendo da importância de controlar a polícia, limitou os orçamentos estaduais destinados a essas instituições, visando, assim, a enfraquecer o poder local, para garantir o poder do governo central.

Silva (1998, p. 85), ao fazer uma análise da evolução político-constitucional do Brasil, especificamente do período do Estado Novo e da Constituição de 1937, gerada ainda sobre o impacto das ideologias do pós-guerra de 1918, propagadas, principalmente, por Mussolini e Hitler, é enfático, ao dizer que:

A Carta de 1937 não teve, porém, aplicação regular. Muitos dos seus dispositivos permaneceram letra morta. Houve ditadura pura e simples, com todo o Poder Executivo e Legislativo concentrado nas mãos do Presidente da República, que legislava por via de decretos-leis que ele próprio depois aplicava, como órgão do Executivo.

O Poder Judiciário, durante o Estado Novo, ficou bastante fragilizado. A Constituição de 1937, no parágrafo único de seu art. 96, por exemplo, permitia ao Presidente da República submeter uma lei considerada inconstitucional, por juiz ou tribunal, ao Parlamento, se a considerasse necessária ao bem-estar do povo, à promoção ou defesa de interesse nacional de alta monta, para uma nova avaliação de sua constitucionalidade perante o Poder Legislativo. Confirmada a constitucionalidade da lei, por dois terços de votos em cada uma das Câmaras, ficaria sem efeito a decisão prolatada por juiz ou Tribunal que a considerou inconstitucional.

O Poder Legislativo formatado pela Constituição de 1937, nos termos do art. 38, era exercido pelo Parlamento Nacional com a colaboração do Conselho da Economia Nacional e do Presidente da República. A composição do Parlamento Nacional era composta por duas Câmaras: a dos Deputados e a do Conselho Federal. Após analisar essa composição, Lenza (2008, p. 46) constatou que “o Senado Federal deixou de existir durante o Estado Novo”.

Os direitos fundamentais foram seriamente enfraquecidos na Carta Magna outorgada de 1937. Não houve previsão constitucional do instituto do Mandado de Segurança, por exemplo. Foi instituída a pena de morte através do art. 122, nº 13, da Constituição Federal, cujo rol incluía, além de vários crimes políticos, na alínea “f”, “o homicídio cometido por motivo fútil e com extremos de perversidade”.

O art. 170 da citada Constituição (BRASIL, 1937) reflete todo o grau de autoritarismo, desrespeito aos direitos fundamentais e o enfraquecimento do Poder Judiciário durante o Estado Novo, ao asseverar que, “durante o estado de emergência ou o estado de guerra, dos atos praticados em virtude deles não poderão conhecer os Juízes e Tribunais”. O Presidente da República, conforme o art. 73 da Constituição, era considerado “autoridade suprema do Estado”, em detrimento dos demais Poderes: Legislativo e Judiciário. Assim rezava o dispositivo ora em debate, *in verbis*:

Art. 73. O Presidente da República, autoridade suprema do Estado, coordena a atividade dos órgãos representativos, de grau superior, dirige a política interna e externa, promove ou orienta a política legislativa de interesse nacional, e superintende a administração do País.

O Departamento de Ordem Política e Social – DOPS, a polícia política do regime autoritário de Vargas, com base na nova lei de segurança nacional apelidada de “Lei Monstro”, em razão de possuir dispositivos legais extremamente duros, efetuou várias prisões de desafetos do Estado Novo, a exemplo de esquerdista e jornalistas liberais, e deportou estrangeiros considerados “indesejáveis”.

Um caso conhecido de deportação foi o da companheira do líder comunista Luís Carlos Prestes, Olga Gutman Benario, judia de origem alemã. O casal foi preso em 05 de março de 1936. Olga, então grávida de uma filha de Prestes, foi deportada para a Alemanha Nazista, onde, após dar à luz em uma prisão feminina em Berlim, foi deportada para um campo de concentração, sendo executada, provavelmente em 1942, em uma câmara de gás. Prestes, por sua vez, passou nove anos preso no Brasil. Na época da prisão do casal, segundo Huggins (1998, p. 55), havia um:

[...] acordo internacional entre o Brasil e Gestapo alemã para perseguir e capturar 'indesejáveis' políticos e monitorar 'movimentos perigosos para o Estado'. Outros signatários desse acordo foram o Serviço Secreto Britânico e outras organizações de segurança européias e latino-americanas (MEMCON, 1945, p. 1).

Às vésperas da Segunda Guerra Mundial, o Brasil possuía, também, uma estrita relação com os Estados Unidos da América, no que diz respeito à ajuda desta nação na construção das estruturas policiais brasileiras, a exemplo do aparelho de inteligência, destinado, ao final da guerra, a monitorar e a reprimir a insurreição e os comunistas. Ao comentar a respeito dessa sólida relação entre os países acima mencionados, Huggins (1998, p. 65), observa que os Estados Unidos da América,

Reconhecendo a importância de controlar a polícia para garantir a longevidade e a força de seus regimes, os líderes políticos autoritários latino-americanos, tais como Getúlio Vargas no Brasil e os ditadores da região, buscavam meios de reorganizar e centralizar a polícia em prol da segurança interna de seus países. Washington reconhecia claramente que seu próprio poder e segurança podiam ser intensificados aliando-se às elites nacionais latino-americanas e apoiando suas práticas centralizadoras, quer fossem essas elites democráticas ou não. Vargas certamente não era.

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, as idéias democráticas floresceram novamente, não havendo mais ambiência política para governos totalitários. O Brasil figura entre os cinquenta e um países fundadores das Organizações das Nações Unidas – ONU, em 24 de outubro de 1945, onde “[...] Oswaldo Aranha inaugurou, na primeira Sessão Especial da Assembléia Geral da ONU, em 1947, a tradição que se mantém até hoje de ser um brasileiro o primeiro orador deste grande e importante foro internacional” (BRASIL, 2012).

O Estado Novo caiu em 29 de outubro de 1945, com a deposição de Getúlio Vargas da Presidência da República pelos ministros militares, cuja “gota d’água ocorreu com a nomeação de Benjamim ‘Bejo’ Vargas, irmão de Getúlio, para o cargo de Chefe de Polícia do Distrito Federal”, conforme elucida Gomes (2007, p. 278). Em 1º de fevereiro de 1946, foi instalada uma Assembléia Constituinte, cujo resultado foi a promulgação de uma nova Constituição Federal, em 18 de setembro de 1946, que redemocratizou o Brasil, afastando o regime totalitário que vigia desde 1930.

A Constituição da República Federativa dos Estados Unidos do Brasil de 1946 não foi formatada a partir de um projeto pré-fixado, como ocorreu com as anteriores, para que fosse apresentada à discussão pela Assembléia Constituinte, que depois a promulgou. Na realidade, segundo Silva (1998, p. 87), ao comentar a respeito da elaboração da Constituição Federal de 1946,

Serviu-se para a sua formação, das Constituições de 1891 e 1934. Voltou-se, assim, às fontes formais do passado, que nem sempre estiveram conformes com a história real, o que constituiu o maior erro daquela Carta Magna, que nasceu de costa para o futuro, fitando saudosamente os regimes anteriores, que provaram mal. Talvez isso explique o fato de não ter conseguido realizar-s plenamente. Mas, assim mesmo, não deixou de cumprir sua tarefa de redemocratização, propiciando condições para o desenvolvimento do país durante os vinte anos em que o regeu.

O período democrático (1945-1964) foi bastante conturbado politicamente, cuja posse de Getúlio Vargas, em 31 de janeiro de 1951, na Presidência da República, acelerou as tensões. Em razão das crises políticas que se sucederam durante o governo de Vargas, em 22 de agosto de 1954, ele cometeu suicídio. Com a morte de Vargas, assume o vice-presidente, Café Filho, que, ao adoecer, passou o exercício do cargo para o Presidente da Câmara dos Deputados, Carlos Luz, sendo este deposto por um movimento militar liderado pelo General Lott, em 11 de novembro de 1955, o qual impediu, também, que Café Filho reassumisse o cargo de Presidente da República, em 21 de novembro do mesmo ano. A presidência foi ocupada pelo Presidente do Senado, Nereu Ramos, que a transmitiu ao presidente eleito Juscelino Kubitschek, contra o qual estouraram rebeliões golpistas, fato que não o impediu de concluir o seu mandato.

Seu sucessor, Jânio Quadros, renunciou sete meses depois, em 25 de agosto 1961. Os militares foram contra a posse do vice-presidente, João Goulart, culminando com a imposição do sistema parlamentarista para limitar o seu poder, após não conseguirem impedir que assumisse o cargo de Presidente. Em 23 de janeiro de 1963, o presidencialismo foi restaurado, depois de um plebiscito, onde “cerca de 9,5 milhões de um total de 12,3 milhões de votantes responderam ‘não’ ao parlamentarismo”, conforme relata Fausto (2012, p. 387).

Em 31 de março de 1964, as duas décadas de regime democrático chegaram ao fim, por meio de um golpe militar, onde a ordem constitucional foi quebrada sob a alegativa de manter a ordem social, o respeito da hierarquia militar e o controle do comunismo no Brasil. Dallari, ao comentar a respeito da aprovação da implantação ditadura militar, afirmar que,

[...] com apoio notório dos Estados Unidos, os militares, aliados aos grandes empresários industriais e aos grandes proprietários rurais, tendo também o apoio ostensivo da hierarquia católica, depuseram o presidente constitucional João Goulart e instalaram uma ditadura militar no País.

Para Gomes (2007, p. 550), a intervenção das Forças Armadas, em 31 de março de 1964, deveu-se à incapacidade do Governo de Goulart em frear os movimentos populares em ascensão, pois, segundo explica,

Em 1962-64, o exemplo da Revolução Cubana e a consciência da ampla penetração imperialista iniciada por volta de 1956 provocaram a intensificação da luta das massas da cidade e do campo contra o latifúndio e o imperialismo, sendo a direção do movimento de massas agora partilhado por diferentes organizações políticas, orientadas por concepções estratégicas diversas. Ambos os movimentos ressoldam a unidade das frações da classe dominante em torno das Forças Armadas e da necessidade de repressão às massas. E, se no primeiro caso essa repressão é assumida pelo Governo, em 1964 ela se complementou com a própria derrubada do Governo, julgado incapaz de conter a ascensão do movimento popular e a sua transformação em movimento revolucionário de massas.

O levante das Forças Armadas teve como justificativa teórica a doutrina da Segurança Nacional, formatada na Escola Superior de Guerra – ESG, instituto de altos estudos, subordinado diretamente ao Chefe do Estado Maior das Forças Armadas, criado em 20 de agosto de 1949, por meio da Lei nº 785, cuja finalidade, expressa no seu artigo primeiro, objetivava “desenvolver e consolidar os conhecimentos necessários para o exercício das funções de direção e para o planejamento da segurança nacional”. Segundo Fausto (2012, p. 385),

De um modo geral, podemos dizer que a partir da ESG e de órgãos como o Instituto de Pesquisa e Estudos Sociais (Ipes) e da já mencionado Ibad foram surgindo linhas definidoras de um regime político considerado capaz de impedir a subversão da ordem e garantir um certo tipo de desenvolvimento econômico. Na medida em que o governo Goulart se radicalizava e se instabilizava, firmou-se nos círculos associados da ESG-

Ipes-Bad a convicção de que só um movimento armado poria fim à anarquia populista, contendo o avanço do comunismo.

O Golpe Militar de 31 de março de 1964 foi um fato inédito na história nacional, pois, apesar de, em 1937, o Exército ter desempenhado um papel decisivo na implantação e sustentação do Estado Novo, este, segundo Gomes (2007, p. 143),

[...] não seria uma ditadura militar. Atuando como árbitro político do regime, o Exército teria participação ativa no processo decisório, sobretudo em questões relacionadas ao desenvolvimento da infra-estrutura industrial do país, porém jamais chegaria a exercer o controle desse processo.

O ineditismo do regime autoritário implantado pelas Forças Armadas, em 31 de março de 1964, reside no fato de que, segundo Fausto (2012, p. 436-437),

[...] pela primeira vez, a cúpula das Forças Armadas assumiu diretamente o poder e muitas funções de governo. O Alto Comando das Forças Armadas, composta pelos três ministros militares, o chefe do Estado-Maior das Forças Armadas e o chefe do gabinete Militar da presidência, representava a instância decisória mais alta na indicação dos presidentes.

[...] As diferenças entre o regime representativo, vigente entre 1945 e 1964, e o regime militar são claras. Quem manda agora não são os políticos profissionais, nem o Congresso é uma instância decisória importante. Mandam a alta cúpula militar, os órgãos de informação e repressão, a burocracia técnica de Estado.

Com o Golpe Militar, o Brasil transformou-se, a exemplo da Argentina após 1966, e do Uruguai e do Chile após 1973, em um Estado burocrático-autoritário. Estes modelos estatais eram “altamente centralizados, cujo aparelho de segurança interna – que inclui as forças armadas e a polícia – tinha capacidade de penetrar mais fundo do que nunca na sociedade civil e com isso sufocar a participação dos cidadãos”, conforme explica Huggins (1998, p. 137). A centralização da segurança interna é acompanhada pelo agravamento do autoritarismo do Estado e do controle social.

O Regime dos Atos Institucionais foi implantado, passando os militares a governar o Estado através de instrumentos jurídicos autoritários, onde o primeiro foi expedido em 9 de abril de 1964, cujo conteúdo impôs a cassação de vários mandatos e suspensões de direitos políticos. Além disso, ocorreram várias prisões políticas de “todos quantos seguiram o presidente deposto ou simplesmente com ele

simpatizavam, ou com as ideais de esquerda, ou apenas protestam contra o autoritarismo implantado”, lembra Silva (1998, p. 88). Nesse período, segundo Dallari (1998, p. 34),

Os artigos da Constituição que proclamavam os direitos fundamentais do indivíduo e suas garantias foram suspensos e começou uma fase de perseguição aos políticos e militantes de esquerda. Muitos parlamentares e outras autoridades perderam o cargo e tiveram suspensos os seus direitos políticos por decisão arbitrária do governo militar. Foi organizada uma polícia política, que atuava juntamente com voluntários, geralmente militantes da extrema direita, efetuando prisões arbitrárias, invadindo residências e escritórios, confiscando documentos e livros, desrespeitando todos os direitos, para aniquilar qualquer possibilidade de oposição. Padres católicos considerados aliados da esquerda foram presos, o mesmo acontecendo com líderes sindicais e professores universitários, os advogados sofreram sérias restrições no exercício de sua profissão, ficando extremamente difícil a defesa dos presos políticos.

Na realidade, tal atitude foi denominada de “operação limpeza”, cujo objetivo era eliminar os “subversivos” dos sistemas político e administrativo brasileiro, ou seja, retirar dos cargos eletivos e do serviço público os partidários do presidente deposto, João Goulart. As diligências ficaram a cargo da polícia e das Forças Armadas, onde “em uma única semana em meados de abril de 1964, pelo menos dez mil pessoas haviam sido presas na “limpeza” brasileira – apenas no Rio de Janeiro, quatro mil delas”, segundo Huggins (1998, p. 142), embasada em uma reportagem da revista norte americana *Time* da época. Com as prisões, difundiram-se os relatos sobre a prática de tortura pela polícia e pelas Forças Armadas, em desfavor dos presos políticos.

Em 24 de janeiro de 1967 uma nova Constituição foi promulgada, tendo como inspiração a Constituição Federal de 1937, cuja preocupação fundamental foi a segurança nacional, dando mais poderes à União e ao presidente da república, reduzindo a autonomia individual e autorizando a suspensão dos direitos e garantias constitucionais. Para Silva (1998, p. 89), esta Carta Magna revelou-se “mais autoritária do que as anteriores, salvo a de 1937”. O presidente da República era eleito pelo sufrágio de um Colégio Eleitoral, em sessão, pública e mediante votação nominal, onde o Colégio Eleitoral era composto por membros do Congresso Nacional e de Delegados indicados pelas Assembleias Legislativas dos Estados, conforme previa o art. 76, § 1º, da Constituição (BRASIL, 1988).



A doutrina da Segurança Nacional foi transformada em lei, em 13 de março de 1967, por meio do Decreto-lei nº 314, onde, nos seus quatro primeiros artigos, descreveu as linhas mestras de sua ideologia, conforme se vê abaixo:

Art. 1º Toda pessoa natural ou jurídica é responsável pela segurança nacional, nos limites definidos em lei.

Art. 2º A segurança nacional é a garantia da consecução dos objetivos nacionais contra antagonismos, tanto internos como externos.

Art. 3º A segurança nacional compreende, essencialmente, medidas destinadas à preservação da segurança externa e interna, inclusive a prevenção e repressão da guerra psicológica adversa e da guerra revolucionária ou subversiva.

§ 1º A segurança interna, integrada na segurança nacional, diz respeito às ameaças ou pressões antagônicas, de qualquer origem, forma ou natureza, que se manifestem ou produzam efeito no âmbito interno do país.

§ 2º A guerra psicológica adversa é o emprêgo da propaganda, da contrapropaganda e de ações nos campos político, econômico, psicossocial e militar, com a finalidade de influenciar ou provocar opiniões, emoções, atitudes e comportamentos de grupos estrangeiros, inimigos, neutros ou amigos, contra a consecução dos objetivos nacionais.

§ 3º A guerra revolucionária é o conflito interno, geralmente inspirado em uma ideologia ou auxiliado do exterior, que visa à conquista subversiva do poder pelo contrôle progressivo da Nação.

Art. 4º Na aplicação dêste decreto-lei o juiz, ou Tribunal, deverá inspirar-se nos conceitos básicos da segurança nacional definidos nos artigos anteriores.

O auge da repressão do regime militar iniciou-se em 13 de dezembro de 1968, com a edição do Ato Institucional nº 5, onde foi restaurado o poder do presidente da República para cassar mandatos, suspender direitos políticos e demitir ou aposentar servidores públicos. Neste período, segundo Ventura (1988, p. 285), “em dez anos de vigência, o AI-5 já tivera tempo de punir 1.607 cidadãos, dos quais 321 cassados: seis senadores, 110 deputados federais e 161 estaduais, 22 prefeitos, 22 vereadores – mais de seis milhões de votos anulados”. O *habeas corpus*, garantia constitucional contra a prática de prisão ilegal, foi suspenso no caso de acusados de cometer crime contra a segurança nacional, cuja competência para julgar tal delito era da Justiça Militar, mesmo se o denunciado fosse um civil.

Em 31 de agosto de 1969, uma junta militar assumiu temporariamente o poder, promulgando, em 30 de outubro do mesmo ano, um novo texto Constitucional com por meio da EC nº 26 à Constituição Federal de 1967, que na realidade, “teórica e tecnicamente, não se tratou de emenda, mas de nova constituição”, explica Silva (1998, p. 89). Neste período foram criados os DOI-Codi (Destacamento de

Operações e Informações e do Centro Operações de defesa Interna), os quais “se estenderam a vários Estados e foram os principais centros de tortura do regime militar”, explica Fausto (2012, p. 411).

Ao término dos anos sessenta, a tortura e os assassinatos praticados pelos órgãos de segurança do País, além de crescer numericamente, também se institucionalizaram como política nacional do governo central. Huggins (1997, p. 197), ao comentar a respeito dessa política de segurança pública, assevera que:

No início da década de 1970, a tortura e os assassinatos haviam se tornado instrumentos regulares usados pelos funcionários do Estado. Segundo estimativas conservadoras, apenas entre 1969 e 1974, pelo menos 1.558 brasileiros foram torturados por policiais ou militares durante interrogatórios (BNM, 1986:79), e esse número inclui apenas os prisioneiros políticos conhecidos e não criminosos comum.

Neste período (início da década de 1970), houve a modernização dos métodos de repressão utilizados pelo Estado, com treinamento e profissionalização dos servidores dos órgãos encarregados de obter informação, arrancar confissões e impor a submissões aos cidadãos considerados “subversivos”. A tortura se tornou um instrumento burocratizado e racionalizado de política nacional. Para Huggins (1997, p. 199),

Um dos claros sinais de que a essa institucionalização da tortura estava ocorrendo foi a criação das zonas de segurança interna do DOI/CODI, interligadas em âmbito nacional, contando com esquadrões que passavam por cima de fronteiras jurisdicionais locais e com seus centros especializados de tortura ligados uns aos outros em âmbito nacional. Como ao DOI de uma dada região de segurança nacional podiam ser atribuídas missões de busca e captura fora de sua área, isto fez com que os agentes de segurança de diferentes regiões, que anteriormente não teriam interagido uns com os outros, cada vez mais se encontrassem ao viajar por toda parte à caça de terrorista e subversivos. Nesse processo, difundiam informações a respeito de técnicas e tecnologias de tortura e desenvolvimento entre si vínculos regionais, nacionais e internacionais.

Em 25 de outubro de 1975, período onde ainda reinava uma onda de tortura contra os opositores do regime autoritário, o jornalista Vladimir Herzog, diretor de jornalismo da TV Cultura, é encontrado morto na cela em que se encontrava preso na sede do DOI-Codi do Estado de São Paulo. Segundo Fausto (2012, p. 411), “ele era suspeito de ter ligações com o PCB. Herzog apresentou-se ao DOI-

Codi e dali não saiu vivo. Sua morte foi apresentada como suicídio por enforcamento, uma forma grosseira de encobrir a realidade: tortura, seguida de morte”. Tal fato causou grande indignação na sociedade brasileira, em especial à paulista, mas não foi capaz de impedir, mais tarde, um novo acontecimento semelhante, como o de “janeiro de 1976, quando o operário metalúrgico Manuel Fiel Filho foi morto em circunstâncias semelhantes às da morte de Herzog. Mais uma vez, a versão oficial era de suicídio por enforcamento”, (FAUSTO, 2012, p. 411).

A abertura política iniciada em 15 de março de 1974 com a eleição do Presidente Geisel, por ele definida como “lenta, segura e gradual”, teve seu ápice com a campanha das “Diretas Já”, iniciada em novembro de 1983, que contou com uma ampla participação popular, cujo objetivo era aprovar uma emenda constitucional que permitisse a eleição direta para presidente da república. Tal sonho não se realizou, mas a esperança na redemocratização do País se renovou com a eleição indireta de Tancredo Neves para presidente da república, em 15 de janeiro de 1985. No entanto, Tancredo Neves adoeceu e morreu em 21 de abril daquele ano, assumindo a presidência da República o seu vice-presidente, José Sarney. Em 1º de fevereiro de 1987 foi instalada a Assembléia Nacional Constituinte, com a missão de produzir uma nova Constituição Federal.

Com a Assembléia Constituinte de 1987, houve o resgate da legitimidade da soberania popular, conforme Faoro (2007, p. 246), usurpada pelo levante das Forças Armadas em 1964. Após mais de vinte anos de ditadura, oportuna e reflexiva é a comparação feita por Bonavides (2008, p. 303) entre o Estado de Direito e a democracia, quando diz que:

O Estado de Direito é como a democracia, a liberdade e às vezes o próprio Direito: certas pessoas só os reconhecem e estimam depois de violados ou conculcados, ou seja, durante a repressão, a ditadura ou o terror. Fora daí parecem existir tão-somente no léxico dos idealistas, nos lábios dos sonhadores, na retórica dos demagogos.

Em 5 de outubro de 1988 foi promulgada a nova Constituição Federal, sepultados formalmente os últimos resquícios do Estado autoritário instalado após o golpe militar de 31 de março de 1964, inaugurando, assim, um novo Estado, onde se destacaram, entres os seus valores fundamentais, o respeito à dignidade da pessoa

humana e à cidadania, não mais imperando a concepção do Estado Policial, cuja doutrina da segurança nacional é o centro de gravidade da atuação estatal. Esta nova Carta Política, segundo Silva (1998, p. 92):

É a Constituição Cidadã, na expressão de Ulysses Guimarães, Presidente da Assembléia Nacional Constituinte que a produziu, porque teve ampla participação popular em sua elaboração e especialmente porque se volta decididamente para a plena realização da cidadania.

O novo ordenamento jurídico impõe ao ente estatal, como limite de sua atuação, não só o princípio da legalidade, mas, sobretudo, o respeito à dignidade da pessoa humana, expresso no art. 1º, III, e conceitua por Sarlet (2011, p. 73) como sendo:

[...] a qualidade intrínseca e distintiva reconhecida em cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegura a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para a vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e responsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres que integram a rede de vida.

Assim, o Brasil adota a fórmula política de Estado Democrático de Direito, mais uma vez em 1988, após mais de vinte anos de ditadura militar. Sua estrutura se difere das anteriores, por adotar a concepção de Estado de Direito, embasada no princípio da constitucionalidade, onde o respeito aos direitos fundamentais é o centro de gravidade da ordem jurídica. A democracia é a mola propulsora para o exercício da plena cidadania, pois, segundo Silva (1998, p. 123),

[a] democracia que o Estado Democrático de Direito realiza há de ser um processo de convivência social numa sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, I), em que o poder emana do povo, e deve ser exercido em proveito do povo, diretamente ou por representantes eleitos (art. 1º, parágrafo único); participativa, porque envolve a participação crescente do povo no processo decisório e na formação dos atos do governo; pluralista, porque respeita a pluralidade de idéias, culturais e étnicas e pressupõe assim o diálogo entre opiniões e pensamentos divergentes e a possibilidade de convivência de formas de organização e interesses diferentes da sociedade; há de ser um processo de libertação da pessoa humana das formas de opressão que não depende apenas do reconhecimento formal de certos direitos individuais, políticos e sociais, mas especialmente da vigência de condições econômicas suscetíveis de favorecer o seu pleno exercício.

Nesse contexto, a política pública de policiamento implantada durante o regime autoritário, tendo como valor fundamental a defesa da segurança nacional, onde, segundo Mesquita Neto (1999, p. 130), “o governo federal promoveu claramente ou tolerou a violência policial como um instrumento de controle político, mais especificamente de controle da oposição ao regime autoritário”, não é mais tolerada e nem aceita pela sociedade civil brasileira. Sobre essa mudança de paradigma da segurança pública brasileira, a partir da promulgação da Carta Política de 1988, Barreira e Pinheiro (2010, p. 81), fazem a seguinte observação:

Em um contexto de mudanças nas práticas punitivas do poder, algumas iniciativas governamentais, resultantes das lutas pela redemocratização, na década de 1980, possibilitaram, posteriormente, a conquista de cidadania com a promulgação da Constituição de 1988. A década de 1980, portanto, inaugurou na história brasileira a implantação de uma “polícia cidadã”, ou seja, uma polícia mais sintonizada com o respeito às diferenças sociais e à observância aos direitos humanos. Estas mudanças lançaram mão de novos rumos na democracia brasileira através da incorporação do “direito a ter direitos”.

A emergência de uma nova cidadania com características de estratégia política germina nos movimentos sociais na luta por direitos, durante a ditadura militar, requer a substituição da tradicional modelo de policiamento brasileiro, baseado historicamente no autoritarismo, por um conceito de polícia cidadã, onde os órgãos policiais devem trabalhar com a comunidade, especialmente na construção de políticas públicas para a segurança pública, conforme se depreende do texto constitucional, quando se lê, em seu art. 144, que a “[...] segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos [...]”. As instituições policiais, no Estado Democrático de Direito, tem um papel fundamental, pois são responsáveis pela provisão e produção da ordem, da justiça e da paz social, cuja finalidade última é buscar garantir a igualdade entre os cidadãos.

### 1.3 PROCESSO DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS PRÁTICAS DEMOCRÁTICAS NOS ÓRGÃOS POLICIAIS BRASILEIROS

No campo jurídico-formal, não há dúvida de que, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, um grande passo foi dado para a implementação de novas práticas institucionais das polícias brasileiras, exigindo, assim, atuação profissional compatível com os ditames do Estado Democrático de Direito. No

entanto, parece haver um descompasso entre o campo formal (garantias formais asseguradas pela Constituição e os códigos legais) e o campo material (atuação das instituições policiais), pois há constantes violações aos mandamentos constitucionais, havendo um grande fosso entre o que determinam as normas e o que é aplicado na prática pelos órgãos policiais, como observa Pinheiro (1997, p. 43), ao dizer que:

No Brasil, assim como em muitos outros países da América Latina, há um enorme *gap* entre o que está escrito na lei e a realidade brutal da aplicação da lei. A nova Constituição do Brasil, promulgada em 1988, conseguiu incorporar muitos dos direitos individuais que foram violados sistematicamente no período da ditadura militar. Os direitos à vida, à liberdade e à integridade pessoal foram reconhecidos, e a tortura e a discriminação racial são considerados crimes. No entanto, apesar do reconhecimento formal desses direitos, a violência oficial continua.

O grande desafio, da transição da Ditadura para a Democracia no Brasil perpassa pela ruptura das antigas práticas policiais, utilizadas durante o governo de exceção, que não se coadunam com os ditames do Estado Democrático de Direito. A adoção de uma nova fórmula política, por si só, não é capaz de mudar uma cultura institucional de desrespeito aos direitos humanos da noite para o dia. Na realidade, segundo Pinheiro (1997, p. 47), “o problema é que instalar um governo civil eleito democraticamente não necessariamente significa que as instituições do Estado irão operar democraticamente”. Mota Brasil (2003, p. 199), por sua vez, ao refletir a respeito da problemática do governo brasileiro pós-regime militar, argumenta que:

[...] a redemocratização do País não significou o fim das práticas ilegais e do uso indiscriminado da violência instrumental que tem caracterizado o dia-a-dia dos dispositivos policiais, como aparelhos de Estado, detentores do monopólio da força legal (Weber, 1999). O retorno ao Estado democrático de Direito não quer dizer, no nosso caso específico, a hegemonia dos princípios democráticos e da legalidade na operacionalização dos serviços policiais. Isto se vem contrapor ao pensamento de Norbert Elias (1997), ao dizer que a instauração do monopólio da força no Estado vai controlar o uso indiscriminado da violência, visto que, nos espaços pacificados, o uso da violência é uma exceção, já no caso brasileiro, tem sido uma regra constitutiva, ao longo de nossa história, quer nos espaços pacificados, quer nos espaços não pacificados.

Tão difícil quanto a transição de um regime autoritário para um governo eleito democraticamente, é o processo da institucionalização das práticas

democráticas em todos os níveis estatais. O problema reside no fato de que, segundo Pinheiro (1997, p. 47),

Em muitos países pós-ditaduras que não têm uma longa tradição democrática, a “segunda transição” ficou imobilizada por inúmeros legados do passado autoritário.

Essa continuidade sugere que os regimes autoritários do passado e os novos governos civis democraticamente eleitos são expressões diferenciadas de um mesmo sistema de dominação da mesma elite. A democratização política não ataca as raízes das formas sociais de autoritarismo, ou “o autoritarismo socialmente implantado”. As práticas autoritárias profundamente enraizadas nas novas democracias permeiam tanto a política como a sociedade. As práticas autoritárias persistem ao nível da macropolítica, por exemplo em instituições do Estado como a polícia. Ficou provado que é mais difícil instituir práticas democráticas nas instituições encarregadas de controlar a violência do que foram as mobilizações contra o regime autoritário.

A política nacional de direitos humanos em desenvolvimento, a partir da eleição do primeiro presidente da república civil, José Sarney, depois do golpe militar de 1964, em 15 de março de 1985, tem como paradigma a reflexão sobre o processo de democratização das instituições policiais brasileira, o lançamento do Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH I, pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso, em 13 de março de 1996. Seu ineditismo reside no fato de que, passados quase cinquenta anos após a proclamação da Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948, pela primeira vez na história da república “os direitos humanos passaram a ser assumidos como política oficial do governo, num contexto social e político deste fim de século extremamente adverso para a maioria das não-elites na população brasileira”, conforme explicam Pinheiro e Mesquita Neto (1988, p. 53). Para Brasil (2003, p. 202),

O Programa Nacional de Direitos Humanos, lançado em 13 de maio de 1996, pelo governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, é o grande divisor de águas entre as boas intenções do governo brasileiro para a implantação da legalidade plena do sistema internacional, muitas vezes interrompida, adiada e outras esquecida, e a realização dessas intenções como resultado concreto da vontade política do governo brasileiro, pressionado pela necessidade real de reformar o Estado e democratizar a sociedade, em ampliar e assegurar os direitos humanos e a cidadania, e garantir o Estado de Direito no País.

O Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH I (BRASIL, 1996) foi elaborado pelo Ministério da Justiça, em conjunto com diversas organizações da

sociedade civil, entre o mês de novembro de 1995 e março de 1996, por meio de seis seminários Regionais, ocorridos nas cidades de São Paulo, Rio de Janeiro, Recife, Belém, Porto Alegre e Natal, contando com a participação de 334 pessoas, pertencentes a 210 entidades. O PNDH I (BRASIL, 1996) foi formalizado através do Decreto nº 1.904, de 13 de maio de 1996, onde foi explicitado, no anexo, o diagnóstico da situação desses direitos no País, bem como as medidas para a sua defesa e promoção, e cujos objetivos estão expressos no seu art. 2º, abaixo transcritos:

Art. 2º O PNDH objetiva:

- I - a identificação dos principais obstáculos à promoção e defesa dos direitos humanos no País;
- II - a execução, a curto, médio e longo prazos, de medidas de promoção e defesa desses direitos;
- III - a implementação de atos e declarações internacionais, com a adesão brasileira, relacionados com direitos humanos;
- IV - a redução de condutas e atos de violência, intolerância e discriminação, com reflexos na diminuição das desigualdades sociais;
- V - a observância dos direitos e deveres previstos na Constituição, especialmente os dispostos em seu art. 5º;
- VI - a plena realização da cidadania.

O PNDH I (BRASIL, 1996) contém 228 propostas de ações governamentais, cujo objetivo é implementar políticas públicas para proteção e promoção dos direitos humanos no Brasil. Dentre as propostas, é possível destacar, inicialmente, as de proteção do direito à vida e à segurança das pessoas, visando, através da capacitação profissional, introduzir o respeito aos direitos humanos do cidadão, a exemplo das propostas previstas de caráter preventivas nos itens 10, 11 e 12, que visam:

- 10. Estimular o aperfeiçoamento dos critérios para seleção, admissão, capacitação, treinamento e reciclagem de policiais.
- 11. Incluir nos cursos das academias de polícia matéria específica sobre direitos humanos.
- 12. Implementar a formação de grupo de consultoria para educação em direitos humanos, conforme o Protocolo de Intenções firmado entre o Ministério da Justiça e a Anistia Internacional para ministrar cursos de direitos humanos para as polícias estaduais.

Outro ponto que chama atenção no PNDH I (BRASIL, 1996) é a política pública destinada a apurar as transgressões disciplinares cometidas pelos agentes de segurança, a exemplo das propostas de caráter repressivo previstas nos itens 14,



15 e 16, e no combate à impunidade, a exemplo do conteúdo dos itens 28 e 29, objetivando a:

14. 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.

15. Propor o afastamento nas atividades de policiamento de policiais acusados de violência contra os cidadãos, com imediata instauração de sindicância, sem prejuízo do devido processo criminal.

16. Incentivar a criação de Ouvidorias de Polícia, com representantes da sociedade civil e autonomia de investigação e fiscalização.

28. Atribuir à Justiça Federal a competência para julgar (a) os crimes praticados em detrimento de bens ou interesses sob a tutela de órgão federal de proteção a direitos humanos (b) as causas civis ou criminais nas quais o referido órgão ou o Procurador-Geral da República manifeste interesse.

29. Atribuir à Justiça Comum a competência para processar e julgar os crimes cometidos por policiais militares no policiamento civil ou com arma da corporação, apoiando projeto específico já aprovado na Câmara dos Deputados.

De um modo geral, é possível destacar a preocupação do PNDH I (1996) em disseminar a cultura de proteção aos direitos humanos na sociedade brasileira, por meio de campanhas publicitárias nos veículos de comunicação, com o objetivo de explicitar os compromissos assumidos pelo Brasil na área de proteção e promoção dos direitos humanos, ao assinar tratados e convenções internacionais sobre o tema, a exemplo de se comprometer a confeccionar legislação interna que permita o cumprimento dos compromissos assumidos internacionalmente, como Estado parte, e dar continuidade à política de adesão a tratados internacionais, por meio da sua ratificação e implementação no País.

Pinheiro e Mesquita Neto (1997, p. 124), ao questionarem sobre como a nova concepção dos direitos humanos, contida no PNDH I, afetou o sistema político no Brasil, em especial a sua contribuição para diminuir a criminalidade e a violência e aumentarem o grau de respeito aos direitos humanos no País, afirmam, após constatarem a existência de graves violações de direitos humanos que estavam ocorrendo com frequência e em todo o território nacional, muitas das vezes com o apoio ou a tolerância de governos estaduais, que:

A diferença, agora, é que o governo federal não dá sustentação (como ocorreu durante o regime autoritário) ou se omite (como na democracia populista) diante das violações de direitos humanos. Ao contrário, passou a exercer papel ativo na proteção e promoção dos direitos humanos, criando

condições menos favoráveis para a continuidade de práticas ilegais e violentas na resolução de conflitos. Desde o momento do anúncio da intenção de elaborar um plano nacional de direitos humanos em 7 de setembro de 1995, o governo federal, por vontade política, passou a ter de prestar contas de suas ações e omissões na área dos direitos humanos e se tornou mais sensível às críticas, aos estímulos e às sugestões das ONGs brasileiras e estrangeiras que atuam na área.

Ao lançar o Programa Nacional de Direitos Humanos, o governo federal apontou na direção da reconstrução do Estado e da sociedade brasileira, procurando deixar para trás o Estado autoritário, sem caminhar na direção do Estado mínimo neoliberal ou da crise e desintegração do Estado.

O Plano Nacional de Direitos Humanos foi revisado, após quase seis anos de sua edição, através do PNDH II (BRASIL, 2002), contido no anexo do Decreto nº 4.229 de 13 de maio de 2002. A exemplo do primeiro, as propostas de atualização foram discutidas em seminários regionais, contando com a ampla participação de representantes do Estado e da sociedade civil, tendo sido, posteriormente, registradas e consolidadas pelo Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo – NEV/USP, cujo texto final contou com 518 propostas de ações governamentais, conforme a introdução do PNDH II (BRASIL, 2002).

Merecem destaque, ainda, as propostas do PNDH I (BRASIL 1996), que se transformaram em lei, a exemplo da Lei nº 9.140/95<sup>2</sup>, que reconheceu como mortas pessoas desaparecidas em razão de participação, ou acusação de participação, em atividades políticas, no período de 2 de setembro de 1961 a 15 de agosto de 1979, a Lei nº 9.299/96, que transferiu à Justiça Comum a competência para julgar os policiais militares quando estes praticarem crimes dolosos contra a vida de civis e a Lei nº 9.455/97, que define os crimes de tortura, tornando-se esta um marco referencial para o combate a essa prática delituosa no Brasil.

A preocupação com ações preventivas visando a evitar o desrespeito aos direitos humanos dos cidadãos, por parte dos policiais, continuou a ser uma política pública do Estado brasileiro, por meio dos cursos de formação e capacitação dos profissionais da segurança pública, a exemplo das propostas contidas nos itens 19, 20 e 22 do PNDH II (BRASIL, 2002), abaixo transcritos:

---

<sup>2</sup> O artigo primeiro desta lei dispõe: “São reconhecidos como mortas, para todos os efeitos legais, as pessoas que tenham participado, ou tenham sido acusadas de participação, em atividades políticas, no período de 2 de setembro de 1961 a 5 de outubro de 1988, e que, por este motivo, tenham sido detidas por agentes públicos, achando-se, deste então, desaparecidas, sem que delas haja notícias”.

19. Estimular o aperfeiçoamento dos critérios para seleção e capacitação de policiais e implantar, nas Academias de polícia, programas de educação e formação em direitos humanos, em parceria com entidades não-governamentais.

20. Incluir no currículo dos cursos de formação de policiais módulos específicos sobre direitos humanos, gênero e raça, gerenciamento de crises, técnicas de investigação, técnicas não-letais de intervenção policial e mediação de conflitos.

22. Apoiar estudos e programas para a redução da letalidade em ações envolvendo policiais.

O PNDH II (BRASIL, 2002) também tratou de elencar ações repressivas objetivando garantir a apuração e a punição dos policiais que pratiquem atos atentatórios aos direitos humanos, através de instituições capazes de conduzir e fiscalizar o desenvolvimento das investigações de violações desses direitos com autonomia em relação às instituições policiais, a qual pertence o policial apontado como o suposto transgressor, a exemplo das corregedorias e das ouvidorias de polícia, conforme se lê nas propostas contidas nos itens 23, 24 e 25, a seguir explicitados:

23. Apoiar o funcionamento e a modernização de corregedorias estaduais independentes e desvinculadas dos comandos policiais, com vistas a limitar abusos e erros em operações policiais e a emitir diretrizes claras aos integrantes das forças policiais com relação à proteção dos direitos humanos.

24. Fortalecer o Fórum Nacional de Ouvidores de Polícia – FNOP, órgão de caráter consultivo vinculado à Secretaria de Estado dos Direitos Humanos, e incentivar a criação e o fortalecimento de ouvidorias de polícia dotadas de autonomia e poderes para receber, acompanhar e investigar denúncias.

25. Apoiar medidas destinadas a garantir o afastamento das atividades de policiamento de policiais envolvidos em ocorrências letais e na prática de tortura, submetendo-os à avaliação e tratamento psicológico e assegurando a imediata instauração de processo administrativo, sem prejuízo do devido processo criminal.

Chama atenção, ainda, a preocupação do Estado brasileiro com a prática do crime de tortura no País, conforme se pode perceber com a leitura, por exemplo, das ações propostas nos itens 61, 63 e 64 do PNDH II (BRASIL, 2002), as quais propõem políticas públicas visando:

61. Implementar a Campanha Nacional de Combate à Tortura por meio da veiculação de filmes publicitários, da sensibilização da opinião pública e da capacitação dos operadores do direito.

62. Fortalecer a Comissão Especial de Combate à Tortura, criada por meio da Resolução nº 2, de 5 de junho de 2001, no âmbito do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana – CDDPH.

63. Elaborar e implementar o Plano Nacional de Combate à Tortura, levando em conta as diretrizes fixadas na Portaria nº 1.000 do Ministério da

Justiça, de 30 de outubro de 2001, e as recomendações do Relator Especial das Nações Unidas para a Tortura, elaboradas com base em visita realizada ao Brasil em agosto/setembro de 2000.

64. Fomentar um pacto nacional com as entidades responsáveis pela aplicação da Lei nº 9.455, de 7 de abril de 1997, que tipifica o crime de tortura, e manter sistema de recepção, tratamento e encaminhamento de denúncias para prevenção e apuração de casos – SOS Tortura.

A segurança pública, em especial o combate aos abusos cometidos pelos policiais em desfavor dos direitos humanos, no período em que foi lançado o PNDH II (BRASIL, 2002), tinha se mostrado com uma área problemática e propulsora de desgastes políticos aos governos estaduais. No Estado do Ceará, por exemplo, apesar do esforço e das conquistas do Governo em racionalizar e modernizar a máquina administrativa, tal ganho não se estendeu às instituições policiais, especialmente no que diz respeito à implantação de uma política pública de observância aos direitos humanos pelos órgãos de segurança estadual, considerando-se as várias denúncias de tortura e corrupção policial. Ao fazer uma retrospectiva do período compreendido entre 1987 e 2001, fase denominada de “Governo das Mudanças” no Estado do Ceará, Mota Brasil (2003, p. 204) observa que,

[...] nesses quinze (1987-2001) anos ininterruptos de governo de um mesmo grupo político, este não conseguiu, literalmente, sanar os problemas relativos à área da segurança pública e tem enfrentado dificuldades intramuros para definir com clareza e consistência o perfil da sua política de segurança pública e, embora tenha recebido da sociedade civil um programa estadual de direitos humanos, este não foi implantado até hoje. É como se uma certa letargia política tomasse conta do governo nessa área, imobilizando de maneira desastrosa as mudanças necessárias e exigidas pelo Estado democrático de Direito, das quais carecem as estruturas e práticas dos organismos responsáveis pela segurança pública e ligados a proteção, garantia e promoção dos direitos humanos.

Em 21 de dezembro de 2009, no segundo mandato do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, o Decreto nº 7.037, instituiu um novo Programa Nacional de Direitos Humanos - PNDH-3, revogando o Decreto nº 4.229, de 13 de maio de 2002. O PNDH – 3 (BRASIL, 2009) foi construído fundando-se em seis eixos orientadores, subdivididos em 25 diretrizes, 82 objetivos estratégicos e 521 ações programáticas, que incorporam ou refletem os 7 eixos, 36 diretrizes e 700 resoluções aprovadas na 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos, realizada em Brasília entre 15 e 18 de dezembro de 2008, cujo processo de construção desenvolveu-se no âmbito local,

regional e estadual, contando, assim, a exemplo dos demais, com ampla participação da sociedade civil.

O PNDH – 3 (BRASIL, 2009, p. 17) incorpora as diretrizes aprovadas na Primeira Conferência Nacional de Segurança Pública, promovida pelo Ministério da Justiça, “que formulou uma nova perspectiva de fortalecimento da segurança pública, entendida como direito humano fundamental, rompendo com o passado de identificação entre ação policial e violação de direitos”. É oportuno destacar que, nos dias 27 a 30 de agosto de 2009, em Brasília, Distrito Federal, o Governo Federal promoveu a Primeira Conferência Nacional de Segurança Pública, cujo objetivo principal foi definir diretrizes e princípios orientadores da Política Nacional de Segurança Pública, com a participação da sociedade civil, trabalhadores e Poder Público como instrumento de gestão, visando a efetivar a segurança como direito fundamental.

O PNDH-3 (BRASIL, 2009) foi estruturado nos seguintes eixos orientadores: Interação Democrática entre Estado e Sociedade Civil; Desenvolvimento e Direitos Humanos; Universalizar Direitos em um Contexto de Desigualdades; Segurança Pública, Acesso à Justiça e Combate à Violência; Educação e Cultura em Direitos Humanos; Direito à Memória e à Verdade.

Observa-se que, passados mais de treze anos do lançamento do primeiro Plano Nacional de Direitos Humanos, o desrespeito aos direitos humanos pelas instituições policiais é um tema recorrente no PNDH – 3 (BRASIL, 2009). O então Ministro da Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, Paulo Vannuchi, no prefácio do PNDH – 3 ((BRASIL, 2009, p. 18), deixou transparecer a preocupação do Governo Brasileiro com a atuação dos órgãos policiais brasileiros, ao comentar a respeito do eixo Segurança Pública, chamando atenção para o fato de que:

As arraigadas estruturas de poder e subordinação presentes na sociedade e na hierarquia das instituições policiais têm sido historicamente marcadas pela violência, gerando um círculo vicioso de insegurança, ineficiência, arbitrariedades, torturas e impunidade. O eixo Segurança Pública, Acesso à Justiça e Combate à Violência aborda, em suas diretrizes e objetivos estratégicos, metas para a diminuição da violência, redução da

discriminação e da violência sexual, erradicação do tráfico de pessoas e da tortura. Propõe reformular o sistema de Justiça e Segurança Pública, avançando propostas de garantia do acesso universal à Justiça, com disponibilização de informações à população, fortalecimento dos modelos alternativos de solução de conflitos e modernização da gestão do sistema judiciário.

O Combate à violência institucional, com ênfase na erradicação da tortura e na redução da letalidade policial e carcerária, está previsto na Diretriz 14 do PNDH - 3 (BRASIL, 2009, p. 123 e 124), onde, no objetivo estratégico I, há previsões de ações programáticas destinadas a fortalecer os mecanismos de controle do sistema de segurança pública, a exemplo das recomendações elencadas nas letras “a” e “e”, abaixo transcritas:

a) Recomenda-se aos estados e ao Distrito Federal a criação, com marco normativo próprio, de ouvidorias de polícia autônomas e independentes, comandadas por ouvidores com mandato e escolhidos com participação da sociedade civil, com poder de requisição de documentos e livre acesso às unidades policiais, e dotadas de recursos humanos e materiais necessários ao seu funcionamento.

e) Recomenda-se aos estados e ao Distrito Federal o fortalecimento das Corregedorias das Polícias e do sistema penitenciário, garantindo-lhes autonomia funcional, administrativa e orçamentária.

A preocupação com a prática da tortura por agentes públicos é percebida com a leitura do PNDH – 3 (BRASIL, 2009, p. 127 e 129), onde a busca pela consolidação de uma política nacional visando à erradicação desse crime de outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes, são previstos no objetivo estratégico III da Diretriz 14, a exemplo das ações programáticas elencadas nas letras “a” e “i”, citadas a seguir:

a) Recomenda-se aos estados e ao Distrito Federal a realização de campanhas de esclarecimento e combate à prática da tortura, bem como que as escolas penitenciárias e Academias de Polícia tenham cursos de prevenção à tortura.

i) Realizar campanhas de prevenção e combate à tortura nos meios de comunicação para a população em geral, além de campanhas específicas voltadas às forças de segurança pública, bem como divulgar os parâmetros internacionais de combate às práticas de tortura.

É importante destacar que a política pública de proteção aos direitos humanos não se restringe apenas a mecanismos jurídicos de âmbito interno, pois, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, o Brasil passou a integrar o sistema interamericano de proteção dos direitos humanos, ao se tornar signatário de

tratados internacionais, a exemplo da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), celebrada em São José da Costa Rica, em 22 de novembro de 1969, tendo o Governo brasileiro depositado a carta de adesão a essa convenção em 25 de setembro de 1992, e a sua promulgação se consolidado em 6 de novembro de 1992, por meio do Decreto nº 678.

Em 3 de dezembro de 1998, o Brasil reconheceu a “competência obrigatória da Corte Interamericana de Direitos Humanos em todos os casos relativos à interpretação ou aplicação da Convenção Americana de Direitos Humanos para fatos ocorridos a partir do reconhecimento”, conforme artigo primeiro do Decreto Legislativo nº 89. Para Barreira e Pinheiro (2010, p. 85 e 86),

A possibilidade de mudanças nas práticas tradicionais de policiamento fez com que o Estado brasileiro reconhecesse, em dezembro de 1998, por meio do Decreto Legislativo nº 89, que estabelece a intervenção da Corte Interamericana de Direitos Humanos, a importância dos julgamentos envolvendo casos de violação dos direitos humanos. Na pretensão de inserir-se no contexto internacional como Estado democrático de direito, o Brasil pretende dar o exemplo ao equacionar o processo de democratização social no plano interno com as mudanças relacionadas à globalização dos direitos humanos.

Portanto, a partir da adesão à Convenção Americana sobre Direitos Humanos e do reconhecimento da competência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, “o Estado brasileiro já se encontra plenamente integrado (desde 1998) ao sistema interamericano de proteção dos direitos humanos, podendo ser acionado (e condenado) por ele em caso de descumprimento dos deveres previstos na Convenção América”, conforme observam Gomes e Mazzuoli (2010, p. 7).

Apesar de todo o esforço do Brasil no campo formal para combater os desvios cometidos por policiais, parece que muito ainda há por fazer no enfrentamento da corrupção policial e no desrespeito aos direitos humanos por esses agentes do Estado. Observa-se que muitas das ações propostas no primeiro Plano Nacional de Direitos Humanos e repetidas nos dois seguintes, a exemplo do fortalecimento das Corregedorias das Polícias e do sistema penitenciário, garantindo-lhes autonomia funcional, administrativa e orçamentária, ainda não saíram do plano das intenções, para se transformarem em uma política pública

nacional de proteção aos direitos humanos, por meio da prevenção e repressão das transgressões disciplinares cometidas por policiais em desfavor dos cidadãos.

Não custa lembrar que, dentre os fundamentos da República Federativa do Brasil, constituída em Estado Democrático de Direito, estão a cidadania e a dignidade da pessoa humana, conforme preceitua o art. 1º, incisos II e III, da Constituição Federal, daí a emergência da implementação material desses valores com o objetivo de alcançar uma sociedade mais justa e igualitária, cuja pretensão aos direitos humanos passa ser a missão primordial das instituições policiais no Estado brasileiro.



## 2 POLÍCIA CIVIL: ASPECTOS POLÍTICOS E JURÍDICOS DE SUA ATUAÇÃO NO REGIME DEMOCRÁTICO

### 2.1 INFLUÊNCIA HISTÓRICO-CULTURAL NA FORMAÇÃO DA BUROCRACIA BRASILEIRA E SUA REPERCUSSÃO NAS INSTITUIÇÕES POLICIAIS BRASILEIRAS

O Estado contemporâneo monopolizou o uso legítimo da violência física, tornando-se, assim, a única fonte do “direito” à coação física, cuja legitimidade se impõe pela legalidade, ou seja, na crença da validade das leis que integram o ordenamento jurídico e na competência positiva dos legisladores para editá-las. Esse novo modelo estatal, na visão sociológica de Weber (2011, p. 61),

[...] consiste em uma relação de dominação do homem pelo homem, com base no instrumento da violência legítima – ou seja, da violência considerada como legítima. Por conseqüente, o Estado pode existir somente sob condição que os homens dominados se submetam à autoridade continuamente reivindicada pelos dominadores.

Para efetivar seu poder, o Estado moderno organizou sua dominação. Para isso, valeu-se de um estado-maior administrativo, que está ligado solidariamente aos detentores do poder. Assim, uma das características do Estado moderno, durante todo o seu período de formação, é o desenvolvimento de um corpo de funcionários profissionais estáveis, encarregados de executar suas tarefas administrativas, criando uma burocracia profissional e estável. Este Estado burocrático é, na concepção teórica de Weber (2011, p. 65), “o que melhor caracteriza o desenvolvimento racional do Estado moderno”.

O Estado Moderno resume basicamente o processo de despersonalização do poder, a saber, a passagem de um poder de pessoa a um poder de instituições, de poder imposto pela força a um poder fundado na aprovação do grupo, de um poder de fato a um poder de direito (BONAVIDES, 2011, p. 114).

O termo burocracia pode ser conceituado, de forma ampla, segundo Motta (2007, p. 7), como sendo “uma estrutura social na qual a direção das atividades coletivas fica a cargo de um aparelho impessoal hierarquicamente organizado, que deve agir segundo critérios impessoais e métodos racionais”. Esse

funcionalismo burocrático é baseado em salário, pensão, carreira, treinamento especializado e divisão de trabalho, competências fixas, documentação e ordem hierárquica. São estes servidores que decidiram sobre todas as necessidades e reclamações da vida cotidiana da sociedade.

O modelo de administração do Estado medieval, baseado em cargos honoríficos ou hereditários, de cunho patrimonial, é substituído por funcionários contratados. Esta nova fórmula será empregada tanto na administração civil quanto nas forças armadas. Daí o porquê de se afirmar que é por meio das atividades administrativas desenvolvidas por este corpo de servidores estatais que o domínio efetivo do Poder Estatal se manifesta. Nesse sentido é o entendimento de Weber (2004, p. 529), ao dizer que,

[e]m um Estado moderno, o domínio efetivo, que não se manifesta nos discursos parlamentares nem em declarações de monarcas, mas sim no cotidiano da Administração, encontra-se, necessária e inevitavelmente, nas mãos do funcionalismo, tanto do militar quanto do civil, pois também o oficial superior moderno dirige as batalhas a partir do "escritório".

Ao comentar a respeito da concepção weberiana de poder, entendida como a possibilidade de alguém ou de algum grupo impor seu arbítrio sobre o comportamento dos outros, Freire Costa (2005, p. 68) afirma que Weber:

[...] não está interessado no poder em geral, e sim em um tipo particular, que é a dominação. A dominação caracteriza-se como o estado de coisas em que o governante- ou seja, a pessoa que impõe seu arbítrio sobre os demais – acredita ter direito de exercer o poder. Já o governado, vai considerar sua obrigação obedecer às ordens do governante. Na dominação, que é uma das categorias de autoridade estabelecida, existem princípios e crenças que tornam legítimo aos olhos do governante e do governado o exercício do poder. Esse aparato administrativo que corresponde à dominação legal dá-se o nome de burocracia ou organizações burocráticas.

A partir das mencionadas características do Estado Moderno é interessante verificar se o Estado moderno brasileiro, durante o seu desenvolvimento, assimilou ou não o modelo burocrático baseado em uma administração impessoal, comandada por funcionários profissionais. Historicamente, a formação da burocracia estatal brasileira tem como modelo-base a estrutura administrativa portuguesa, que foi formatada e baseada em uma estrutura

patrimonialista, cujos interesses giravam em torno de privilégios individuais de uma determinada classe ou grupos políticos, onde a gestão da coisa pública se confundia com a gerência dos interesses e do patrimônio privado.

Na obra “Os Donos do Poder”, Faoro (2008, p. 819) observa que a estrutura político-social herdada pelo Brasil de Portugal, em seis séculos, resistiu às transformações advindas do capitalismo moderno, e explica que:

De Dom João a Getúlio Vargas, numa viagem de seis séculos, uma estrutura político-social resistiu a todas as transformações fundamentais, aos desafios mais profundos, à travessia do oceano largo. O capitalismo politicamente orientado – o capitalismo político, ou o pré-capitalismo –, centro da aventura, da conquista e da colonização moldou a realidade estatal, sobrevivendo, e incorporando na sobrevivência o capitalismo moderno, de índole industrial, racional e fundado na liberdade do indivíduo – liberdade de negociar, de contratar, de gerir a propriedade sob garantia das instituições. A comunidade política conduz, comanda, supervisiona os negócios, como negócios privados seus, na origem, como negócios públicos depois, em linhas que se demarcam gradualmente. O súdito, a sociedade, se compreende no âmbito de um aparelho a explorar, a manipular, a tosquiar nos casos extremos. Dessa realidade se projeta, em florescimento natural, a forma de poder, institucionalizada num tipo de domínio: o patrimonialismo, cuja legitimidade assenta no tradicionalismo – assim é porque sempre foi.

Para Nabuco (2010, p. 155), houve um crescimento artificial do funcionalismo público brasileiro, em razão do empreguismo baseado não no mérito pessoal do candidato ao cargo público, mas, sim, nas suas relações políticas e familiares, fato ocorrido durante o sistema escravocrata e que ainda permeia, de certa forma, os dias atuais. Diante de tal constatação, definiu o funcionalismo público, daquele período, como sendo o “asilo dos descendentes das antigas famílias ricas e fidalgas”,

[...] que desbarataram as fortunas realizadas pela escravidão, fortunas a respeito das quais pode dizer-se, em regra, como se diz das fortunas feitas no jogo, que não medram, nem dão felicidade. É além disso o Viveiro político, porque abriga todos os pobres inteligentes, todos os que têm ambição e capacidade, mas não têm meios, e que são a grande maioria dos nossos homens de merecimento.

A classe dos que assim vivem com os olhos voltados para a munificência do Governo é externamente numerosa, e diretamente filha da escravidão, porque ela não consente outra carreira aos Brasileiros, havendo abarcado a terra, degradado o trabalho, corrompido o sentimento de altivez pessoal em desprezo por quem trabalha em posição inferior a outro, ou não faz trabalhar.

No Brasil, no entanto, a não separação entre os interesses privados dos públicos pautou a seleção dos funcionários públicos, em detrimento de um certame orientado por critérios objetivos e impessoais, visando, assim, à formação de uma burocracia composta de funcionários de carreira. A metodologia de recrutamento por meio de concurso público não fez parte, historicamente, da formação da burocracia estatal brasileira, que por muito tempo foi gerida pela figura do funcionário “patrimonial”, a qual, segundo Holanda (2010, p. 146) diferencia-se substancialmente do puro burocrata weberiano, pois:

[p]ara o funcionário “patrimonial”, a própria gestão política apresenta-se como assunto de seu interesse particular; as funções, os empregos e os benefícios que deles auferem relacionam-se a direitos pessoais do funcionário e não a interesses objetivos, como sucede no verdadeiro Estado Burocrático, em que prevalecem a especialização das funções e o esforço para se assegurarem garantias jurídicas aos cidadãos. A escolha dos homens que irão exercer funções públicas faz-se de acordo com a confiança pessoal que mereçam os candidatos, e muito menos de acordo com as suas capacidades próprias. Falta a tudo a ordem impessoal que caracteriza a vida no Estado burocrático. O funcionalismo patrimonial pode, com a progressiva divisão das funções e com a racionalidade, adquirir traços burocráticos. Mas em sua essência ele é tanto mais diferente do burocrático, quanto mais caracterizado estejam os dois tipos.

A burocratização das polícias visando à sua profissionalização ocorreu, pela primeira vez, no Brasil, em 1906, em São Paulo, por meio da contratação da Missão Francesa, pelo então governador do Estado, Jorge Tibiriçá. Naquele período, a polícia do Estado era dividida em Polícia Judicial e Força Pública. A primeira era administrada por bacharéis e incumbida da confecção dos inquéritos policiais, e a segunda era uma tropa militarizada instituída para proteger a província. Embora esta pretendesse ser uma instituição semelhante à *gendarmarie* francesa, segundo Martins (2011, p. 252), “seu contingente era pequeno, mal remunerado e pobremente equipado. Tudo nela era precário, dos recrutas às armas”.

A Força Policia foi privilegiada pelas autoridades estaduais, cuja vantagem não se restringiu a sua militarização, por meio da constante ampliação do seu efetivo e a compra de modernos armamentos estrangeiros. De acordo com Pinheiro (2006, p. 267 e 268), além da militarização,

[o]correu também uma racionalização dos serviços policiais-militares marcada pelo profissionalismo de seus agentes (profissionalização que tem

seu início com a contratação da Missão Francesa Para instrui a Força Pública). Por outro lado, passa a haver maior preocupação com a estabilidade dos efetivos através do oferecimento de salários mais compensadores a Oficiais e praças, além de certas garantias econômico-sociais, como assistência hospitalar, casas populares, direito a férias remuneradas e aposentadoria.

Mas essa profissionalização tinha como preocupação principal garantir ao Estado, por meio da força, seu poder político na União. Na realidade, a denominada República Velha (1889-1930) foi marcada pela política dos governadores, onde, no caso do Estado de São Paulo, os governadores tinham transformado a Força Pública em seu exército particular, pois “até 1930 esta terá melhoramento contínuos desde prédios, armamentos, meios de locomoção, assistência médico-hospitalar, canil, pombal, telégrafo, artilharia e, inclusive, uma esquadrilha de aviação”, segundo Pinheiro (2006, p. 273).

A polícia judiciária, por sua vez, também foi beneficiada pela profissionalização com uma ampliação e reestruturação dos seus quadros. Nesse período, sua organização e atuação deixavam muito a desejar, pois segundo Martins (2011, p. 252 e 253),

[a]s queixas nos relatórios anuais apontam que a polícia judicial encontrava-se igualmente numa posição pouco confortável. Embora ela fizesse parte de uma estrutura maior, coesa e centralizada, criada em 1841 para garantir a ordem e o controle do poder central sobre as localidades, a polícia judicial estava longe de ser uma burocracia moderna nos moldes descritos por Max Weber. As nomeações e promoções eram feitas na base do apadrinhamento, inexistindo qualquer sistema de avaliação ou mérito. Na visão de Emília Viotti da Costa, a burocracia imperial, da qual a polícia e o judiciário eram parte integrante, era instável e ineficiente, sendo sua própria instabilidade condição essencial para reforçar o sistema de clientela e perpetuar o poder das elites senhoriais.

Sob o argumento de despolitizar a polícia judiciária, o governo de São Paulo cria uma polícia civil de carreira, convertendo os delegados em funcionários estáveis, mas nomeados diretamente pelo governador, fato a torná-los uma extensão do poder do chefe do executivo. “Pode-se dizer que foi uma decisão política também, reordenando o jogo de forças na órbita local”, onde, “na prática, Tibiriçá construiu uma polícia remunerada e bem estruturada, afinada com um projeto político”, sustenta Martins (2011, p. 255).

Assim, uma das primeiras tentativas de se profissionalizar a polícia civil, no Brasil, ocorreu no Estado de São Paulo, em 1905, por meio da Lei nº 979, de 23 de dezembro de 1905, que organizou o cargo de delegado de polícia em carreira, cujo objetivo foi afastar a politização da profissão. Tal empreitada foi, posteriormente, em 1910, acompanhada da busca pela especialização da polícia civil por meio de um processo embasado numa perspectiva científica, a exemplo do desenvolvimento de técnicas de investigação e identificação criminal, do registro civil da população, dos serviços médico-legais, da inspeção de veículos e etc.

No entanto, a burocratização e o incremento de técnicas científicas não foram suficientes para blindar os delegados de polícias das ingerências políticas, pois, na prática, a profissão não gozava de nenhuma garantia institucional, estando à mercê dos humores e interesses dos governantes. De acordo com Bonelli (2003, p. 9),

[a] perspectiva científica, com o aprimoramento do conhecimento especializado sobre o trabalho policial preventivo, repressivo e investigativo foi estimulada como alternativa aos elos com a política convencional. A despolitização ficou na aparência da carreira de perfil burocrático, com recursos técnicos para o exercício da função. Na prática, ela foi introduzida para favorecer um lado da luta política entre centralização e descentralização. A carreira era politicamente controlada de cima, já que o presidente do Estado nomeava e demitia os membros. O percurso da trajetória profissional começou para os delegados de polícia por razões políticas e com formato burocrático.

A burocratização, neste contexto, é um instrumento de dominação política, visando atender a interesses de um determinado regime político, cuja figura do funcionário tradicional, apesar de uma nova roupagem, no caso do delegado de polícia, continua a atender aos interesses políticos de um determinado grupo industrial em acessão, em detrimento da classe operária, tida como “perigosa”, em razão da capacidade de contestação e mobilização (PINHEIRO, 2006, p. 266). A proteção dos direitos humanos e da cidadania, tudo indica, não foi o ponto de partida para a profissionalização da polícia no Estado de São Paulo.

No Estado do Ceará, a Força Pública foi constituída em 1918, formada pela Guarda Cívica e pelo Regime de Infantaria ou Regimento Militar, a qual estava

subordinada tanto ao Secretário de Justiça ao Chefe de Polícia e ao Presidente do Estado, conforme Lei nº 1642, de 08 de novembro de 1918.

O Regimento Militar era “[...] auxiliar do exército de primeira linha, formado e nomeado (por promoção) pelo Presidente do Estado e de praças alistados e voluntários” (MOTA BRASIL, 2000, p. 57), daí, segundo a autora, a constatação de ser histórica a relação e a identidade das atuais polícias militares estaduais com a doutrina do Exército Brasileiro, pois tal relacionamento remonta aos primórdios da proclamação da República, não se restringindo ao regime militar de 1964. Atualmente, o Regimento Militar é chamado de Polícia Militar do Ceará.

A Guarda Cívica tinha a missão de manter a ordem e fazer o policiamento da Capital e, apesar de não ser uma instituição militar, era comandada por um oficial comissionado, escolhido dentre os membros do Regimento Militar, pelo Presidente do Estado, o qual ficava subordinado “[...] diretamente ao Chefe de Polícia com relação às obrigações do cargo que ocupava mas, disciplinarmente, ao comando do seu regimento de origem” (MOTA BRASIL, 2000, p. 60).

Com a extinção da Chefatura de Polícia, em 19 de abril de 1948, é criada a Polícia Civil de Carreira pela Lei nº 210, a qual “exercerá ação preventiva e repressiva para a proteção dos direitos individuais e a manutenção da ordem pública”, conforme determina o art. 1º da mencionada legislação. A Guarda Civil é extinta e incorporada à Polícia Civil, cuja formação hierárquica e disciplinar “se distanciara dos modelos adotados pela Polícia Militar e Guarda Civil, que tinham parâmetro o Exército Nacional” (MOTA BRASIL, 2000, p. 62).

Após a criação da Polícia Civil de Carreira, é regulada a carreira de delegado de Polícia Civil em 28 de dezembro 1967, pela Lei nº 9.020, cujo requisito para a investidura no cargo era ser bacharel em Direito, onde o provimento inicial se dava por meio de concurso público de provas, de acordo com seu art. 4º, fato que não ocorria antes de sua edição, pois qualquer cidadão poderia ser nomeado para a função. Havia ainda a exigência de frequentar o curso de formação profissional na Escola de Polícia Técnica, que se transformaria, mais tarde, em Academia de Polícia Civil (SOUSA, 2010).

Mota Brasil (2000, p. 79), após avaliar a evolução e a modernização das instituições policiais no Estado do Ceará, no período compreendido entre a criação da Chefatura de Polícia até a Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social, afirma:

[...] houve toda uma evolução e modernização das forças policiais como a absorção da Guarda Civil pela Polícia Civil de Carreira e a transformação do Regimento Militar em Polícia Militar. Foi uma tentativa [...] de racionalização dos serviços de polícia, embora permaneça a política clientelista disfarçada das chamadas *assessorias* ou *cargos de confiança*, que nada mais são do que indicações políticas, e não levam em conta, na maioria das vezes, o mérito do *indicado*, mas a influência *política* de quem o apadrinhou para o exercício do cargo ou função. Por outro lado, são *cargos* que vão acabar por influenciar na seleção e administração dos quadros de pessoal, responsáveis diretos e indiretos pela execução dos serviços de polícia, enfim, pela política de segurança pública. Ao mesmo tempo, os governos se dizem preocupados em *aperfeiçoar* e *modernizar* a máquina administrativa do aparelho de Estado para que acompanhe as mudanças tecnológicas ocorridas na sociedade e no mundo do trabalho. Um desses *esforços* pioneiros foi o estabelecimento do concurso público para ingresso em todas as carreiras públicas estaduais, no início da década de 80, pelo governo do coronel Virgílio Távora e que o atual governo mantém. (Grifo do autor).

Mas a busca pela burocratização e profissionalização não afastaram de plano a visão patrimonialista. Os mecanismos jurídico-formais, por si só, parecem ser insuficientes para produzir um novo paradigma no serviço público. A gestão política desenvolvida pelo funcionário “patrimonial”, apontada por Holanda, ainda hoje, infelizmente, pode ser observado na burocracia estatal brasileira, a exemplo do estudo realizado em 2002 por Mota Brasil e Abreu (2002, p. 329), cujo objeto foi estudar uma experiência de integração entre as Polícias Civil e Militar, quando da implantação dos Distritos Modelos no Estado do Ceará. No decorrer do trabalho, ao comentarem sobre os servidores da Polícia Civil, fizeram a seguinte observação:

[h]á que se destacar o fato de que as amizades políticas e as relações privadas influenciarem de forma vigorosa as carreiras da PC, considerando que, do ponto de vista da prestação dos serviços, nunca foi muito diferente das outras categorias de servidores públicos com suas virtudes e mazelas.

Isso ocorre porque as características históricas e culturais acima apontadas também foram absorvidas pelas instituições policiais brasileiras. Enquanto ser cultural, o homem, como membro de uma dada sociedade, acaba introjetando os conhecimentos, crenças, arte, moral, leis, costumes ou qualquer capacidade ou hábitos adquiridos por ele no convívio social (LARAIA, 2008, p. 25,



apud TYLOR). Ao comentar a respeito das influências da sociedade sobre a atuação policial, Bayley (2006, p. 174) destaca:

[o] comportamento policial é restringido por todas as pequenas influências de cultura, educação e consciência. Como resultado a polícia de uma comunidade pode ter um histórico invejável de comportamento adequado e, mesmo assim, não possui nenhum mecanismo de responsabilidade, enquanto a polícia de outra comunidade pode ter um histórico de atrocidades e, ainda assim, fortes restrições formais.

Daí a constatação que os graves problemas da atuação institucional das polícias no Brasil, apontados pelos estudiosos do tema, atualmente, decorrem da formação histórico-cultural dos órgãos de segurança, que sempre foram formatados como instrumentos de segurança do Estado e das classes dominantes, e não da maioria dos cidadãos. Para Lemgruber, Musumeci e Cano (2003, p. 53 e 54),

[...] os graves problemas hoje perceptíveis nas policiais brasileiras têm raízes profundas na nossa estrutura social e não resultam apenas de “disfunções” ou “desvirtuamentos” causados por este ou por aquele regime político. É certamente verdade que os períodos de autoritarismo – não só a ditadura militar recente, como, antes dela, a do Estado Novo – reforçaram o “poder paralelo” e ampliaram a margem de ilegalidade dos aparelhos de segurança.

É interessante observar que, historicamente, o controle político da polícia oscilou entre o governo federal e o estadual, a exemplo das polícias militares estaduais, que, após o Golpe Militar de 31 de março de 1964, ficaram sob a supervisão da Inspeção Geral das Policiais Militares – IGPM, conforme determinaram os artigos primeiro e segundo do Decreto-Lei nº 667, de julho de 1969, que reorganizou as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, dos Territórios e do Distrito Federal, abaixo transcritos:

Art. 1º As Polícias Militares consideradas forças auxiliares, reserva do Exército, serão organizadas na conformidade deste Decreto-lei.

Parágrafo único. O Ministério do Exército exerce o controle e a coordenação das Polícias Militares, sucessivamente através dos seguintes órgãos, conforme se dispuser em regulamento:

- a) Estado-Maior do Exército em todo o território nacional;
- b) Exércitos e Comandos Militares de Áreas nas respectivas jurisdições;
- c) Regiões Militares nos territórios regionais.

Art. 2º A Inspeção-Geral das Polícias Militares, que passa a integrar, organicamente, o Estado-Maior do Exército incumbem-se dos estudos, da coleta e registro de dados bem como do assessoramento referente ao controle e coordenação, no nível federal, dos dispositivos do presente Decreto-lei.

Parágrafo único. O cargo de Inspetor-Geral das Polícias Militares será exercido por um General-de-Brigada da ativa.

Ao comentar sobre a oscilação do controle político das polícias no Brasil, entre o governo federal e os governos estaduais, Costa (2004, p. 117) afirma que:

[n]os períodos autoritários, as policiais passaram, direta ou indiretamente, ao controle federal. Tanto no Estado Novo, quanto no regime militar, as policiais foram parte fundamental na estrutura de dominação política. Nesses casos, a polícia ocupou-se fundamentalmente da dissidência política organizada. Nos períodos não autoritários, o controle do aparato policial esteve nas mãos dos governadores de estado. Nestes casos, as policiais eram parte do arranjo institucional de sustentação das elites políticas locais.

É interessante observar o fato de que a Polícia “só é percebida durante eventos dramáticos de repressão policial” (BAYLEY, 2006, p. 16), a exemplo do ocorreu no Brasil durante o Estado Novo e do Regime Militar, instalado em 31 de março de 1964. Daí o fato de, entre os órgãos que compõem a estrutura burocrática do Estado moderno, o papel desempenhado na vida política dos países pela polícia interessa aos estudiosos. Isso ocorre em razão da íntima relação das instituições policiais e o governo, e o modo como este as utiliza e as controla, pois, dessa observação, poderá se verificar, por exemplo, se o governo é democrático ou autoritário. Para Bayley (2006, p. 203),

[a] polícia está para o governo, assim como a lâmina está para a faca. O caráter do governo e a ação policial são virtualmente indistinguíveis. O governo é reconhecido como autoritário quando a sua polícia é repressora e como democrático quando sua polícia é controlada. Não é por coincidência que os regimes autoritários são chamados de “Estados policiais”. A atividade policial é crucial para se definir a extensão prática da liberdade humana. Além disso, a manutenção de controle social é fundamentalmente uma questão política. Não apenas ela define poderosamente o que a sociedade pode tornar-se, mas é uma questão pela qual os governos têm grande interesse, porque sabem que sua própria existência depende disso. Por todas essas razões, a polícia entra na política, querendo ou não.

Neste contexto, é possível perceber que a burocracia centrada no funcionalismo patrimonial é incompatível com a noção de cidadania, fundada na soberania popular e na proteção da dignidade da pessoa humana e desenvolvida no sentido de resguardar a igualdade que os indivíduos devem gozar no Estado Democrático de Direito. É oportuno lembrar que, na formação do Estado moderno, mais especificamente na dinâmica política da Europa Ocidental, “o conceito da

cidadania foi um instrumento poderoso para estabelecer o universal como um modo de contrabalançar e até mesmo acabar e compensar a teia de privilégios que se cristalizavam em diferenciações e hierarquias locais”, conforme destaca Damatta (1997, p. 64).

Partindo dessa ótica, o conceito de cidadão indica um caráter nivelador e igualitário dos indivíduos que compõem uma dada sociedade, tanto no campo do ideal como na seara legal. Nesse contexto, o indivíduo só pode reivindicar por direitos iguais aos de todos os outros cidadãos, com base na fórmula jurídica expressa, por exemplo, no art. 5º da Constituição Federal de 1988, que assevera que “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade [...]”.

Observa-se que, pelo menos no campo jurídico-formal, a cidadania é sinônimo de igualdade no Brasil, que, conforme se observa no enunciado do art. 1º, II da Constituição Federal, trata-se de um dos fundamentos do Estado brasileiro. Entretanto, uma análise minuciosa do mundo social brasileiro demonstra que há um descompasso entre o que determina a lei e o que realmente ocorre no dia-a-dia dos brasileiros. As características da formação político-social do Brasil parecem dificultar a absorção pela sociedade, em especial os integrantes das classes mais privilegiadas, do real significado do conceito de cidadão.

A afirmação de que “todos são iguais perante a lei”, ao que tudo indica, não foi posta em prática na sua totalidade pela burocracia estatal, a exemplo das instituições policiais. Se pegarmos como exemplo as abordagens a pessoas suspeitas, realizadas pelas forças policiais, veremos que, dependendo da aparência física e da situação econômica do sujeito, o tratamento será mais duro ou mais brando. Não é por acaso que se diz que, no Brasil, só são presos “os pobres, os pretos e as prostitutas”. Tal afirmação ganha fôlego quando o informe de 2013 da Anistia Internacional<sup>3</sup>, a respeito do estado dos direitos humanos no mundo, aponta que, no nosso País,

---

<sup>3</sup> Disponível em: <<http://www.amnesty.org/pt-br/region/brazil/report-2013>>. Acesso em: 23 maio 2013.

[o]s estados continuaram a adotar práticas policiais repressivas e discriminatórias para enfrentar a violência criminal armada, que matou dezenas de milhares de pessoas. Jovens negros do sexo masculino constituíam um número desproporcional dessas vítimas, sobretudo no Norte e Nordeste do país.

Para Damatta (1997, p. 70), a cidadania é basicamente relacional, pois, segundo explica, “no Brasil, por contraste, a comunidade é necessariamente heterogênea, complementar e hierarquizada. Sua unidade básica não está baseada em indivíduos (ou cidadãos), mas em relações e pessoas, famílias e grupos de parentes e amigos”. Nessa lógica, o que é importante é a relação que o indivíduo e sua família possuem na sociedade. Ser uma pessoa isolada, ou seja, sem relações, é visto pela comunidade como algo extremamente negativo, fato a indicar que este ser humano está à margem do convívio social, em uma situação clara de desvantagem. Quem não conhece a expressão: “você sabe com quem está falando?”

As relações individuais e familiares, historicamente, pautaram a formação da burocracia estatal brasileira, conforme visto anteriormente. Daí perceber que tal situação fatalmente irá refletir na relação do governo com os indivíduos. O tratamento das instituições estatais poderá variar de acordo com o prestígio social da pessoa que, em um dado momento, com elas se relacione, fato a indicar os possíveis desvios e variações da noção de cidadania no Brasil. Sobre essa situação Damatta (1997, p. 71) explica que,

[...] se o indivíduo (ou cidadão) não tem nenhuma ligação com pessoa ou instituição de prestígio na sociedade, ele é tratado como um inferior. Dele, conforme o velho ditado brasileiro, quem toma de conta são as leis. Mas se a categoria profissional (os trabalhadores como cidadãos e não mais como empregados) tem uma ligação forte com o Estado (ou governo), então, eles podem ser diferenciados e tratados com privilégios. É a relação que explica a perversão e a variedade da cidadania, deixando perceber o que ocorre no caso das diversas categorias ocupacionais no Brasil, onde formaram uma nítida hierarquia em termos de sua proximidade do poder, ou melhor, daquilo que representa o centro do poder.

Damatta (1997, p. 72) constata, ainda, que, na sociedade, a palavra “cidadão” é “[...] usada sempre em situações negativas no Brasil, para marcar a posição de alguém que está em desvantagem ou mesmo inferioridade”, onde, na realidade, o “tratamento universalizante e impessoal é utilizado para não resolver

e/ou dificultar a resolução de um problema”. Nessa concepção, é possível perceber que o cidadão é a entidade que está sob a égide das leis e à mercê da autoridade, diferente da família e das teias de amizade, das relações sociais, que são “altamente formalizadas política, ideológica e socialmente, são entidade rigorosamente fora da lei”, (p. 73).

No mundo social brasileiro, o que sempre se espera em qualquer situação de conflito ou disputa é o ritual do reconhecimento, que humaniza e personaliza as situações formais, ajudando todos a hierarquizar as pessoas implicadas na situação. Quando isso pode ser feito de modo imediato, tudo se resolve com grande facilidade, não havendo nem mesmo conflito. Pertence à nossa consciência social a distinção do tratamento por meio da regra geral (e dos seus respectivos papéis sociais) como um modo de negar ou inferiorizar alguma coisa ou alguém. Assim, invocar a lei universal é quase que um eufemismo par negativa que jamais é dada utilizando-se como foco a justificativa pessoal. Desse modo, é comum ouvir-se o seguinte: “bem... eu por mim até que poderia aceitar suas explicações, mas a lei determina este tipo de procedimento e eu não tenho escolha senão prendê-lo (ou multá-lo)” (DAMATTA, 1997, p. 73).

Não é difícil perceber que, nesse contexto, que a gestão da máquina pública pautada em uma burocracia patrimonialista é prejudicial ao desenvolvimento social, por beneficiar uma minoria em detrimento da maioria da sociedade, o que é incompatível com o ideal de igualdade material entre os cidadãos em uma democracia. Ao gerirem a coisa pública, os funcionários públicos detêm o domínio da administração estatal, com a missão de decidir sobre todas as necessidades e reclamações da vida cotidiana, mas com o objetivo centrado em atender, da melhor forma possível, aos anseios da coletividade, e não em utilizá-la para satisfazer interesses particulares ou de grupos políticos.

Assim, a relação entre a burocracia estatal brasileira, especialmente os servidores públicos que detêm a autorização legal para o emprego da força física com os cidadãos, deve ser pautada pelo princípio da igualdade de direitos e obrigações, liberdades e constrangimentos e poderes e responsabilidades, em observância aos ditames do Estado Democrático de Direito, em especial à soberania popular, à cidadania e aos direitos humanos.

## 2.2 ATRIBUIÇÕES DA POLÍCIA CIVIL BRASILEIRA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A Constituição Federal de 1988, rompendo com o modelo de segurança pública voltada para a proteção do Estado, inova ao dizer que a segurança pública não é só dever do Estado, mas dever e responsabilidade de todos os cidadãos. Assim, segundo o seu artigo 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”. Seguindo os parâmetros inerentes ao Estado Democrático de Direito, emanados da Constituição Federal, a Constituição do Estado do Ceará de 1989 anuncia:

Art. 178. A segurança pública e a defesa civil são cumpridas pelo Estado do Ceará para proveito geral, com responsabilidade cívica de todos na preservação da ordem coletiva, e com direito que a cada pessoa assiste de receber legítima proteção para sua incolumidade e socorro, em casos de infortúnio ou de calamidade, e garantia ao patrimônio público ou privado e à tranquilidade geral da sociedade, mediante sistema assim constituído:

- i – Polícia Civil; e
- ii – Organizações Militares:
  - a) Polícia Militar; e
  - b) Corpo de Bombeiros.

Parágrafo único. Todos os órgãos que integram o sistema de segurança pública e defesa civil estão identificados pelo comum objetivo de proteger a pessoa humana e combater os atos atentatórios aos seus direitos, adotando as medidas legais adequadas à contenção de danos físicos e patrimoniais, velando pela paz social, prestando recíproca colaboração à salvaguarda dos postulados do Estado Democrático de Direito.

À Polícia, no Brasil, cabem duas funções: a administrativa (ou de segurança) e a judiciária. A primeira se antecipa, tentando evitar a prática de delitos, enquanto a segunda, no momento posterior à primeira, busca a apuração da prática da infração penal. Sousa (2009, p. 8 e 9) define a primeira como polícia preventiva, em face de ter por objeto a prevenção de perigos para a ordem, a segurança pública e os crimes, e a segunda de polícia repressiva, em razão de se caracterizar “por agir em situação em que o perigo já se concretizou em dano, sendo agora necessário limitar os efeitos danosos ou impedir a sua ampliação ou propagação”. No entanto, como observa Sousa (2009, p. 9), “não é clara a linha de fronteira entre a prevenção e a repressão”.

Nos Estados da Federação brasileira, por força constitucional, a atribuição de polícia preventiva é da Polícia Militar e a função de polícia repressiva é da Polícia Civil. Segundo o art. 144, § 5º, da Constituição Federal de 1988, “às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública”, acrescentado no, § 6º, que “as polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios”. A Constituição do Estado do Ceará 1989, por seu turno, ao tratar deste órgão policial, determina:

Art. 187. A Polícia Militar do Ceará é instituição permanente, orientada com base nos princípios da legalidade, da probidade administrativa, da hierarquia e da disciplina, constituindo-se força auxiliar e reserva do Exército, subordinada ao Governador do Estado, tendo por missão fundamental exercer a polícia ostensiva, preservar a ordem pública e garantir os poderes constituídos no regular desempenho de suas competências, cumprindo as requisições emanadas de qualquer destes.

Art. 188. Incumbe à Polícia Militar a atividade da preservação da ordem pública em todas as suas modalidades e proteção individual, com desempenhos ostensivos para inibir os atos atentatórios a pessoas e bens.

A atividade policial desempenhada pela Polícia Militar é caracterizada pelo policiamento facilmente percebido pela população, por ser visível, o que identifica os policiais pelo uso de uniformes e de viaturas caracterizadas, cujo objetivo é “dar visibilidade à população, sensação de segurança e o desestímulo à ação criminosa”, como observa Almeida (2007, p. 147). Sua função primordial é garantir a ordem pública e impedir a prática de atos que possam causar danos ou expor a perigo bens individuais ou coletivos (MIRABETE, 2005).

De acordo com art. 144, § 4º, da Constituição Federal de 1988, “às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares”. Por sua vez, o art. 4º do Código de Processo Penal, determina que a “polícia judiciária será exercida pelas autoridades policiais no território de suas respectivas circunscrições e terá por fim a apuração das infrações penais e da sua autoria”. No âmbito federal, cabe à Polícia Federal, conforme art. 144, §1º, IV, da Constituição Federal de 1988, “exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União”.

A Constituição do Estado do Ceará de 1989, ao tratar da Polícia Civil, no seu art. 183, define-a como “instituição permanente orientada com base na hierarquia e disciplina, subordinada ao Governador do Estado, [...] organizada em carreira, sendo os órgãos de sua atividade fim dirigidos por delegados”, sendo a sua chefia “privativa de delegado de carreira, de livre escolha do Governador do Estado”, competindo-lhe, ainda,

[...] exercer com exclusividade as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto militares, realizando as investigações por sua própria iniciativa, ou mediante requisições emanadas das autoridades judiciárias ou do Ministério Público (art. 184, Constituição do Estado do Ceará de 1989).

A Lei nº 12.124 de 06 de julho de 1993, que dispõe sobre o Estatuto da Polícia Civil de Carreira do Estado do Ceará, no seu art. 4º, elenca as suas atribuições básicas, nos seguintes termos:

Art. 4º - Fundada na hierarquia e na disciplina e com observância estrita dos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da finalidade, da motivação e do interesse público, tem a Polícia Civil como atribuições básicas:

I – o exercício, com exclusividade, das funções de polícia judiciária estadual e da apuração das infrações penais e de sua autoria, através do inquérito policial e de outros procedimentos de sua competência;

II – o resguardo da inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade de todos os brasileiros e estrangeiros residentes no País;

III – a adoção de providências cautelares, destinadas a preservar os locais, os vestígios, e as provas das infrações penais;

IV – a realização de exames periciais, para comprovação da materialidade das infrações penais e de sua autoria;

V – a identificação civil e criminal;

VI – o exercício da prevenção criminal especializada;

VII – o cadastramento de arma, munições, explosivos e demais produtos controlados, observada a legislação federal;

VIII – SUPRIMIDO

IX – o planejamento, a coordenação, a execução, a orientação técnica e o controle das atividades policiais, administrativas e financeiras;

X – o recrutamento, a seleção, a formação e o desenvolvimento profissional e cultural do policial civil;

XI – a colaboração com a Justiça Criminal, fornecendo as informações necessárias à instrução e julgamento dos processos criminais e a promoção das diligências requisitadas pelas autoridades judiciárias e pelos representantes do Ministério Público;

XII – o cumprimento de mandados de prisão;

XIII – a atuação harmônica com órgãos policiais civis de outras Unidades da Federação e da Polícia Federal, para apuração das infrações penais de repercussão interestadual ou internacional;

XIV – o exercício das atividades procedimentais relativas a menores, nos termos da legislação especial;



XV – a colheita, o processamento e a análise de dados estatísticos de interesse policial-criminal e sua difusão;

XVI – a supervisão, o controle e a fiscalização dos serviços privados de vigilância e segurança patrimonial, respeitada a legislação federal;

XVII – na vigência de estado de defesa, por intermédio da autoridade policial (art. 136, Parágrafo 3º, incisos I e II da Constituição da República);

a) requisitar exame de corpo de delito em preso, a pedido deste;

b) emitir declaração acerca do estado físico e mental do detido, no momento de sua atuação;

XVIII – a integração com a comunidade;

XIX – o exercício de outras atribuições relacionadas com a atividade-fim da Polícia Civil.

§ 1º - O Delegado de Polícia, na presidência do inquérito policial, pode requisitar informações ou outros elementos necessários à apuração de infração penal e sua autoria, junto às repartições.

§ 2º - O exercício das atribuições de que trata este artigo é privativo dos ocupantes de cargos policiais civis.

O quadro funcional da Polícia Civil é denominado de Grupo Ocupacional Atividade de Polícia Judiciária - APJ pela Lei nº 12.387, de 09 de dezembro de 1994, que aprovou o Plano de Cargos e Carreiras do Grupo da Polícia Civil. Aquele é composto, basicamente, de delegados, escrivães, inspetores de polícia e peritos criminais, cujo ingresso em cada carreira se dá por meio de concurso público.

Em 07 de janeiro de 2008, órgãos técnico-científicos (Institutos de Identificação, de Criminalística, Médico Legal) foram desvinculados da Polícia Civil, passando a ser vinculados à Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social – SSPDS, por força da Lei nº 14.005, que criou a Perícia Forense do Estado do Ceará – PEFOCE.

Atualmente, a Polícia Civil do Estado do Ceará é composta por autoridades policiais (delegados) e agentes da autoridade (escrivães e inspetores de polícia), conforme o art. 1º, § 2º, “a” e “b”, da Lei nº 12.124 de 06 de julho de 1993. As atribuições dos policiais civis não estão especificadas em lei, mas é possível delimitá-las por meio dos últimos editais de concursos para esses cargos no Estado do Ceará. O Edital nº 014/2006, publicado no Diário Oficial do Estado de 08 de março de 2006, especifica as competências do Delegado de Polícia Civil e do Escrivão de Polícia Civil, conforme abaixo se lê.

Compete ao Delegado de Polícia Civil:

a) Exercer atividades que envolvem direção, gerência, supervisão, coordenação, planejamento, orientação, execução e controle das ações e

operações policiais voltadas para a manutenção da ordem e da segurança pública no âmbito da Polícia Civil;

b) Promover a instauração e presidir os procedimentos policiais voltados à apuração dos crimes e contravenções penais que sejam de competência da Polícia Judiciária Estadual ou daquele cuja investigação lhe for cometida;

c) Desempenhar outras atividades atinentes aos serviços e funções próprias de Polícia Judiciária.

Compete ao Escrivão de Polícia Civil:

a) Sob supervisão direta de Delegado de Polícia, dar cumprimento às formalidades processuais e executar tarefas relativas à preparação e realização de Inquéritos Policiais e de procedimentos instaurados na Delegacia em que servir;

b) Proceder à lavratura de termos, autos e mandados;

c) Diligenciar quanto ao cumprimento das formalidades e prazos legais necessários à ulatimação e à remessa dos procedimentos aos órgãos competentes;

d) Realizar tarefas correlatas de apoio policial e administrativo e desempenhar outras atividades atinentes aos serviços cartorários nas Delegacias de Polícia.

O Edital nº 01/2011, publicado no Diário Oficial do Estado do Ceará de 11 de novembro de 2011, traz o seguinte rol das atividades desenvolvidas pelo Inspetor de Polícia Civil:

DESCRIÇÃO SUMÁRIA DAS ATIVIDADES: executar os serviços de polícia judiciária e investigativa ou administrativa, sob direção da autoridade policial ou do superior imediato, além de todas as atividades previstas em lei, inerentes ao exercício de seu cargo; deter, apresentando à autoridade policial competente, quem quer que seja encontrado em flagrante delito; emitir relatórios circunstanciais do curso das investigações; zelar pela manutenção da ordem pública em geral; operar sistema de comunicação de rádio da polícia civil; cumprir, quando designado, mandados policiais e judiciais; executar serviços de carceragem e transporte de presos provisórios, sob custódia da Polícia Civil; realizar tarefas correlatas de apoio policial e administrativo e desempenhar outras atividades atinentes aos serviços da polícia judiciária; deslocar-se imediatamente, quando não houver impedimento devidamente justificado, ao local da infração penal, providenciando para que não se alterem o estado e a conservação da coisa até a realização da perícia; desempenhar outras funções e tarefas que lhe forem determinadas pela autoridade policial, nos limites de sua competência legal e regulamentar.

Recentemente foi sancionada pela Presidenta da República, Dilma Rousseff, a Lei nº 12.830, de 20 de junho de 2013, que dispõe sobre a investigação criminal conduzida pelo delegado de polícia no Brasil, onde é possível observar as seguintes atribuições e prerrogativas à mencionada autoridade policial:

Art. 2º As funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais exercidas pelo delegado de polícia são de natureza jurídica, essenciais e exclusivas de Estado.

§ 1º Ao delegado de polícia, na qualidade de autoridade policial, cabe a condução da investigação criminal por meio de inquérito policial ou outro

procedimento previsto em lei, que tem como objetivo a apuração das circunstâncias, da materialidade e da autoria das infrações penais.

§ 2º Durante a investigação criminal, cabe ao delegado de polícia a requisição de perícia, informações, documentos e dados que interessem à apuração dos fatos.

§ 3º (VETADO).

§ 4º O inquérito policial ou outro procedimento previsto em lei em curso somente poderá ser avocado ou redistribuído por superior hierárquico, mediante despacho fundamentado, por motivo de interesse público ou nas hipóteses de inobservância dos procedimentos previstos em regulamento da corporação que prejudique a eficácia da investigação.

§ 5º A remoção do delegado de polícia dar-se-á somente por ato fundamentado.

§ 6º O indiciamento, privativo do delegado de polícia, dar-se-á por ato fundamentado, mediante análise técnico-jurídica do fato, que deverá indicar a autoria, materialidade e suas circunstâncias.

Art. 3º O cargo de delegado de polícia é privativo de bacharel em Direito, devendo-lhe ser dispensado o mesmo tratamento protocolar que recebem os magistrados, os membros da Defensoria Pública e do Ministério Público e os advogados.

A Polícia Civil tem como principal instrumento jurídico, para a formalização de suas investigações, o inquérito policial. Trata-se de uma peça inquisitiva cuja função é colher indícios de autoria e materialidade do cometimento de um delito, ou seja, é a formalização de todas as diligências realizadas sob o comando do delegado de polícia, a exemplo dos laudos periciais, dos depoimentos de testemunhas e do interrogatório do indiciado.

O Inquérito Policial e demais procedimentos de polícia judiciária são instrumentos jurídicos e descritivos da atuação investigativa. São garantias da preservação de direitos individuais e coletivos no cenário tipicamente conflituoso que envolve a apuração da ocorrência criminal. Além dos aspectos jurídico-formais, se submetem ao método científico, incorporando técnicas de pesquisa das ciências sociais, humanas e naturalísticas, em regime de interdisciplinariedade epistemológica. É, portanto, veículo da neutralidade da ação investigativa, destinado, no plano jurídico, a formar opinião no âmbito da persecução penal movida pelo Ministério Público, ofendido ou seu representante legal perante o Judiciário. No plano descritivo, os dados e conhecimentos acumulados e consolidados, constituem uma base cognitiva de cenários e pessoas envolvidas na trama criminal, dando suporte a outras políticas de Estado (BRASIL. Ministério da Justiça. **Modernização da Polícia Civil Brasileira**: aspectos conceituais, perspectivas e desafios. Brasília, DF, 2005, p 27).

No sistema processual penal brasileiro, cometido um crime, nasce para o Estado o dever de apurar o fato e punir o infrator. Essa punição não é imposta de maneira arbitrária, tendo o seu limite na Constituição Federal e nas leis. Somente através da persecução penal o Estado poderá aplicar uma pena ao condenado, proveniente de uma sentença judicial transitada em julgado. A persecução penal é

composta de duas fases distintas: uma pré-processual (inquérito policial) e outra processual (instrução criminal).

A ação penal será iniciada pelo Ministério Público ou pelo querelante, dependendo do tipo de delito, que é o que determina a ação penal específica a cada caso. Na realidade, segundo Távora e Antonni (2009, p. 297), “o processo, numa visão ideal, objetiva fazer a reconstrução histórica dos fatos ocorridos para que se possa extrair as respectivas conseqüências em face daquilo que ficar demonstrado”. Busca-se, assim, no campo do ideal, a verdade real ou material, ou seja, a reconstrução dos fatos através de provas lícitas, com a finalidade de tentar, com a maior fidelidade possível, descrever como o crime de fato ocorreu.

A regra é que a persecução penal por parte do Estado se inicia, através do inquérito policial, apesar de não ser ele imprescindível como suporte à ação penal, conforme determina o art. 12 do Código de Processo Penal. No entanto, a realidade forense tem demonstrado sua fundamental importância para a colheita de provas. Não é, portanto, o inquérito policial uma simples peça de informação da ação penal, segundo malgrado assim seja chamado, pejorativamente, por alguns, pois, segundo Misse (2010, p. 9 e 10),

[n]o Brasil, e apenas no Brasil, encontramos uma solução não somente mista, mas ambivalente na persecução criminal: cabe à Polícia a investigação preliminar como também o aprofundamento das investigações e um relatório juridicamente orientado do resultado dessas investigações. **Esse relatório, chamado “inquérito policial”, não deve ser confundido com a mera investigação policial, pois inclui depoimentos transcritos em cartório, além das necessárias peças periciais.** É, assim, a “forma jurídica” que a investigação policial deve adquirir para chegar às demais instâncias judiciárias. É, portanto, uma forma de “instrução criminal” (grifo nosso).

Um exemplo da importância crucial do inquérito policial para o desenvolvimento do processo penal é o caso das provas cautelares, não repetíveis e antecipadas, que não poderão ser produzidas na instrução criminal, em virtude do perecimento do corpo de delito, elemento material da prática do crime, que, na definição de França (1998, p. 8),

[...] é uma metáfora, pois supõe que o delito, considerado nos seus aspectos físicos, registre um conjunto de elementos materiais, mais ou

menos interligados, dos quais se compõem e que lhe constituem uma reunião de provas ou vestígios do fato criminoso.

Ao tratar do julgamento das provas colhidas no processo penal pelo magistrado, o art. 155 do Código de Processo Penal, assevera que:

[o] juiz formará sua convicção pela livre apreciação da prova produzida em contraditório judicial, não podendo fundamentar sua decisão exclusivamente nos elementos informativos colhidos na investigação, **ressalvadas as provas cautelares, não repetíveis e antecipadas** (grifo nosso).

Imagine-se um exemplo de uma lesão corporal causada em uma pessoa por um veículo automotor. Neste caso, a prova é antecipada por não ser repetível em juízo, ou seja, sua produção será necessariamente produzida na fase pré-processual. Se a vítima não se submeter imediatamente ao exame de corpo de delito, poderá, no futuro, dificultar a identificação da gravidade da lesão corporal, em virtude do natural processo de cicatrização. Por sua vez, o automóvel utilizado pelo condutor responsável pelo atropelamento também deverá ser submetido imediatamente ao exame de corpo de delito, pois, caso isso não aconteça, depois de consertado, aumentará a dificuldade para a produção da prova, em virtude de vestígios importantes terem sido suprimidos.

Prevedo tal situação, o legislador determina ao delegado de polícia e ao juiz de direito que, “quando a infração deixar vestígios, será indispensável o exame de corpo de delito, direto ou indireto, não podendo supri-lo a confissão do acusado (art. 158 do Código de Processo Penal)”, e, “salvo o caso de exame de corpo de delito, o juiz ou a autoridade policial negará a perícia requerida pelas partes, quando não for necessária ao esclarecimento da verdade (art. 184 do mesmo Código)”.

Na realidade, os elementos de informação e as provas cautelares não repetíveis e antecipadas, produzidas na fase pré-processual, têm a finalidade de demonstrar a existência de uma justa causa para dar início ao devido processo penal, através da ação penal cabível, contra um determinado cidadão. É por essa razão que, nessa fase, não há acusado e, sim, indiciado.

No entanto, há quem critique o inquérito policial pelo seu aspecto eminentemente formal, ou seja, pela forma jurídica que a investigação policial deve adquirir para chegar às demais instâncias judiciárias, em detrimento da atividade investigativa (VARGAS, 2010, p. 182). Existe, ainda, a preocupação do cometimento de desvios por partes dos policiais civis, diante de tanto poder, o que pode causar sérios danos à cidadania e à democracia, pois, na visão crítica de Lemgruber, Musumeci e Cano (2003, p. 67),

[...] a atuação da Polícia Civil está longe de restringir-se a uma etapa investigativa preliminar, incluindo, ordinariamente, a “resolução” de crimes, por meio de um informal de “justiça sem julgamento” operando no âmbito das próprias delegacias. Mesmo quando se trata de exercer suas atribuições constitucionais, a primeira tipificação do fato delituoso, feita pela polícia, influencia decisivamente o curso do processo, determinado desde a escolha entre registrar ou não a ocorrência, indiciar ou não o suspeito, até a forma de conduzir o interrogatório e montar os autos que serão enviados à promotoria. Na prática, portanto, o princípio da dupla apreciação que fundamenta doutrinariamente o modelo processual brasileiro pode se revelar totalmente inócuo, e a “verdade” produzida pela polícia, transformar-se num filtro selecionador das pessoas que entrarão nas malhas da justiça, daquelas que serão dispensadas e das que serão punidas diretamente pela própria “justiça” policial.

De fato a possibilidade de ocorrer a “justiça sem julgamento”, na fase investigatória, é um exemplo eloquente da necessidade de um controle mais sofisticado da atividade policial desenvolvida pela polícia judiciária, visando coibir o possível cometimento da “justiça” policial, no interior da delegacia, sem que o caso seja levado ao conhecimento do Poder Judiciário.

Previendo essa possibilidade, o artigo 17 do Código de Processo Penal, ao tratar da investigação policial, assevera que “a autoridade policial não poderá mandar arquivar autos de inquérito”, mesmo que “fique provada a inexistência do fato ou que não se tenha apurado a autoria do ilícito penal”, conforme observa Mirabete (197, p. 98). Na realidade, de acordo com Oliveira (2010, p. 68), ao comentar a respeito da impossibilidade do arquivamento do procedimento policial pelo delegado de polícia e da sua atribuição na dinâmica imposta pelo Código de Processo Penal, ao final da apuração,

[e]ncerradas as investigações, não podendo a polícia judiciária emitir qualquer juízo de valor – a não ser aquele meramente opinativo, constante do relatório de encerramento do procedimento (art. 10, §§ 1º e 2º, CPP) – acerca dos fatos e do direito a eles aplicados, isto é, a respeito de eventual

ocorrência de prescrição ou de qualquer outra causa extintiva da punibilidade, bem como acerca da suficiência ou insuficiência da prova, da existência ou inexistência de crime, os autos de inquérito deverão ser encaminhados ao Ministério Público [...]

A Constituição Federal de 1988, por sua vez, no seu art. 129, VII, incumbiu o Ministério Público com a função de controle externo da atividade policial<sup>4</sup> desenvolvida pela polícia civil, especialmente a atribuição de fiscalizar os inquéritos policiais, podendo fazer tal exame durante as inspeções realizadas nos distritos policiais ou quando os recebe para propor a ação penal.

Há, ainda, as corregedorias da polícia civil, órgãos de controle interno da administração e gestão policial, dentre as suas diversas atribuições e competências, responsáveis por fiscalizar a regularidade dos procedimentos policiais que estão em tramitação nos distritos policiais, através, por exemplo, de inspeções e correições nesses estabelecimentos.

Observa-se que, pelo menos no campo formal, há instrumentos jurídico-formais de controle para se evitar a ocorrência da denominada “justiça sem julgamento”, nas delegacias de polícia do Brasil, pois a legislação acima mencionada foi formatada para impedir que delitos em apuração pela polícia judiciária, sejam por ela arquivados sem que cheguem ao conhecimento do Poder Judiciário, órgão encarregado de decidir a respeito da existência ou não de um delito e se o acusado praticou ou não a conduta contrária à legislação penal que lhe é imputada.

Parece que a dificuldade está na efetivação e na materialização dos ditames legais existentes para impedir que tal situação aconteça. No entanto, tal situação não impede que se busque aprimorar e aperfeiçoar as atividades policiais desenvolvidas pela polícia civil, visando torná-las mais céleres e eficientes. No Relatório Final da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública (1ª CONSEG, 2009, p. 43), por exemplo, é possível visualizar, dentre princípios e diretrizes emanados, a diretriz priorizada a respeito da manutenção e modernização do inquérito policial, nos seguintes termos:

---

<sup>4</sup> Sobre o controle externo do Ministério Público sobre a atividade policial desenvolvida pela polícia civil, ver capítulo 3, item 3.2.1.

16. 4.23. A - Modernizar o inquérito policial num mecanismo ágil de investigação, de maneira a estipular instrumentos legislativos, diminuindo seu caráter essencialmente cartorial, prevalecendo a sua natureza jurídico-técnico-científica para a produção de provas com maior sustentabilidade no processo penal, e de tempo razoável para a duração do inquérito e do processo, privilegiando a eficiência, a resposta oportuna à sociedade e combatendo a morosidade. (427 votos).

Assim, percebe-se a impossibilidade de se afastar a necessidade de se debater e estudar as atividades de investigação desenvolvidas pela polícia judiciária, cujo objetivo é propor mudanças e aprimorar seu principal instrumento de formalização, inquérito policial, visando tornar a investigação criminal no Brasil uma apuração célere e eficiente, mas sem perder de vista os ditames do Estado Democrático de Direito, especialmente o respeito à cidadania e aos direitos humanos.

### 2.3 EMBATE CORPORATIVO EM TORNO DA INVESTIGAÇÃO CRIMINAL NO BRASIL

Tema que há muito vem sendo debatido é a competência constitucional do Ministério Público de investigar delitos nos mesmos moldes da polícia judiciária, fato que vem acirrando o ânimo entre promotores de justiça e delegados de polícia. A Constituição Federal de 1988 não diz explicitamente se o MP pode ou não investigar crimes, pois seu art. 129<sup>5</sup> deixa claro que, em matéria criminal, é função institucional do *Parquet* promover, privativamente, a ação penal pública, exercer o controle externo da atividade policial e requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial.

---

<sup>5</sup> Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

- I - promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei;
- II - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;
- III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;
- IV - promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição;
- V - defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas;
- VI - expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva;
- VII - exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior;
- VIII - requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais;
- IX - exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas.



Apesar do texto constitucional, o Ministério Público vem realizando investigações na seara criminal, principalmente os crimes praticados por autoridade pública, a exemplo dos prefeitos, situação que vem sendo bem recebida pela sociedade, que não tolera mais as denúncias de corrupção praticadas por gestores públicos. O resultado positivo de tais ações se devem, especialmente, às garantias institucionais previstas pelo art. 128 da Carta Magna - vitaliciedade e inamovibilidade -, capazes de blindar os membros do Ministério Público de pressões políticas.

Os delegados de polícia, por sua vez, não possuem tais garantias institucionais, situação a colocá-los em posição de desvantagem em relação às ingerências políticas, quando a presidência de inquéritos policiais, especialmente quando o objeto da investigação é a prática de corrupção por parte de algum agente político.

Em “desagradando” por estar investigando, por exemplo, o chefe político de um determinado município, a autoridade policial corre sério risco de ser substituída por outra que não cause “problema” para a administração municipal.

Para um político do interior, ter o delegado da cidade na mão é muito importante. O delegado é sempre um cabo eleitoral fortíssimo, que pode facilitar ou atrapalhar muito a vida de qualquer político. Pode dificultar a vida dos adversários, prendendo por motivo qualquer ou mesmo restringindo a margem de ação de seus cabos eleitorais. “Não é à toa que o velho PSD tinha aquela definição clássica: Governo é quem prende, solta, nomeia e demite” (BENJAMIN, 1988, p. 47) (Grifo do autor).

Diante da atuação da Polícia Civil na resolução dos crimes, não é difícil perceber que a tentativa de manipulação e a interferência política na polícia judiciária são intensas. A imparcialidade na apuração da autoria e materialidade delitiva fica muito prejudicada, principalmente quando envolve personalidades importantes da sociedade, especialmente no período eleitoral. Garantir a lisura do pleito somente sob o ponto de vista formal, não é suficiente para apuração da verdade eleitoral, em razão do Brasil ser possuidor de grandes desigualdades sociais, onde o poder econômico impera. Segundo Oliveira (2009, p. 94),

[a]s pesquisas fraudulentas, o uso indevido dos meios de comunicação, o emprego de recursos e obras públicas em troca de apoio, o abuso do poder econômico e a corrupção eleitoral são práticas ainda correntes no cotidiano brasileiro, contribuindo para que se construa a imagem de que, no País,

“vence a disputa eleitoral aquele que transgrede mais” ou que “gasta mais” e que consegue não ser alcançado pelos mecanismos de repressão dos ilícitos.

A apuração dos crimes eleitorais, por exemplo, é incabível à direção política no momento de se determinar a autoria e a materialidade. Nessa fase, a imparcialidade faz-se necessária. A reconstrução dos fatos deve ser imparcial e o mais aproximado do ocorrido, e não do que acha ou gostaria que fosse certo, no entender de determinado político, com o intuito escuso de beneficiar A ou B, ou mesmo de ocultar a verdade sobre algo.

A história recente do Brasil, a exemplo da Ditadura Militar de 1964, demonstra a necessidade de uma investigação imparcial, imune a interferências políticas. Para a busca da “verdade” nos chamados crimes políticos ou contra a Segurança Nacional, na fase pré-processual, usava-se toda a sorte de meios e métodos ilegais para se apurar a autoria e a materialidade desses delitos. Havia uma interferência direta do poder político, chegando, inclusive, a se utilizar a prática da tortura na apuração dos crimes, apesar de, oficialmente, tais métodos serem negados. Mas, infelizmente, a interferência política na atividade desenvolvida pela Polícia Civil no Brasil não é fato recente na história do País. Ao contrário, vem de longa data, como observa Bonelli (2003, p. 5):

Os elos políticos dos delegados de polícia são conhecidos da historiografia brasileira. Muitas das reformas implementadas nos serviços policiais do país foram motivadas pelo propósito de controlar tal politização. A literatura estrangeira sobre a polícia também enfatiza seu papel político e a preocupação dos governantes em mantê-la sob seu comando, já que essas organizações não ficariam inertes, apenas executando o ordenado por tais autoridades. A maioria dos estudos reconhece que, apesar do ideário da neutralidade da polícia, policial é uma dimensão de poder, sendo de essência política.

Não há dúvida que a íntima relação da política com a polícia é incontestável, situação a afastar o argumento de que ambas não se misturam. Essa simbiose prejudicou e retardou a burocratização e a profissionalização, nos moldes da construção teórica de Weber, da Polícia Civil no Brasil, onde a figura do delegado de polícia sempre ficou à mercê dos chefes políticos locais, sendo substituídos em conformidade com interesses políticos. A neutralidade policial parece ser algo de

difícil tangibilidade. Ao comentar a respeito da suposta imparcialidade da polícia, Reiner (2000, p. 28) afirma que:

Essa noção de neutralidade política, ou independência da polícia, não pode resistir a nenhuma consideração séria. Ela se apóia em uma concepção indefensável e estreita do “que é político”, ao restringir esta noção ao conflito partidário. Em um sentido mais amplo, todos os relacionamentos que têm uma dimensão de poder são políticos. Nesse sentido, a polícia é, inerentemente e sem escapatória, política: “A polícia civil é uma organização é uma organização social criada e apoiada pelos processos políticos, para aplicar os conceitos de ordem pública” (Skolnick, 1972, p. 41).

A influência política na Polícia Civil é objeto de discussão tanto no meio acadêmico quanto político, onde começam a surgir propostas de se instituir garantias institucionais aos delegados de polícia, visando garantir uma investigação condizente com os ditames do Estado Democrático de Direito. Há quem entenda que a implementação de garantias funcionais aos delegados de polícia poderia resolver a ingerência política na Polícia Judiciária.

No campo político, essa situação começou a ser debatida na Câmara dos Deputados, através da Proposta de Emenda à Constituição nº 293, de 2008<sup>6</sup>, de autoria do Deputado Federal Alexandre Silveira, cujo objetivo é garantir aos delegados das polícias federal e civil a vitaliciedade (não podendo perder o cargo senão por sentença judicial transitada em julgado), a inamovibilidade (salvo por motivo de interesse público) e a irredutibilidade de subsídio. Segundo a justificação da proposta de emenda (PEC nº 293, p. 2),

[a] necessidade de atribuir independência funcional às polícias sempre existiu, mas agora podemos vislumbrar parte dos problemas advindos da situação de uma Polícia submetida às intempéries do poder, sem um mínimo de garantias e prerrogativas capazes de preservar suas funções institucionais para a sociedade. A título de exemplo, constatamos que o episódio Protógenes Queiroz não teria ocorrido na história da Polícia Federal se os delegados da corporação tivessem autonomia e independência funcional.

O parlamentar (PEC nº 293, p. 3) fundamenta a possibilidade de conferir tais garantias constitucionais aos delegados de polícia pelo fato de “Historicamente,

---

<sup>6</sup> Disponível em:

<[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=3CB0FCD95E92579C92BBE86E1E8ED1D6.node1?codteor=596424&filename=PEC+293/2008](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=3CB0FCD95E92579C92BBE86E1E8ED1D6.node1?codteor=596424&filename=PEC+293/2008)>. Acesso em: 28 jun. 2013.

e fora do sistema judiciário, é possível encontrar um grande número de órgãos que receberam o devido enaltecimento institucional e valorização profissional, em maior ou menor grau”. Cita o exemplo dos Tribunais de Contas, dos conselhos de fiscalização profissional, das universidades, do CADE e da Comissão de Valores Mobiliários. Chama atenção, ainda, para as reformas administrativas implantadas no Governo de Fernando Henrique Cardoso, em 1998, onde, por meio de Emenda Constitucional, foi introduzido o princípio da eficiência na administração pública, havendo, inclusive, a possibilidade de concessão de autonomia gerencial a diversos órgãos, com notável sucesso, em seu ponto de vista. Para ele,

Infelizmente, as polícias e policiais não possuem nenhuma dessas garantias. Na prática, isso significa que um Delegado de Polícia Federal, por exemplo, pode ser transferido a qualquer tempo, ou ser designado pela vontade dos superiores para qualquer caso, ou dele ser afastado, além de se submeter a um forte regime disciplinar que prevê a punição pelo simples fato de fazer críticas à Administração. O Chefe das Polícias Cíveis nos Estados, da mesma forma, é escolhido pelos respectivos governadores, evidenciando a subordinação de seus delegados ao Poder Executivo local.

Na mesma linha de raciocínio, Gomes e Scliar (2013) afirmam que:

[...] é preciso reconhecer que há uma falha no sistema porque o legislador não dotou o delegado de polícia, condutor da investigação criminal, de garantias funcionais suficientes como fez com os membros da Magistratura e do *parquet*, a quem concedeu a vitaliciedade, a inamovibilidade e o foro por prerrogativa de função. Com tais prerrogativas, ingerências políticas na condução da investigação criminal, seriam menos frequentes. Esta é a posição adotada por Luigi Ferrajoli que, embora advogando que a ‘Polícia Judicial’ deveria estar vinculada à Justiça e não ao Executivo, posição com a qual não concordamos, e que a mesma deveria estar completamente desvinculada das polícias com outras finalidades afirma: ‘En particular la policía judicial, encargada de la investigación de los delitos y de la ejecución de las decisiones judiciales, debería estar rigidamente separada de los demás cuerpos de policía y dotada de las mismas garantías de independencia frente al ejecutivo que el poder judicial, Del que debería depender em exclusiva’” .

É de se reconhecer, no entanto, que o primeiro passo constitucional em busca dessa blindagem contra interferência política foi dado ao prescrever no seu artigo 144, § 4º da Constituição Federal que as polícias civis serão dirigidas por delegados de polícia de carreira. Antes dessa imposição legal, era muito comum a nomeação de pessoas estranhas aos quadros funcionais da carreira de delegados de polícia para ocupar cargos vagos em determinadas delegacias.

Mesmo após a promulgação da Constituição de 1988, o desrespeito ao mandamento constitucional por parte do poder executivo continuou ocorrendo, notadamente através da ascensão funcional do cargo de policial para o de delegado de polícia, numa clara e latente burla ao mandamento do concurso público, escrito no artigo 37, inciso II da Carta Magna, a exemplo o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.854/PI<sup>7</sup>, onde o pleno do Supremo Tribunal Federal julgou a inconstitucionalidade da designação para o exercício da função de estranhos à carreira de delegado de polícia, proposta pela Confederação Brasileira de Trabalhadores Policiais Civis contra o governo do Estado do Piauí.

Diante dessa fragilidade na investigação criminal, era de se esperar uma atuação em conjunto entre os delegados de polícia e os membros do ministério público, visando combater o cometimento de crimes, principalmente os mais complexos e de difícil elucidação. Contudo, na realidade, há uma disputa a respeito do poder de investigar, cujo fomento parece estar ligado a uma luta de poder, e conseqüentemente, de prestígio institucional, entre delegados de polícia e promotores de justiça.

O recente embate a respeito da aprovação ou não da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 37 de 2011<sup>8</sup>, que tinha como objetivo conferir a exclusividade da investigação pelas Polícias Civil e Federal, reflete bem o clima de tensão entre as duas categorias. Antes das grandes manifestações populares desencadeadas nas principais capitais do País, exigindo, inicialmente, a melhoria do transporte urbano público e a redução das passagens, ocorridas no mês de junho 2013, sua aprovação era tida como certa nos corredores do Congresso Nacional.

O Ministério Público soube explorar melhor o contexto e a efervescência dos protestos nas ruas para atacar e combater a PEC 37, conforme noticiou a

---

<sup>7</sup> Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/779655/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-1854-pi-stf>>. Acesso em: 26 jun. 2013.

<sup>8</sup> Disponível em:

<[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=6A5219B4B3942850B3F5876E74841E8D.node2?codteor=969478&filename=Tramitacao-PEC+37/2011](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=6A5219B4B3942850B3F5876E74841E8D.node2?codteor=969478&filename=Tramitacao-PEC+37/2011)>. Acesso em: 29 jun. 2013.

imprensa<sup>9</sup>. O procurador-geral da República, Roberto Gurgel, por exemplo, fez o seguinte comentário:

[...] um mutirão de 158 promotores. Os jornais e emissoras de TV disseram que sua finalidade era combater a corrupção. O próprio Roberto Gurgel, procurador-geral da República, deu um esclarecimento em outra linha: "O MP está mobilizando a sociedade no sentido de mostrar que o que se deseja com a PEC 37 é concentrar as investigações num único órgão do Estado, a Polícia. É um retrocesso gigantesco para a persecução penal e para o combate à corrupção."

Os ânimos se acirraram quando a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 37 passou a ser chamada pelos membros do Ministério Público de "PEC da impunidade", situação que desagradou os delegados de polícia, pois, subliminarmente, passava a mensagem de que só o Ministério Público tinha capacidade técnica para investigar e era honesto. Não foi à toa que uma comissão formada por delegados de polícia e membros do *Parquet*, para produzirem uma proposta alternativa à PEC 37, que possibilitasse uma solução consensual que permitisse a divisão de tarefas na investigação criminal entre as polícias e o Ministério Público, não prosperou. Na época, o presidente da Câmara dos Deputados, Henrique Eduardo Alves<sup>10</sup>, afirmou:

Estou confiante, e esta Casa tem o dever de procurar harmonizar o texto. O combate à corrupção, à impunidade tem que ter a participação do Ministério Público e dos delegados de forma harmônica e responsável. Se não chegarem a um entendimento, deixei claro, vou pautar e vamos votar.

O Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil - OAB se posicionou a favor da PEC 37, por entender que o Ministério Público não tem competência constitucional para conduzir a investigação criminal. Em paralelo, a OAB deliberou por instituir uma comissão destinada a oferecer sugestões para aprimorar o texto da PEC 37. No sítio da *internet* da entidade é possível ler a seguinte notícia<sup>11</sup>:

---

<sup>9</sup> Disponível em: <[http://www.istoe.com.br/colunas-e-blogs/coluna/291795\\_FALSO+DEBATE+SOBRE+A+PEC+37](http://www.istoe.com.br/colunas-e-blogs/coluna/291795_FALSO+DEBATE+SOBRE+A+PEC+37)>. Acesso em: 28 jun. 2013.

<sup>10</sup> Disponível em: <<http://www.ebc.com.br/noticias/politica/2013/06/sem-acordo-comissao-da-pec-37-apresentara-parecer-em-duas-semanas>>. Acesso em: 29 jun. 2013.

<sup>11</sup> O texto da PEC 37 trazia a seguinte redação: "Acrescenta o § 10 ao Art. 144 da Constituição Federal para definir a competência para a investigação criminal pelas polícias federal e civis dos Estados e do Distrito Federal.

O Congresso Nacional decreta:

[...] por ampla maioria, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) manteve o entendimento da entidade, segundo o qual o Ministério Público não tem competência para conduzir investigação criminal, ao mesmo tempo em que decidiu criar comissão destinada a oferecer sugestões para aprimorar o texto da Proposta de Emenda à Constituição nº 37 de 2011. A decisão foi tomada nesta segunda-feira (20) após mais de quatro horas de discussão.

O combate à PEC 37 foi rapidamente incorporado na pauta das reivindicações das manifestações, ao lado de uma série de outras, a exemplo da redução da passagem do transporte coletivo, melhoria da educação e da saúde. Segundo pesquisa<sup>12</sup> realizada entre os manifestantes que protestavam na Avenida Paulista, na cidade de São Paulo 50% (cinquenta por cento) dos manifestantes eram contra a corrupção e 16% (dezesesseis por cento) eram contra a PEC 37.

Em outra pesquisa, realizada pelo IBOPE nas regiões metropolitanas de oito grandes capitais do Brasil - São Paulo, Rio de Janeiro, Porto Alegre, Belo Horizonte, Salvador, Recife e Fortaleza -, o objetivo era indagar quem participa, por que participa e o que estava acontecendo no País. Para a realização do estudo foram entrevistados dois mil manifestantes, cuja primeira pergunta da pesquisa exclusiva para o programa de televisão Fantástico<sup>13</sup>, da Rede Globo, era: “o que levou tantos manifestantes às ruas do Brasil?” Dentre as respostas dos entrevistados, divulgadas no dia 23 de junho de 2013, “24% disseram que estavam nas ruas contra a corrupção” e apenas 6% se dissera contra a PEC 37.

Diante da pressão popular, e com o claro objetivo de dar uma rápida satisfação aos manifestantes, a Câmara dos Deputados rejeitou a PEC 37,

---

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 30, do art. 60, da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O art. 144 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido do seguinte § 10:

"Art. 144 .....

§ 10. A apuração das infrações penais de que tratam os §§ 1º e 4º deste artigo, incumbem privativamente às polícias federal e civis dos Estados e do Distrito Federal, respectivamente.

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua promulgação."

Disponível em: <<http://www.oab.org.br/noticia/25648/plenario-da-oab-e-favoravel-a-aprovacao-da-pec-37>>. Acesso em: 28 jun. 2013.

<sup>12</sup> Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/infograficos/2013/06/19073-o-que-eles-conseguiram.shtml>>. Acesso em: 29 jun. 2013.

<sup>13</sup> Disponível em: <<http://g1.globo.com/fantastico/noticia/2013/06/transporte-e-politica-sao-principais-razoes-de-manifestacoes-diz-pesquisa.html>>. Acesso em 1 jul. 2013.

arquivando-a no dia 25 de junho de 2013. Ao comentar sobre a rejeição e o arquivamento do mencionado projeto, o Deputado Federal Alexandre Molon (PT-RJ)<sup>14</sup>, disse em entrevista que “não há dúvida nenhuma de que esta é uma das respostas às manifestações da população nas ruas. Eu tenho certeza de que se ela fosse votada há 15 dias a maioria da casa lamentavelmente teria aprovado a PEC”.

“A Casa não pode se omitir”, disse o presidente da Câmara, Henrique Eduardo Alves (PMDB-RN), que chegou a pautar, mas depois teve de cancelar a votação da PEC 37 por falta de acordo entre delegados e representantes do Ministério Público. “Como o acordo não foi possível, esta Casa não pode se omitir e, portanto, vai votar e, na minha avaliação, vai derrotar hoje a PEC 37”, afirmou Alves depois de reunião com os líderes partidários<sup>15</sup>.

Não há dúvida de que a pressão popular foi o vetor primordial para a rejeição a PEC 37. O movimento nas ruas e o recuo do legislativo representaram uma vitória histórica. No entanto, passou despercebido pelo manifestante a disputa de poder que há muito vem ocorrendo entre os delegados de polícia e o membros do Ministério público, esquecendo-se de exigir o mais importante na investigação criminal: o resguardo da dignidade humana do investigado, a observância das normas jurídicas, a cooperação entre os órgãos estatais encarregados desta tarefa e o banimento da violência policial.

Ao comentar sobre esse tema, Eugênio José Guilherme de Aragão, Subprocurador-geral da República, no exercício do cargo de Corregedor-Geral do Ministério Público Federal, afirmou que houve uma “apropriação corporativa das manifestações de rua no Brasil”, pois:

[a] competição entre as corporações dos delegados de polícia e do Ministério Público está direcionada a esses mesmos fatores: remuneração e vantagens e, claro, prestígio e poder, pois estes últimos favorecem a qualificação dos primeiros. A disputa pelo poder investigatório, presente na campanha da PEC 37, em última análise é parte dessa competição e não traduz nenhuma preocupação com a eficiência do Estado. Investigar ou não investigar é poder ou não poder expor a governança e a sociedade a riscos e, portanto, é cacifar-se ou não se cacifar para demandas corporativas. Os controvertidos argumentos técnicos em favor da investigação pelo Ministério Público ou em favor da exclusividade da Polícia nessa tarefa são, por isso,

---

<sup>14</sup> Disponível em: <<http://g1.globo.com/bom-dia-brasil/noticia/2013/06/camara-derruba-pec-37-e-propoe-75-dos-royalties-para-educacao.html>> Acesso em: 29 jun. 2013.

<sup>15</sup> Disponível em: <[http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2013/06/25/interna\\_politica,373320/pression-ada-pelas-manifestacoes-populares-camara-deve-derrubar-pec-37.shtml](http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2013/06/25/interna_politica,373320/pression-ada-pelas-manifestacoes-populares-camara-deve-derrubar-pec-37.shtml)>. Acesso em: 29 jun. 2013.



de consistência relativa e não devem ser aceitos pelo seu valor de face. Na verdade, revelam apenas a condição precária da atividade investigatória criminal no Brasil, independentemente de quem queira assumir seu protagonismo.

Por essa razão, ao reverberar a rejeição pela PEC 37, o movimento das ruas se deixou apropriar por um dos lados do conflito corporativo, talvez sem se dar conta. Deixou-se de cobrar o que realmente importa na investigação criminal: a segurança jurídica, o respeito pelos direitos do investigado, o fim da violência policial e o fim de disputas corporativistas que diminuem o Estado. A investigação criminal controlada, balizada por princípios que preservam a dignidade humana e a presunção de inocência, é o que falta no Brasil e pode ser perfeitamente realizada pelo Ministério Público ou por uma polícia tecnicamente preparada e respeitosa à cidadania, tanto faz. **A disputa intercorporativa é que está no lugar errado e atrapalha o jurisdicionado e a sociedade. E esta só se resolve com o fim das disparidades remuneratórias e de vantagens no serviço público e não com a transferência de uma competência estatal para um ou outro órgão** (grifo nosso).

Luiz Flávio Gomes (2013), por sua vez, lembra que, passada a euforia causada em virtude da rejeição à PEC 37 pela Câmara dos Deputados, coisas muito sérias ficaram pendentes, no que diz respeito à investigação criminal no Brasil, pois, na sua visão,

[...] hoje o MP investiga por meio de uma resolução e resolução não é lei. É isso que sempre defendi, inclusive naquele meu artigo publicado na Folha de S. Paulo, em 2012. Eu penso que, hoje, sem lei, o MP não pode presidir investigação. No Estado de Direito, a lei é uma garantia de todos. Logo, a rejeição da PEC 37 exige a elaboração urgente de uma lei que discipline com clareza essa investigação pelo MP, de forma a evitar todo tipo de abuso por parte dele, a começar pela falta de controle no arquivamento (acabar com o crime, na medida do possível, sim, porém, não de forma abusiva ou criminosa; não se pode matar um mostro e criar outro; todos que contam com poder tender a abusar dele; logo, limites, contenção, lei); enquanto não aprovada lei nesse sentido os advogados vão continuar contestando as investigações do MP (e, hoje, sem lei, com forte chance de anular tudo):

(b) é imprescindível que todos os órgãos investigativos (Polícia federal, Polícia estadual, polícia científica, Coaf, Ministério Público, Banco Central, agentes da receita federal etc.), todos, estabeleçam (assim que possível) um consenso, bem como parcerias de esforços (complementares ou concomitantes) para combater o crime organizado, que está enraizado no poder público brasileiro corrupto até o último fio de cabelo.

Parece que no sistema de freios e contra pesos, inerente ao Estado Democrático de Direito, a divisão de tarefas entre órgãos seja recomendada, objetivando dificultar o cometimento de abuso de poder. O ideal seria, em matéria criminal, que o órgão responsável pela investigação não fosse o mesmo que formulasse a acusação no processo penal, ficando a cargo de um terceiro a função de julgar. Mas a realidade brasileira demonstra não ser possível afastar o Ministério

Público de participar ou mesmo investigar determinados crimes, especialmente os praticados por detentores de cargos públicos, em razão da falta de garantias institucionais aos delegados de polícia.

A emergência de se instituir mecanismos para que a polícia judiciária possa investigar com mais desenvoltura, visando mitigar as ingerências políticas sobre sua atividade laboral, é evidente. O primeiro passo, neste sentido, foi dado com a publicação da Lei nº 12.830, de 20 de junho de 2013, que trouxe algumas garantias ao delegado de polícia quando na presidência do inquérito policial, que só poderá ser avocado pelo Chefe de Polícia mediante despacho fundamentado, embasado no interesse público ou nas hipóteses de inobservância dos procedimentos previstos em regulamento da corporação que prejudique a eficácia da investigação, ou, ainda, na sua remoção, de um órgão para outro, que só poder ocorrer mediante ato fundamentado.

No entanto, mesmo após a implementação de tais medidas, não há dúvida que a cooperação institucional entre a polícia judiciária e o Ministério Público, objetivando aprimorar a atuação estatal na investigação criminal se faz necessária, pois o conflito entre tais órgãos prejudica a sociedade e beneficia corruptos, que, no Brasil, parecem ser uma praga<sup>16</sup> a destruir a credibilidade das instituições públicas e corroer o erário.

---

<sup>16</sup> Daí a possibilidade de parafrasear o ditado que ficou famoso durante muitos anos no país: "ou o Brasil acaba com a saúva, ou a saúva acaba com o Brasil". "Ou o Brasil acaba com a corrupção, ou a corrupção acaba com o Brasil". Tal comparação não é à toa. A ferocidade e a organização dos criminosos responsáveis por assaltar os cofres públicos são comparáveis à atuação da saúva em uma lavoura, conforme descreve Lima Barreto (2013. p. 225 e 226), na obra "Triste fim de Policarpo Quaresma" onde, em uma passagem do livro, faz o seguinte relato: *[t]oda a manhã, ele ia lá e já via o milharal crescido com o seu pendão branco e as suas espigas de coma cor de vinho, oscilando ao vento; naquela, ele não viu nada mais. Até os tenros colmos tinham sido cortados e levados para longe! "A modo que é obra de gente" disse Felizardo; entretanto, tinham sido as saúvas, os terríveis himenópteros, piratas ínfimos que lhe caíam em cima do trabalho com uma rapacidade turca... Era preciso combatê-los. Quaresma pôs-se logo em campo, descobriu as aberturas principais do formigueiro e em cada uma queimou o formicida mortal. Passaram-se dias; os inimigos pareciam derrotados, mas, certa noite, indo ao pomar para melhor apreciar a noite estrelada, Quaresma ouviu uma bulha esquisita, como se alguém esmagasse as folhas mortas das árvores... Um estalido... E era perto... Acendeu um fósforo e o que viu, meu Deus! Quase todas as laranjeiras estavam negras de imensas saúvas. Havia delas às centenas, pelos troncos e pelos galhos acima e agitavam-se, moviam-se, andavam como em ruas transitadas e vigiadas a população de uma grande cidade: umas subiam, outras desciam; nada de atropelos, de confusão, de desordem.*

## 2.4 UM NOVO MODELO DE POLÍCIA NO BRASIL

A Constituição Federal de 1988, como visto anteriormente, bipartiu as atribuições das polícias estaduais, uma com função de prevenção e a outra, com a de repressão aos delitos. A primeira é militar, força auxiliar e reserva do exército por força constitucional, já a segunda é civil e judiciária. Esse modelo é o mesmo que foi utilizado durante o regime autoritário implantado em 31 de março de 1964 pelas forças armadas, pois, segundo Bicudo (2000, p. 97),

[o] artigo 144, §§ 4º, 5º e 6º da Constituição Federal institucionalizou o modelo imposto pelo decreto 1.072, de 30 de dezembro de 1969, que extinguiu as guardas civis em todo o país, anexando-as às forças militares estaduais existentes, então chamadas genericamente de “Forças Públicas”.

Chama atenção, por exemplo, o fato de o Brasil - um Estado Democrático de Direito (art. 1º da Constituição Federal de 1988) - ter uma polícia militar. A manutenção de uma instituição policial militarizada, responsável pelo policiamento preventivo parece ser uma contradição em um regime democrático, pois a doutrina militar é voltada para a guerra, visando à eliminação do inimigo estrangeiro, agressor da soberania nacional. Na realidade, os órgãos policiais e as Forças Armadas possuem finalidades distintas, pois, de acordo com Azkoul (1998, p. 48), “a polícia deve se preparar para a prevenção, apuração e investigação dos ilícitos penais, enquanto as Forças Armadas destinam-se à defesa do território e à integridade nacional”. Bicudo (2000, p. 91), por sua vez, ao comentar a respeito do atual modelo de polícia no País, afirma:

[n]o Brasil, entretanto, lamentavelmente, a polícia – como existe hoje, compartimentalizada em polícia militar e polícia civil – não atende às necessidades da sociedade, relativamente à sua segurança. Trata-se de um modelo esgotado e que fora montado, nos anos da ditadura militar, para a segurança do Estado, na linha da ideologia da segurança nacional, segundo a qual quem não é amigo é inimigo e como tal deve ser tratado, linha de atuação que qualificou, naquele período da nossa história, a atuação policial.

Não custa lembrar que o cidadão nacional, ao cometer uma infração penal, apesar deste fato causar indignação e reprovação no seio da sociedade, não pode ser considerado um inimigo da pátria. Está claro que a doutrina militarista não

é apropriada para lidar com a criminalidade cotidiana, daí a afirmação de Azkoul (1998, p. 50), de que o atual modelo de polícia preventiva brasileiro é inadequado:

[...] como organismo militar, porque, em grande parte, o próprio treinamento que se dá a seus homens não é treinamento que seria desejável a uma organização policial. Ela é mais militar e menos policial e por isso muitas vezes enfrenta o povo como 'inimigo'.

Em um regime democrático, o cidadão, ao cometer um delito, pode ter suspenso o seu direito de ir e vir, por certo período de tempo, em razão de seu recolhimento por ordem judicial. Mas, apesar dessa situação, não deixa de ter uma série de outros direitos consagrados constitucionalmente, que devem ser resguardados e protegidos pelas instituições estatais criadas para tal fim, especialmente as policiais. Na democracia, as instituições têm como fim último servir aos cidadãos, protegendo os seus direitos fundamentais e garantindo o pleno exercício da cidadania, no meio social.

Apesar de haver questionamentos a respeito do modelo de polícia adotado no Brasil, tanto no campo político quanto na seara acadêmica, pouco se avançou na tentativa de reformulá-las, após a promulgação da Constituição Cidadã de 1988. A unificação das polícias estaduais é, por exemplo, uma das sugestões apresentada por acadêmicos e políticos, visando à modernização das instituições policiais. Para Bicudo (2000, p. 97), a democratização da polícia é um ponto importante para a consolidação da democracia brasileira, onde a desmilitarização e a unificação das instituições policiais são a solução mais adequada, pois, segundo o seu entendimento,

[q]uando damos os primeiros passos para a democratização do Brasil, é sem dúvida ponto importante a democratização de sua polícia, para que ela sirva ao povo e não ao Estado.

Desmilitarizadas – e além disso não pode ir ao legislador federal, como os Estados não podem manter forças militares autônomas – a solução será a unificação das polícias, sem o desperdício de meios materiais e de recursos humanos como hoje acontece: duplicidade de imóveis, de meios de transporte e, sobretudo, de comunicações, de pessoal burocrático etc.

A nova polícia deverá ser hierarquizada e terá disciplina, aliás como acontece com o funcionalismo em geral. Terá um ramo uniformizado para as tarefas de policiamento preventivo e outro, em trajes civis, para os trabalhos de investigação criminal. Terá um grupo treinado para, sem apelar para a violência, atuar como força de dissuasão de distúrbios ocorrentes. Será uma polícia que, ademais, deverá conhecer as pessoas às quais atende e ser por elas conhecida. Enfim, uma polícia democrática, voltada

para os reais interesses do povo no que respeita à segurança, para que esse povo tão sofrido possa trabalhar e ter lazer, ir à escola, reunir-se e participar politicamente do processo de seu aperfeiçoamento.

Para Monet (2006, p. 99), um corpo policial único apresenta vantagens evidentes, pois:

[e]vita duplos empregos, laboratórios de polícia científica concorrentes, os estados-maiores e os serviços administrativos exagerados. Facilita a coordenação, exclui as rivalidades entre corpos concorrentes, os conflitos de atribuições ou de territórios “guerra das polícias” [...] (grifo do autor).

No entanto, a unificação das duas polícias no âmbito estadual parece não ter apoio suficiente dos políticos e dos policiais diretamente interessados. A falta de interesse político em manejar os projetos de lei sobre o tema, de forma que sejam efetivamente discutidos pelo Congresso Nacional, e o *lobby* dos profissionais da área, é um dos principais fatores que impede a concretização de tal medida (BICUDO, 2000, p. 103).

Atualmente, por exemplo, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 21, de 2005, de autoria do ex-senador Tasso Jereissati, cujo objetivo é dar nova redação aos artigos 21, 22, 32, 144 e 167 da Constituição Federal, visando reestruturar os órgãos de segurança pública, no âmbito Federal e estadual, encontra-se arquivada desde 11 de março de 2011, conforme consulta realizada no sítio da *internet* do Senado Federal. Nesta PEC<sup>17</sup>, a nova redação do art. 144, da Constituição Federal de 1988, ao tratar das polícias estaduais no seu § 2º, traz a possibilidade de os Estados optarem pela unificação ou não de tais instituições, nos seguintes termos:

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, com ações desenvolvidas nos níveis federal, estadual e municipal.

[...]

§ 2º Os Estados organizarão e manterão a polícia estadual, de forma permanente e estruturada em carreira, unificada ou não, garantido o ciclo completo da atividade policial, com as atribuições de exercer as funções de polícia judiciária e de apuração das infrações penais, de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública, e elaborarão legislação orgânica que regulamente o disposto neste parágrafo, e a disciplina e hierarquia policiais.

---

<sup>17</sup> Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/mateweb/arquivos/mate-pdf/5490.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2013.

Na justificação do mencionado projeto<sup>18</sup> encontra-se a seguinte explicação, a respeito da unificação da polícia federal e da possibilidade dos Estados unificarem suas polícias:

Os princípios que balizam a presente proposta são o da racionalização e o da integração. Assim, inicialmente, a polícia federal passa a ser única (art. 144, § 1º, III), dada a flagrante desnecessidade de manter três corporações - a polícia federal propriamente dita, a polícia federal rodoviária e a polícia federal ferroviária -, com comandos distintos e separados, uma vez que o combate ao crime se dá com planejamento estratégico, evitando-se ao máximo a pulverização de comandos e de estruturas.

A polícia dos Estados passa a ser matéria desconstitucionalizada (art. 144, § 2º). Cada Estado terá competência para organizar livremente a sua polícia, podendo optar pela unificação ou por manter a estrutura atual de duas polícias (civil e militar), ou mesmo, se assim achar mais conveniente, criar mais estruturas policiais. Essa alteração é fundamental, dadas a extensão continental do território do País e as múltiplas diferenças e realidades regionais.

A desmilitarização é, sem dúvida, um dos primeiros passos a ser dado para que se possa discutir implantação da política pública de unificação das policiais estaduais no Brasil, pois não parece ter sentido unificar as policiais para transformá-las em um único órgão militar responsável pela atividade policial preventiva e repressiva. No Relatório Final da primeira Conferência Nacional de Segurança Pública (1ª CONSEG, 2009, p. 41), por exemplo, é possível visualizar, dentre os princípios e as diretrizes emanados, a diretriz priorizada a respeito da desmilitarização das polícias e corpos de bombeiros, nos seguintes termos:

12. 2.19 A - Realizar a transição da segurança pública para atividade eminentemente civil; desmilitarizar as polícias; desvincular a polícia e corpos de bombeiros das forças armadas; rever regulamentos e procedimentos disciplinares; garantir livre associação sindical, direito de greve e filiação político-partidária; criar código de ética único, respeitando a hierarquia, a disciplina e os direitos humanos; submeter irregularidades dos profissionais militares à justiça comum. (508 votos).

É interessante observar o fato de que, recentemente, no dia 25 de maio de 2012, o Conselho de Direitos Humanos da ONU, por meio do relatório elaborado pelo Grupo de Trabalho sobre o Exame Periódico Universal (EPU) do Brasil, uma avaliação à qual se submetem todos os países, recomendou a desmilitarização das polícias militares estaduais, em razão da vasta acusação de cometimento de tortura

---

<sup>18</sup> Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/mateweb/arquivos/mate-pdf/5490.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2013.

e execuções extrajudiciais praticadas pelos integrantes dessas instituições. Segundo notícia vinculada pela imprensa<sup>19</sup>, tal recomendação foi obra da Dinamarca, “que pede a abolição do ‘sistema separado de Polícia Militar, aplicando medidas mais eficazes [...] para reduzir a incidência de execuções extrajudiciais”.

Em resposta, no dia 20 de setembro de 2012, o Brasil rejeitou a recomendação do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas de desmilitarizar a polícia militar. De acordo com o que foi noticiado pela imprensa<sup>20</sup>,

Maria Nazareth Farani de Azevedo, embaixadora brasileira na sede da ONU em Genebra, explicou que a extinção da polícia militar viola a constituição nacional que prevê a existência de forças civis e militares. Em sessão nesta manhã no Conselho de Direitos Humanos, a diplomata disse que os policiais militares “são responsáveis pelo policiamento extensivo e pela preservação da ordem pública”.

Uma etapa importante, antes de se implantar a unificação, parece ser a integração das atividades desenvolvidas pelas duas polícias estaduais, por meio do comando único da Secretaria da Segurança Pública. O Estado do Ceará, por exemplo, experimentou uma tentativa de integração das atividades policiais desenvolvidas pelas polícias militar e civil, no segundo mandato do então governador Tasso Jereissati (1995-1998), ao implantar o projeto do Distrito-Modelo. É provável que essa política pública pudesse servir de experiência para uma futura unificação das duas instituições policiais, caso fosse aprovada alguma das Propostas de Emendas à Constituição em tramitação no Congresso Nacional, que permitisse tal situação.

Segundo Mota Brasil e Abreu (2002, p. 319), que realizaram estudo a respeito da experiência da integração da polícia civil e militar nos distritos-modelo em Fortaleza, essa política pública:

[...] nasceu da proposta de racionalidade e integração das atividades policiais da consultoria externa contratada pelo segundo governo Tasso Jereissati (1995-1998) à empresa norte-americana *First Security*

---

<sup>19</sup> Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/brasil/noticias/paises-da-onu-recomendam-fim-da-policia-militar-no-brasil/>>. Acesso em: 25 mar. 2013.

<sup>20</sup> Disponível em: <<http://operamundi.uol.com.br/conteudo/noticias/24426/brasil+rejeita+proposta+da+onu+de+desmilitarizar+policia.shtml>>. Acesso em: 25 mar. 2013.

*Consulting*, dirigida por William Bratton, ex-chefe da polícia de Nova York, responsável pela implantação da chamada política de “tolerância zero” da polícia nova-iorquina no enfrentamento das “altas taxas” de criminalidade e violência naquela metrópole, no período de 1994—96. Com a implantação do projeto DM, as atividades policiais passaram a ser desenvolvidas integradamente, ou seja, um DM compreende a integração das atividades policiais de uma Companhia da PM, delegacias de polícia e Grupamentos de Incêndio do Corpo de Bombeiro Militar – CBM-, numa mesma área geografia e entre as áreas dos DMs (BRASIL, 2000).

O núcleo central do DM é a reformulação da sistemática do trabalho policial através da unificação das ações desenvolvidas pela PM, PC e CBM, com o objetivo de racionalizar e estreitar a colaboração e o apoio entre as duas polícia no combate à criminalidade.

O estudo pode constatar, na época, que os policiais da base das duas instituições eram favoráveis à unificação, situação não observada, no entanto, em relação aos oficiais e delegados de polícia civil, que, regra geral, concordam com a integração, mas defendem a manutenção das duas polícias, em razão da necessidade da manutenção da atividade especializada exercida por ambas (MOTA BRASIL; ABREU, 2002, p. 352 e 353). É claro que questões culturais ligadas à formação profissional, em especial o militarismo baseado na rígida hierarquia e disciplina da Polícia Militar, e receio de perda de espaço e poder, são fatores que fomentam a resistência, dos escalões superiores das duas polícias, à unificação.

Apesar da experiência positiva da integração no Estado do Ceará ser capaz de fornecer indicativos fortes a favor da tese da unificação das polícias civil e militar, “pelo simples fato de comprovar que é possível integrar ações policiais a partir de um comando unificado, ou seja, a unificação da base funciona sem traumas quando o comando não está fracionado e não é divergente” (MOTA BRASIL; ABREU, 2002, p. 353), o projeto dos Distritos-Modelo, aos poucos, foi colocado de lado pelos governos que sucederam o último mandato de Tasso Jereissati (1999-2002).

O governador Lúcio Alcântara (2003–2006), que sucedeu Tasso Jereissati, apesar de ser do mesmo partido político (PSDB) de seu antecessor, aos poucos foi desmantelamento o antigo modelo de delegacia, pois:

[n]o final do ano de 2005, em contraposição à proposta de organização estrutural das delegacias, o Jornal O Povo divulgou uma série de reportagens sobre o funcionamento das delegacias em Fortaleza. A matéria intitulada “Antimodelo de delegacias” (O Povo, 14/11/2005) revela uma



desestruturação dos DM's, sob a argumentação de que, sete anos depois do início da implantação dos DM's, hoje áreas operacionais integradas, as delegacias, especializadas e plantonistas, não funcionam como modelo. Têm condições físicas precárias, falta de efetivo e deficiência de qualificação dos policiais. Esta matéria revela ainda que: "A precariedade da situação das delegacias está registrada em mais de 30 fitas de vídeo (...) que será encaminhada a várias instituições". A reportagem faz parte de uma série publicada a partir de filmagens realizadas pelo Sindicato dos Delegados de Polícia do Estado do Ceará (SINDEPOL) e pelo Sindicato dos Policiais Civis de Carreira no Estado do Ceará (SINPOCI), ainda mobilizados após a greve realizada em julho de 2005 (FREITAS; MELLO; ALMEIDA, 2009, p. 46).

É inegável, no entanto, o fato de que a experiência de integração deixou frutos na estrutura da segurança pública do Estado do Ceará, a exemplo da criação da Secretaria da Segurança Pública e Defesa da Cidadania - SSPDC, atual Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social – SSPDS<sup>21</sup>.

Com a extinção da então Secretaria da Segurança Pública (que controlava exclusivamente a Polícia Civil) e a correlata criação dessa nova Pasta, o Poder Executivo Estadual objetivou vincular na sua estrutura a coordenação, o controle e a integração das ações da Polícia Civil, da Polícia Militar, do Corpo de Bombeiros Militar, dos Institutos de Polícia Científica e da Corregedoria que passou a ser única, subordinada diretamente ao Secretário<sup>22</sup>.

Nesse novo modelo de gestão da segurança pública no Estado do Ceará, podem-se destacar, por exemplo, as seguintes inovações, elencadas no sítio da *Internet* da SSPDS<sup>23</sup>:

Criação de uma Corregedoria única para o sistema de segurança pública, subordinada diretamente ao Secretário da Pasta;  
Subordinação dos institutos de polícia científica diretamente ao Secretário da Pasta;  
Implantação de uma rede telemática de comunicação integrando as delegacias de polícia, as companhias e batalhões PM, os institutos de polícia científica e a Corregedoria Geral ao Sistema de Informações Policiais (Intranet);

<sup>21</sup> "Tendo sido criada em 16 de maio de 1997, sob a denominação de Secretaria de Segurança Pública e Defesa da Cidadania - SSPDC, através da Lei Estadual nº 12.691, esta Pasta recebeu nova denominação em 07 de março de 2003, Com ao advento da Lei Estadual nº 13.297, passando a se chamar Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social- SSPDS" Disponível em: <<http://www.sspds.ce.gov.br/canalDetalhado.do?tipoPortal=1&codCanal=135&titulo=Conhe%20a%20SSPDS&action=detail>>. Acesso em: 25 mar. 2013.

<sup>22</sup> Disponível em: <<http://www.sspds.ce.gov.br/canalDetalhado.do?tipoPortal=1&codCanal=135&titulo=Conhe%20a%20SSPDS&action=detail>>. Acesso em: 25 mar. 2013.

<sup>23</sup> Disponível em: <<http://www.sspds.ce.gov.br/canalDetalhado.do?tipoPortal=1&codCanal=135&titulo=Conhe%20a%20SSPDS&action=detail>>. Acesso em 25 Mar. 2013.

Implantação das Áreas Operacionais Integradas (antigos Distritos-Modelo), estando a Região Metropolitana de Fortaleza dividida em doze áreas integradas, compostas de policiais civis, militares e de bombeiros;  
 Implantação de quase novecentos Conselhos Comunitários de Defesa Social em todo o Estado, tendo como objetivo fomentar uma sociedade participativa, dentro de espírito de concidadania;  
 Pleno exercício do conceito de polícia cidadã, com a efetiva participação dos Conselhos Comunitários de Defesa Social, interagindo diretamente com os profissionais de segurança pública nas suas localidades;  
 Implantação de complexos integrados de segurança pública, em que policiais civis e militares ocupam uma mesma estrutura física (Companhia PM e Delegacia Distrital);  
 Implantação da Coordenadoria Integrada de Operações de Segurança (CIOPS), seguramente o mais moderno centro de comunicações policiais do País (central unificada de despacho de viaturas, composta de policiais civis e militares, bombeiros e peritos dos institutos de polícia científica);  
 Implantação da Coordenadoria Integrada de Operações Aéreas (CIOPAER), possuindo 03 helicópteros e composto por policiais militares e civis e por bombeiros militares;  
 Implantação com apoio da Universidade Estadual do Ceará de um Programa de Capacitação Continuada, destinado a qualificar os profissionais de segurança pública – o Campus Virtual de Segurança Pública;  
 Ingresso de praças PMCE e CBMCE somente com o ensino médio completo (seleção e formação em parceria com a Universidade Estadual do Ceará).

Ainda, com base na política pública de integração das polícias civil e militar, durante o primeiro governo de Cid Gomes (2007-2010), em 29 de fevereiro de 2008, por meio do Decreto nº 29.212, foi criada a Academia Estadual de Segurança Pública do Ceará – AESP, órgão técnico-educacional vinculado à Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social do Estado do Ceará - SSPDS, com a atribuição de centralizar as atividades até então desenvolvidas pelas Unidades de Ensino e Instrução dos demais órgãos vinculados: Academia de Polícia Civil - APOC, Academia de Polícia Militar - APM e Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Praças - CFAP e Academia de Bombeiros Militar - ABM)<sup>24</sup>.

A integração das atividades policiais sob o comando único pode ser uma alternativa viável à Unificação, pois tudo indica ser esta uma solução difícil de ser implementada no Brasil, em razão, por exemplo, do poder dos interesses corporativos e da fragmentação ideológica das duas instituições policiais estaduais. É latente a dificuldade de, de uma hora para outra, desmilitarizar-se a polícia preventiva para, em segunda, unificá-la com a polícia repressiva em um único corpo civil. As instituições e suas estruturas materiais mudaram, mas os homens

<sup>24</sup> Disponível em: <<http://www.aesp.ce.gov.br/>>. Acesso em: 25 mar. 2013.

continuam os mesmos, com suas ideias preconcebidas oriundas da formação profissional e cultural. Freitas, Mello e Almeida (2009, p. 38 e 39), por exemplo, ao comentarem sobre os conflitos gerados entre os policiais civis e militares, durante a implantação dos Distritos-Modelo na Região Metropolitana de Fortaleza, concluíram:

[s]eja por meio de movimentos grevistas, com seus interesses e objetos políticos específicos, seja com origem em depoimentos e práticas do cotidiano policial, é possível observar que nem todos os policiais em atividade, especialmente os que atendem o cotidiano das demandas policiais, estão preparados ou foram justificados para as mudanças arquitetadas pelo projeto mudancista em foco. Tais significados e a sua efetiva ação ainda passam ao largo das práticas dos gestores da Secretaria de Segurança que alegam, em seus discursos, mudanças relacionadas às estruturas materiais da polícia (que apresentam uma reestruturação em andamento, estrutura física, equipamentos, concursos, armamentos etc), sem que isso signifique uma mudança de atitude no modo de pensar e agir que possibilite discutir, profundamente, com a sociedade civil e as suas entidades organizadas, o cotidiano nebuloso e complexo das instituições policiais que, embora impactadas por ações de reestruturação na forma de sua gestão, ainda não se desconectaram do *modus operandi* revelador de um *saber-fazer prático* fundado em valores autoritários herdados da ditadura militar (grifo do autor).

Monet (2006, p. 101), ao discorrer sobre a dificuldade da unificação dos sistemas policiais pluralistas em alguns países da Europa Ocidental, a exemplo da França, afirma:

[...] um movimento generalizado de unificação dos sistemas policiais pluralistas é duvidoso, e só poderia, de todo modo, alcançar bom resultado a longuíssimo prazo. Na França, quase um século decorreu entre a estatização da polícia municipal de Lyon e a estatização de todas as polícias municipais nas comunas com mais de 10 mil habitantes. A fusão prosseguiu, cerca de vinte anos depois, em 1966, quando a antiga *Sûreté Nationale*, competente na província, e a *Prefecture de Police de Paris* foram integradas na *Police Nationale*. A gendarmaria e a polícia, enfim, continuam a formar dois corpos, não só distintos, mas concorrentes. O poder dos interesses corporativos e as clivagens ideológicas existentes entre esses dois seguimentos do aparelho policial francês são tais, que é pouco provável que um governo, seja ele qual for, os force a se integrarem. Num certo sentido, de resto, esses conflitos são reconfortantes: o aparelho policial “não caminha como um só homem”. E como cabe pensar que atritos análogos se encontram na maioria dos países onde coexistem várias polícias – foi possível nota-lo na Holanda, na Itália, na Alemanha-, as estruturas policiais de todos os países não deixaram de resistir às mudanças que poderes políticos apressados desejariam realizar: a construção de uma Europa policial segundo o modelo federal alemão não é coisa para amanhã! (grifo do autor).

É possível perceber a necessidade premente de modernização das instituições de segurança pública no Brasil, situação reconhecida formalmente pelo

governo federal, conforme se observa, por exemplo, no Texto Base da primeira Conferência Nacional de Segurança Pública, mais precisamente no seu Eixo 1, V, que, ao tratar do tema “Gestão democrática: controle social e externo, integração e federalismo”, é possível ver esta questão elencada entre as diretrizes do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - Pronasci (1ª CONSEG, 2009, p. 22). No entanto, conforme observa Adorno,

[...] as tarefas de reforma da polícia não são poucas ou de pequena complexidade. Exigem vontade política no sentido de enfrentar problemas acumulados ao longo de, pelo menos, cinco ou seis décadas. Por um lado, impõe-se a reforma administrativa e a modernização dos recursos humanos, sem o que não se logrará com êxito alcançar padrões minimamente aceitáveis de eficiência operacional de forma a tornar as agências policiais legítimas face aos olhos dos cidadãos. Por outro, e – talvez mais do que nunca – trata-se de construir um novo perfil para essas agências e seus atores, de adequá-los às exigências da sociedade democrática contemporânea. Nesse particular, impõe-se uma espécie de reversão de rota: em lugar de braço armado do Estado, o que se requer é que tais agências e atores se convertam em serviço público de proteção dos direitos fundamentais do cidadão, entre os quais o direito à vida, o direito de circulação e de proteção contra quaisquer ataques ao patrimônio público, particular e pessoal.

Independente de as instituições policiais estaduais serem unificadas ou não, é emergente a necessidade de adoção de medidas que as adequem aos ditames do Estado Democrático de Direito, até porque o modelo único de órgão policial responsável pela proteção da sociedade não parece ser um paradigma singular.

Bayley (2006, p. 229), por exemplo, chama atenção para o fato de que “tanto internacionalmente quanto historicamente, o policiamento apresenta uma grande variedade” e que “os policiais não são iguais em toda parte” do mundo. Monet (2006, p. 79), por sua vez, ao comentar a respeito dos sistemas de polícia existentes na Europa, acrescenta:

[u]ma espécie de matriz comum a todos os países se estabeleceu entre o século XVIII e XIX. Com base nesses mesmos fundamentos, tradições diferentes e conjunturais singulares produziram uma espécie de cristalização que desenha “modelos de polícia” que, de um país ao outro, apresentam um certo número de semelhanças, mas também diferenças notáveis.

Daí questionar se, no caso do Brasil, diante das dificuldades anteriormente elencadas, o modelo bipartido das polícias estaduais não poderia ser mantido, procurando, entretanto, adequá-lo aos ditames do Estado Democrático de Direito. A implementação de políticas públicas, por exemplo, objetivando substituir a cultura militarista de extermínio do inimigo pela doutrina do respeito e proteção dos direitos humanos e da cidadania, o combate à corrupção e aos desvios de conduta cometidos pelos policiais de forma eficaz e sem corporativismo, a gestão eficaz dos recursos materiais e humanos, através da integração das atividades desenvolvidas pelas duas instituições e a participação efetiva da sociedade no controle da atividade policial na discussão dos projetos de segurança pública para a sua comunidade, parecem ser medidas capazes de proporcionar o início de um novo modelo de polícia adequado a um regime democrático que preza a participação ativa da população no rumo das suas políticas.

### 3 CONTROLE DA ATIVIDADE POLICIAL DESENVOLVIDA PELA POLÍCIA CIVIL NO BRASIL

Diante do que foi discutido, não é difícil perceber que o emprego legítimo da força física pelo Estado Moderno é de competência da burocracia estatal, mais especificamente de órgãos instituídos para este fim, a exemplo das polícias estaduais. Também é claro que burocracia é sinônimo de controle. Para isso, basta observar que o serviço público é altamente hierarquizado, onde há, em alguns momentos, no mínimo dois agentes em funções distintas, onde a ação de um é controlada por outro, que efetua o ato de controle.

No entanto, é importante ressaltar que, no Estado Democrático de Direito, as atribuições dos funcionários públicos são provenientes de delegações, e, como todo aquele que atua em nome de outro tem o dever de prestar contas de sua atuação, não havendo, assim, “ação coletiva sem controle”, fato que se aplica perfeitamente à administração da coisa pública, como explica Medauar (2012, p. 13), não há dúvida que o dever de prestar contas dos seus atos administrativos é inerente àqueles que exercem o *múnus público*, pois, conforme assevera Meirelles (1995, p. 92 e 93),

[...] é decorrência natural da administração como encargo de gestão de bens e interesses alheios. Se o administrador corresponde ao desempenho de um mandato de zelo e conservação de bens e interesses de outrem, manifesto é que quem o exerce deverá contas ao proprietário. No caso do Administrador público, esse dever ainda mais se alteia, porque a gestão se refere aos bens e interesses da coletividade e assume o caráter de um *múnus público*, isto é, de um encargo para com a comunidade. Daí o dever indeclinável de todo administrador público – agente político ou simples funcionário – de prestar contas de sua gestão administrativa [...] (grifo do autor).

Não custa lembrar que a necessidade do controle da atividade estatal pela sociedade não é uma concepção contemporânea, pois esse anseio social de caráter democrático já tinha sido previsto na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, onde, no seu art. 15, assevera que “a sociedade tem o direito de pedir conta a todo agente público de sua administração”.

A corrupção, a violência e o abuso de autoridade cometidos por policiais em desfavor de cidadãos comuns refletem uma séria deficiência dos regimes democráticos, indicando o desrespeito, por parte do Estado, da ideia de cidadania. Para Vargas e Solares (2007, p. 366) o surgimento de mecanismos de controle da atividade policial é “uma reação natural diante dos abusos policiais e da corrupção. É produto, assim, da democratização de todas as estruturas da autoridade estatal, incluindo o lado mais exposto dos regimes autoritários: a polícia”.

Além disso, o ordenamento jurídico democrático, por si só, parece não ser suficiente para garantir um tratamento universalizante e impessoal aos cidadãos pelas instituições policiais, especialmente na aplicação da lei. Isso decorre do fato de ainda existirem poderes extras legais de polícia, ou seja, de um “poder paralelo” em vigor desde o início da formação histórica brasileira, que precisam ser enfrentados, para que a efetiva construção da democracia do Brasil se instale.

Nesse contexto há a emergência da criação de instituições para controlar a atuação dos funcionários públicos e combater possíveis proteções corporativistas, exigindo uma atenção redobrada quando estes são portadores de atribuições especiais, como o uso legítimo da força, a exemplo dos policiais civis. Mas a implementação e a atuação de tais órgãos não parece ser tarefa fácil, especialmente diante das características histórico-culturais brasileiras.

Vargas e Solares (2007, p. 367), ao comentarem a respeito da construção de uma teoria do controle da atividade policial centrada na democracia em países que recentemente passaram pela transição de um regime autoritário para um democrático, como o Brasil, afirmam que:

[d]e qualquer maneira, há quase meio século da ideia do controle e da prestação de contas, a maquinaria policial e a dos órgãos encarregados de fazer cumprir a lei apresentam problemas para a construção de uma teoria de accountability democrática, em grande parte devido à diversidade das instituições, mecanismos, processos e procedimentos; mas também devido aos múltiplos desafios que devem enfrentar na prática e que, apesar de bases legais sólidas, as impedem de funcionar adequadamente (Punch, 2003; Skolnick e Fyfe em Newburn, 2005;) tanto no que se refere ao desempenho quanto à conduta policial, especialmente em países sob transição democrática ou em situação de pós-conflito (Gareth, 2005:2, Cano, s/a; Caparini, 2003; Call, 2003, O’neill, 2005).

Por sua vez, Lemgruber, Musumeci e Cano, (2003, p. 57), ao discorrerem sobre os processos de controle da atividade policial e da construção da democracia lembram que esses dois processos:

[...] andam juntos nos países em que o estado de direito começou a implantar-se dois séculos atrás, e continuam andando juntos mesmo onde a cultura liberal-democrática já está amplamente disseminada. A ilegalidade da ação policial e as demandas sociais autoritárias, ainda que em graus infinitamente menores, permanecem, também, como pedras no sapato do controle das polícias “civilizadas”: guardando-se as devidas proporções, a ideia de que “a lei atrapalha a eficácia da polícia”, a existência de conflitos entre a lógica policial e a lógica jurídica, as reivindicações de usos seletivos do *law enforcement* e as proteções corporativas para a ilegalidade não são exclusivas de “democracias tardias” como o Brasil.

Assim, em uma democracia em construção, o controle da polícia é um imperativo, cuja função visa garantir a transparência em relação à atividade policial e ao funcionamento da instituição policial, pois esta, a exemplo das demais instituições públicas, tem o dever de prestar contas à sociedade. De um modo geral, os controles das instituições policiais estão divididos em internos e externos. O Brasil adota esses dois modelos de controle, conforme o disposto a seguir.

### 3.1 CONTROLE INTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL

O controle interno é a fiscalização realizada pela própria Administração sobre sua estrutura burocratizada, ou seja, é o controle que ocorre no âmbito da organização jurídico-administrativa interna de um determinado Poder, seja Executivo, Legislativo e Judiciário. Um exemplo de órgãos que exercem essa fiscalização são as corregedorias das polícias e as corregedorias do Poder Judiciário. Para Medauar (2012, p. 49), “controle interno da Administração Pública é a fiscalização que a mesma exerce sobre seus atos e atividades de seus órgãos e das entidades descentralizadas que lhe são vinculadas”.

O controle interno do comportamento do policial é exercido por órgãos localizados dentro da própria instituição policial, denominados de Corregedorias. Seus integrantes, por sua vez, são nomeados pelo chefe da instituição a que pertencem, a exemplo do Chefe de Polícia, no caso, da Polícia Civil. Via de regra, as



corregedorias possuem atribuições para investigar e punir as faltas disciplinares e os crimes cometidos pelos policiais.

Geralmente as denúncias de faltas cometidas por policiais chegam às Corregedorias por meio de relatos efetuados diretamente pelas vítimas ou testemunhas presenciais do fato, através de depoimentos prestados perante o órgão, através de ofícios de delegados, promotores de justiça e juízes de direito, onde relatam alguma conduta ilícita praticada pelo servidor, e as encaminhadas pela Ouvidoria de Polícia.

Ao receberem a notícia de uma suposta falta disciplinar, se esta não vier acompanhada de provas suficientes que identifiquem o autor e indiquem como o fato se deu, é instaurada uma investigação preliminar para verificar se há ou não indícios do cometimento da transgressão disciplinar imputada ao servidor. O mesmo ocorre no caso de informação de prática de crime imputada ao policial, sendo que, neste caso, se não houver indícios suficientes de autoria e materialidade delitiva, é instaurado inquérito policial para investigar a conduta do servidor.

No primeiro caso, se houver indícios de autoria e materialidade do cometimento da transgressão disciplinar, será instaurado um processo administrativo-disciplinar, que se desenvolverá sobre o crivo do contraditório e da ampla defesa, onde, ao final da apuração, se comprovado o cometimento da falta disciplinar, poderá ser imposta uma sanção administrativa ao policial, que vai de uma simples advertência verbal até uma solução mais drástica, que é a demissão a bem do serviço público.

No segundo caso, havendo o indiciamento do policial pela prática de crime, o inquérito policial é encaminhado ao ministério público, que, se concordar com as provas que foram colhidas durante as investigações, oferecerá denúncia-crime em desfavor do servidor, o qual se submeterá a um processo judicial na esfera criminal, também sob o crivo do contraditório e da ampla defesa.

Assim, as penalidades aplicadas aos policiais civis, por exemplo, na esfera administrativa, ficam a cargo da própria autoridade que instaurou o

procedimento (no caso da Polícia Civil, fica a cargo do Chefe de Polícia). No segundo caso, a aplicação das penas previstas na legislação penal é de competência do Poder Judiciário.

O controle interno da atividade policial é muito criticado em razão da apuração do desvio de conduta cometido pelo servidor ser feita por seus pares, onde, muitas das vezes, o investigado, em razão do grau de amizade ou do próprio corporativismo, tem grande chance de interferir nos rumos da apuração desenvolvida contra a sua pessoa. Além do mais, há, ainda, alegativa de que somente os policiais dos escalões inferiores são punidos, como os inspetores de polícia e escrivães de Polícia Civil, o que não ocorreria com os policiais dos escalões superiores, a exemplo dos delegados de Polícia Civil. Em estudo realizado por Lemgruber, Musumeci e Cano (2003, p. 97) a respeito desse tema, eles, após colherem depoimentos de policiais civis, relataram que:

[n]a Polícia Civil, por sua vez, a crítica às punições administrativas provém sobre tudo dos escalões inferiores da hierarquia: entre os detetives, é unânime a opinião de que os procedimentos de investigação e castigo são profundamente injustos, pois a “tiragem” é punida severa e sumaria mente, antes mesmo de ser ouvidas, bastando que haja uma denúncia para que o policial não receba mais promoção. Segundo esses detetives, a rigidez com que são tratados beira, por vezes, a ilegalidade, e as chances de defesa de quem está sendo investigado variam conforme o nível hierárquico. Ou seja, haveria um nítido viés corporativista nas investigações, devido ao fato de os procedimentos estarem sempre a cargo dos delegados.

As características históricas e culturais mencionadas anteriormente parecem também influenciar nos resultados das apurações a cargo das instituições encarregadas de controle interno no Brasil. Em recente entrevista ao Jornal *O Povo* de 25 de agosto de 2012 (Caderno Política, p. 21), a ministra do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e corregedora do Conselho Nacional de Justiça (STJ), Eliana Calmon, em visita ao Ceará, afirmou ser “muito ruim” a situação do Poder Judiciário no Estado, acrescentando ser necessário “rever muitas coisas” na Justiça cearense. Sobre o tema o periódico publicou:

[d]urante a palestra, Eliana disse que as corregedorias locais “nunca funcionaram” e que, por isso, é fundamental que o CNJ tenha autonomia para incursionar nos Estados, independente das cortes locais de corregedores. Tal autonomia foi confirmada em recente decisão do Supremo Tribunal Federal (STF).

O não funcionamento das corregedorias locais, explicou, se deve a problemas históricos e ao “modelo coronelista” que o Judiciário herdou. Segundo ela, há “ciúme” na relação entre os corregedores locais e os presidentes de tribunais. “Quando o corregedor está fazendo muita coisa, o presidente fica com ciúme”.

Além disso, segundo ela, muitos corregedores almejam se tornar presidentes em seguida e, por isso, evitam decisões polêmicas quando estão na corregedoria. “Tem que ser ‘bem comportado’, senão não se torna presidente”.

Próximo ao encerramento da palestra, a ministra chorou ao falar da profissão e aconselhar jovens juízes. Disse que o corregedor “faz acontecer as coisas” e que acha “magnífico” o cargo que exerce. “Não sei dizer o que seria do Judiciário se não tivéssemos o CNJ”. Porém, disse que “a luta continua”, porque “as raposas estão soltas” e “o perigo nos ronda”. “Orai e vigiai”, concluiu.

Contudo, apesar das críticas, para Bayley (2006, p. 192), em princípio, os processos de controle interno da atividade policial apresentam melhores resultados do que os externos, por três motivos:

**Primeiro**, a regulamentação pode ser mais completa do que a externa. A polícia pode esconder qualquer coisa que quiser da inspeção externa, certamente o suficiente para a supervisão externa pareça insatisfatória. **Segundo**, a regulação interna pode ser mais completa e intensiva. Pode concentrar-se em toda a gama de atividades policiais, não apenas nas aberrações mais dramáticas e visíveis. **Terceiro**, a regulação interna pode ser mais variada, sutil e diferenciada do que a externa. Pode utilizar tanto mecanismos formais como informais que são onipresentes nas vidas profissionais dos policiais. De modo geral, é muito mais provável que uma força policial disposta a fazer com que seu comportamento esteja de acordo com os padrões da comunidade venha a ser eficaz do que uma força policial que não esteja disposta e seja forçada a se comportar sob a ameaça de uma regulação externa (Grifo nosso).

De fato, a grande vantagem do controle interno advém da possibilidade do autocontrole da conduta de cada membro pelos demais. Além do mais, em tese, ninguém melhor para investigar um policial do que outro policial, que conhece todo o *modus operandi* para se chegar a uma conclusão satisfatória em uma apuração de desvio de conduta, em razão de conhecer intimamente todas as virtudes e pecados dos integrantes da instituição à qual pertence. No entanto, o mau corporativismo parece imperar quando o assunto é investigar o próprio colega de “farda”.

Apesar de reconhecerem a possibilidade da existência de corporativismo, pode-se perceber que o modelo de controle interno é melhor aceito pelos delegados de Polícia Civil. Durante as entrevistas, aspectos como o conhecimento do *modus operandi* dos policiais infratores, conhecimento das técnicas de investigação, o “tino

policial”, são fatores sempre citados como elementos favoráveis ao controle da Polícia Civil, efetuado pelos próprios integrantes da instituição,

[o] controle interno repousa na ideia de que cada profissional deve impor seus próprios padrões de conduta. Entretanto, inúmeras críticas têm surgido com relação à eficiência do controle interno das policiais. A percepção dos policiais supervisores sobre a necessidade e intensidade do uso da força não é muito diferente daquela dos seus pares. Se, por um lado, o controle interno é muito importante na investigação de casos de desvio profissional, por outro, com relação à limitação do uso da força, o controle interno tem-se mostrado pouco útil.

Nesse caso, o controle externo é bastante útil. Uma vez que sua capacidade investigativa em comparação com o controle interno é reduzida, sua atuação principal deveria ser a avaliação da atividade policial junto à população. Nesse ponto, dada a sua autonomia, o controle externo é indispensável (COSTA, 2004, p. 58).

Daí a necessidade de se desenvolver outros mecanismos de controle, especialmente os externos, em paralelo ao controle interno, para que se possa criar uma teia de fiscalização eficaz contra o abuso do poder, a corrupção e o desrespeito aos direitos humanos cometidos pelos policiais no País, que, infelizmente, constitui uma triste realidade no dia-a-dia da sociedade brasileira, fato facilmente verificado por meio da imprensa nacional.

### 3.2 CONTROLE EXTERNO ATIVIDADE POLICIAL

Bayley (2006, p. 201), ao analisar os agrupamentos das orientações culturais de controle da atividade policial em alguns países extremamente heterogêneos socialmente, a exemplo da Índia e dos Estados Unidos da América, afirma que:

[...] onde as diferenças sociais são grandes, especialmente as ligadas tais como raça, casta, religião e grupos étnicos, não se acredita que as instituições autoritárias possam se auto-regular; elas devem ser vigiadas de perto, cuidadosamente controladas e deliberadamente contrabalançadas para que não caiam nas mãos de seus antagonistas.

No caso do Brasil, além de ser um país composto por uma sociedade com grandes diferenças sociais, os excessos cometidos em desfavor da cidadania e dos direitos humanos pelas polícias durante toda a sua história, especialmente nas últimas duas últimas ditaduras recentes, do Estado Novo e do Golpe Militar de 1964,

demonstraram a necessidade da criação de mecanismos de controle externo das atividades desenvolvidas por estas instituições.

O controle externo é a fiscalização que outro poder exerce sobre os atos e as atividades desenvolvidas pelos órgãos e pelas entidades descentralizadas do poder fiscalizado. Um exemplo de fiscalização realizada por controle externo é a atividade desenvolvida pelos Tribunais de Contas da União, do Estado e dos Municípios, quando analisam os gastos públicos dos respectivos entes federados. Na realidade, os Tribunais de Contas são órgãos autônomos que auxiliam o Poder Legislativo a exercer o controle externo, fiscalizando os gastos dos Poderes Executivo, Judiciário e do próprio Legislativo.

Outro exemplo de controle externo é o exercido pelo Ministério Público sobre a atividade policial, na forma da lei, conforme determinação constitucional, prevista no art. 129, VII da Constituição Federal de 1988. Por fim, pode-se citar, ainda, as Ouvidorias de Polícia, cuja atribuição é colher de denúncias dos cidadãos a respeito de desvios cometidos por policiais, encaminhá-las aos órgãos de apuração e acompanhar o trabalho realizado.

Em razão do tema objeto da presente pesquisa ser controle da atividade policial, neste trabalho será estudado apenas o controle externo da atividade policial exercido pelo Ministério Público e pelas Ouvidorias de Polícia, sobre o qual se discorrerá a seguir.

### **3.2.1 Controle externo da atividade policial exercido pelo Ministério Público**

Por determinação constitucional, cabe ao Ministério Público “exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar”, conforme seu art. 129, VII. A Constituição do Estado do Ceará de 1989, por sua vez, no seu art. 179, determina que:

Art. 179. A atividade policial é submetida ao controle externo do Ministério Público, deste devendo atender às notificações, requisições de diligências investigatórias e instauração de inquéritos, em estrita observância dos disciplinamentos constitucionais e processuais.

Como instituição permanente, essencial à Justiça, com a missão de defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis, conforme o art. 127 da Constituição Federal de 1988, o Ministério Público possui formalmente condições de exercer a fiscalização da atividade policial de forma isenta e independente, em razão das garantias institucionais de vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de subsídio, elencadas no art. 128, § 5º, I da Carta Magna, além de possuir uma estrutura funcional própria. Para Lemgruber, Musumeci e Cano (2003, p. 122):

[o] caráter externo do controle é garantido pelo fato do Ministério Público ter estrutura funcional própria, a meio caminho entre poderes Executivo e Judiciário, mas sem subordinação a nenhum dos dois – o que lhe confere uma margem de independência e de autoridade equivalente, ou até superior, a de muitos mecanismos internacionais de controle externo [...]. Em princípio, a atuação desse órgão no controle das policiais envolve funções não só reativas, de formulação e encaminhamento judicial de denúncias, mas também proativas, de acompanhamento e avaliação permanentes das atividades policiais. Com atribuições tão amplas e com tamanha autoridade, o Ministério Público constitui, assim, o mais importante órgão de controle externo da polícia legalmente previsto no Brasil.

A superioridade do controle externo da atividade policial exercido pelo Ministério Público é facilmente percebida ao se analisar a legislação que trata a matéria, a exemplo da Lei Complementar nº 75/93, que dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União. Nela são descritos os parâmetros e os meios que deverão ser utilizados no exercício deste controle pelo *Parquet*, respectivamente nos seus artigos 3º e 9º, conforme se vê abaixo:

Art. 3º O Ministério Público da União exercerá o controle externo da atividade policial tendo em vista:

- a) o respeito aos fundamentos do Estado Democrático de Direito, aos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, aos princípios informadores das relações internacionais, bem como aos direitos assegurados na Constituição Federal e na lei;
- b) a preservação da ordem pública, da incolumidade das pessoas e do patrimônio público;
- c) a prevenção e a correção de ilegalidade ou de abuso de poder;
- d) a indisponibilidade da persecução penal;
- e) a competência dos órgãos incumbidos da segurança pública.

[...]

Art. 9º O Ministério Público da União exercerá o controle externo da atividade policial por meio de medidas judiciais e extrajudiciais podendo:

- I - ter livre ingresso em estabelecimentos policiais ou prisionais;
- II - ter acesso a quaisquer documentos relativos à atividade-fim policial;
- III - representar à autoridade competente pela adoção de providências para sanar a omissão indevida, ou para prevenir ou corrigir ilegalidade ou abuso de poder;

- IV - requisitar à autoridade competente para instauração de inquérito policial sobre a omissão ou fato ilícito ocorrido no exercício da atividade policial;
- V - promover a ação penal por abuso de poder.

No Estado do Ceará, por exemplo, foi promulgada a Lei Complementar nº 72, de 12 de dezembro de 2008, que instituiu a Lei Orgânica e o Estatuto do Ministério Público estadual, prevendo, no seu art. 114, que o *Parquet* exercerá o controle externo da atividade policial, por meio de medidas administrativas e judiciais, objetivando assegurar a indisponibilidade, a moralidade e a legalidade da persecução criminal, bem como a prevenção ou a correção de ilegalidades penais, civis e administrativas ou abuso de poder. Para o fiel cumprimento de tais atribuições, foi editado o Ato Normativo nº 01/2007/CPJ/PGJ/CE, estabelecendo normas para o exercício do controle externo da atividade de polícia judiciária pelo Ministério Público, onde, no seu art. 1º, é possível visualizar os objetivos e a finalidade dessa fiscalização.

Art. 1º. O controle externo da atividade policial pelo Ministério Público tem como objetivo a constatação da regularidade, eficiência e adequação dos procedimentos desenvolvidos na realização da atividade de polícia judiciária, bem como a integração das funções do Ministério Público e da polícia judiciária voltadas para a persecução penal e o interesse público.  
Parágrafo único. Para esse fim, em sua atividade de controle, o Ministério Público atentar-se-á para:  
I. A prevenção da criminalidade;  
II. A finalidade, a celeridade, o aperfeiçoamento e a indisponibilidade da persecução penal;  
III. A prevenção ou a correção de irregularidades ou abuso de poder relacionadas à atividade de polícia judiciária, com relação aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, previstos no caput do art. 37, da Constituição Federal;  
IV. Buscar superar as falhas na produção da prova, inclusive técnica, para fins de investigação criminal;  
V. A probidade administrativa da atividade da polícia judiciária.

Mas, em razão do grande leque de atribuições, o Ministério Público parece ter, na prática, dificuldade em exercer a contento o seu mister, no que diz respeito ao controle externo da atividade policial, especialmente das desenvolvidas pela Polícia Civil. Esta, por ter várias unidades e exercer uma atividade investigativa que requer formalização através de procedimentos policiais, a exemplo de inquéritos policiais e termos circunstanciados de ocorrência, necessita de uma fiscalização mais minuciosa e periódica, que, no caso do Estado do Ceará, deverá ser composta,

no mínimo, por visitas trimestrais nos distritos policiais, conforme art. 4º do Ato Normativo nº 01/2007/CPJ/PGJ/CE.

Durante a vistoria nos distritos policiais, o membro do Ministério Público deverá examinar documentos relativos à atividade de persecução penal desenvolvida pela Polícia Civil, a exemplo dos registros de mandados de prisão de fiança, registro de armas, valores, substâncias entorpecentes e veículos, de ocorrências policiais, de inquéritos policiais, termos circunstanciados, diligências requisitadas pelo Ministério Público ou pela autoridade judicial, de acordo com o art. 6º do ato Normativo acima mencionado.

Não é difícil perceber que, de fato, fiscalizar todos esses itens não é tarefa fácil, que possa ser realizada açodadamente, especialmente se não houver servidores especializados no assunto à disposição do membro do Ministério Público encarregado da missão. Some-se a isso a animosidade e a resistência dos policiais civis ao controle externo realizado pelo *Parquet*, em razão da percepção de intromissão dos promotores de justiça nas atribuições da Polícia Civil. Essa situação dificulta, na prática, a atuação do Ministério Público, pois a má vontade dos policiais em colaborar com a inspeção e a inclinação do promotor em não se indispor com a autoridade policial acaba por deixar passar algumas irregularidades.

Foi o caso, por exemplo, das 110 (cento e dez) armas de fogo encontradas e apreendidas no 30º Distrito Policial pela Controladoria-Geral dos Órgãos de Segurança Pública e Sistema Penitenciário, após uma inspeção por ela realizada, no mês de julho de 2012. As armas estavam retidas na delegacia sem que estivessem vinculadas aos seus respectivos procedimentos policiais, fato que pode constituir uma grave irregularidade, tanto na seara administrativa como na criminal. Além dessa situação, chamou a atenção, ainda, o fato de, no dia anterior, o Ministério Público ter realizado uma inspeção no 30º Distrito Policial e, na ocasião, não ter sido informado sobre a existência do armamento guardado na repartição, conforme a Delegada que comandou as diligências, segundo notícia veiculada no Jornal Diário do Nordeste de 7 de julho de 2012, Caderno de Polícia, p. 12.



Lemgruber, Musumeci e Cano (2003, p. 122 e 123), ao comentarem a respeito da fiscalização da atividade policial realizada pelo Ministério Público brasileiro no dia-a-dia, afirmam que:

[n]a prática, porém, essas vastas atribuições de direitos nunca foram exercidas de fato, salvo em casos isolados, representados por “células” ativistas dentro de alguns Ministérios Públicos estaduais que direcionam esforços específicos para redução da violência e dos abusos cometidos pela polícia. Comparando à sua incisiva atuação como “fiscal da lei” em outros setores da administração estatal, sobretudo monitorando e denunciando casos de corrupção, o desempenho do Ministério Público no controle externo das policiais e no combate à violência de direitos humanos até hoje ficou muitíssimo aquém do papel que a Constituição 1988 lhe conferiu [...].

Diante dessa constatação, Lemgruber, Musumeci e Cano (2003, p. 123 e 124) apontam, ainda, dois problemas para o atual entrave do efetivo exercício do controle externo da atividade policial por parte do Ministério Público, que são a confusão em torno do próprio conceito de “controle externo” e a hostilidade das polícias, especialmente da Polícia Civil. No primeiro caso, há uma contínua interpretação minimalista das atribuições do Ministério Público por seus próprios membros, pois continuam “limitando-se essencialmente à revisão técnica das evidências apresentadas nos inquéritos, em vez de assumir a responsabilidade pela fiscalização de todos os aspectos e etapas da atividade policial”. No segundo caso, a repulsa corporativa das instituições policiais, em particular a Polícia Civil, decorre do fato de:

[...] o Ministério Público ter poder de investigar por conta própria crimes cometidos por policiais e de iniciar o processo judicial à revelia dos procedimentos conduzidos pelas Corregedorias é percebido como “invasão” dos promotores na área de competência das policiais.

De um modo geral, o controle externo não é muito bem vindo e aceito pelos policiais civis, especialmente entre os delegados de polícia. Não são raros os relatos de conflitos ocorridos durante as realizações de inspeções pelos promotores de justiça nas delegacias, onde, muitas das vezes, é possível perceber uma disputa de poder latente, principalmente pelo controle da investigação criminal. Os debates políticos e jurídicos a respeito da possibilidade ou não do ministério público realizar a investigação criminal, que são travados publicamente e amplamente divulgados pela

imprensa, revelam, de certa forma, o nível de tensão, nem sempre visível e formalmente não reconhecido, entre as duas instituições.

Apesar de constitucionalmente conferida ao Ministério Público a tarefa de fiscalizar a atividade-fim da Polícia Civil, muitos delegados veem nela uma forma de intromissão indevida nas atividades policiais por eles desenvolvidas. Tal fato se agrava quando alguns promotores, que são minoria, acabam ultrapassando seus deveres institucionais, ao realizarem as fiscalizações nas delegacias, como no caso relatado por um delegado, na sede do Sindicato dos Delegados de Polícia do Estado do Ceará, onde um promotor de justiça de uma cidade do interior do Ceará havia “invadido a delegacia e sentado na cadeira do delegado, passando a dar ordens aos servidores, no sentido que atendessem todas as suas determinações”. Nessa situação, segundo informou, o Delegado pensou em representar contra a atitude do Promotor, mas não levou adiante tal medida, em razão do temor dos demais servidores em depor contra um membro do Ministério Público.

Apesar das dificuldades apontadas, é de se reconhecer a importância do Ministério Público no combate aos desvios cometidos pelos policiais no Brasil, em razão dos instrumentos legais e funcionais a sua disposição. Como instituição essencial ao funcionamento da Justiça no Estado Democrático de Direito, é salutar que se busque uma maior integração entre essa instituição e os demais órgãos de controle da atividade policial, cujo resultado da empreitada será revertido em benefício da sociedade.

### **3.2.2 Controle externo da atividade policial exercido pelas ouvidorias de polícia**

A ouvidoria de polícia é uma modalidade de controle social, daí seu caráter externo em relação às instituições policiais. Essa forma de fiscalização popular advém de diversas demandas dos grupos sociais, especialmente após a última Ditadura Militar, prestigiando a participação do cidadão na fiscalização das atividades desenvolvidas pelo poder público. Sua importância para a democracia é inquestionável, pois, na opinião de Carvalho Filho (2008, p. 844), o controle social:

[c]uida-se, sem dúvida, de um poderoso instrumento democrático, permitido a efetiva participação dos cidadãos em geral no processo de exercício do poder. É bem de ver, no entanto, que, conquanto semelhante modalidade de controle se venha revelado apenas incipiente, já se vislumbra a existência de mecanismos jurídicos que, gradativamente, vão inserindo a vontade social como fator de avaliação para a criação, o desempenho e as metas a serem alcançadas no âmbito de algumas políticas públicas.

Segundo Zaverucha (2008, p. 225) “a ouvidoria pública é uma nova instituição no cenário político brasileiro”, tendo a Constituição Cidadã de 1988, com base em um dos seus fundamentos - a cidadania (art. 1º, II), que possibilitou a efetivação desse controle exógeno por meio do seu art. 37, § 3º, I e III, criando a possibilidade do cidadão participar e fiscalizar a administração pública. Este dispositivo legal dispõe que:

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:  
I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;  
III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.

Explica Carvalho Filho (2008, p. 844) que o controle social pode ser exercido basicamente de duas formas: o controle natural e o controle institucional. De acordo com o autor, o primeiro é “[...] executado diretamente pelas comunidades, quer através dos próprios indivíduos que a integram, quer por meio de entidades representativas, como associações, fundações, sindicatos e outras pessoas do terceiro setor”. Já o segundo é “[...] exercido por entidades e órgãos do Poder Público instituídos para a defesa de interesses gerais da coletividade, como é o caso do Ministério Público, dos Procons, da Defensoria Pública, dos **órgãos de ouvidorias** e outros gêneros” (Grifo nosso).

Diante da possibilidade constitucional, foram criadas as ouvidorias de polícia no Brasil. A primeira foi instituída em 1 de janeiro de 1995 no Estado de São Paulo, por meio da iniciativa do Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Humana, no governo de Mário Covas. Em 1 de junho de 1999 foi criado, no âmbito da Secretaria de Estado dos Direitos Humanos do Ministério da Justiça, o Fórum Nacional de Ouvidores de Polícia, através de Decreto do Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, tendo por finalidade, conforme seu art. 2º, “oferecer

sugestões voltadas para o aperfeiçoamento institucional dos órgãos policiais, no que diz respeito à promoção e à proteção dos direitos humanos, e estimular a criação de novas ouvidorias de polícia”, sendo composto por ouvidores de polícia das esferas federal, estadual e do Distrito Federal.

O Decreto de 3 de maio de 2006, da lavra do Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, revogou o Decreto de 1 de junho de 1999, criando, agora, o Fórum Nacional de Ouvidores de Polícia no âmbito da Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República. De acordo com o art. 2º do Decreto de 3 de maio de 2006, o Fórum Nacional de Ouvidores de Polícia tem as seguintes atribuições:

- I - oferecer sugestões voltadas para o aperfeiçoamento institucional dos órgãos policiais, no que diz respeito à promoção e à proteção dos direitos humanos;
- II - sugerir a criação de instrumentos que qualifiquem a fiscalização e o acompanhamento das denúncias sobre a prática de atos ilegais ou arbitrários imputados aos operadores de segurança pública e da defesa social;
- III - propor medidas de aperfeiçoamento e fortalecimento das ouvidorias de polícia autônomas e independentes, em cada Estado; e
- IV - estimular a criação de ouvidorias de polícia, onde ainda não existem.

No Estado do Ceará, em 8 de janeiro de 2001, a Lei nº 13.093 criou a Secretaria da Ouvidoria-Geral e do Meio Ambiente, com a missão de zelar pela observância dos princípios da administração pública por parte das demais Secretarias de Estado e de suas vinculadas, com competência para promover a defesa dos direitos e interesses individuais homogêneos, coletivos e difusos junto à Administração Pública e à articulação e coordenação das ações governamentais, em consonância com a Política Estadual de Meio Ambiente. Dentre as competências elencadas no seu artigo primeiro, destacam-se:

- I - prestar diretamente serviços de atendimento à coletividade, inclusive com a instauração de sindicâncias com vistas à apuração da qualidade dos serviços prestados aos cidadãos-usuários dos serviços públicos estaduais, inclusive encaminhando à entidade competente, para apuração, reclamações e denúncias recebidas contra concessionários e permissionários de serviços públicos delegados;
- II - apurar reclamações ou denúncias, realizando inspeções e investigações, podendo os resultados contribuírem na formulação de propostas de modificação de Lei, bem como em sugestões de medida disciplinar, administrativa ou judicial, por parte dos órgãos competentes;

Em 11 de julho de 2007, o Decreto nº 28.794, que aprovou o Regulamento Geral da Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social (SSPDS) do Estado do Ceará, instituiu a Ouvidora-geral, com as seguintes competências:

Art. 20. À Ouvidoria-Geral (Ouvger) compete:

- I. receber denúncias, reclamações, representações sobre atos considerados arbitrários, desonestos, indecorosos ou violadores de normas penais e/ou infrações disciplinares, que configurem condutas comportamentais indesejadas e antiéticas, que violem os direitos humanos individuais ou coletivos praticados por servidores civis e militares da Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social, encaminhando-os para providências apuratórias cabíveis;
- II. receber sugestões do público interno e externo sobre o funcionamento dos serviços policiais e bombeirísticos;
- III. verificar a pertinência das denúncias, reclamações e representações, propondo as medidas de saneamento da irregularidade, ilegalidade ou arbitrariedade comprovada;
- IV. dar conhecimento ao reclamante, denunciante ou representante, das providências adotadas, informando-os dos resultados obtidos;
- V. acolher e manifestar sugestões ou recomendações que visem o aprimoramento dos serviços de segurança do Estado;
- VI. propor ao Secretário da Segurança Pública a adoção das providências que entender pertinentes, necessárias ao aperfeiçoamento dos serviços prestados à população pela PCCE, PMCE, CBMCE, e por outros órgãos da Pasta;
- VII. realizar pesquisas, seminários e cursos versando sobre assuntos de interesse da segurança pública e sobre temas ligados aos direitos humanos, divulgando os resultados desses eventos;
- VIII. organizar e manter atualizado arquivo da documentação relativa às denúncias, às reclamações, às representações e às sugestões recebidas;
- IX. elaborar e publicar, semestral e anualmente, relatório de suas atividades;
- X. manter a Secretaria da Controladoria e Ouvidoria-Geral, gestora do Sistema de Ouvidoria do Estado do Ceará, informada das atividades, programas e dificuldades;
- XI. propor, junto à Codecap, a execução de programas de treinamento do pessoal da Ouvger;
- XII. exercer outras atividades correlatas ou que lhe venham a ser atribuídas ou delegadas.

Em 29 de março de 2011 instituiu-se o Sistema de Ouvidoria – SOU, por meio do Decreto nº 30.474, com a pretensão de atender aos dispositivos da Lei nº 14.306, de 2 de março de 2009, mais precisamente ao disposto no art. 15-A, XXII, que determina que:

Art.15-A - Compete à Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado:

- XXII - criar mecanismos para facilitar o registro de reclamações, denúncias, críticas, elogios ou sugestões, devendo os resultados das correspondentes atividades de apuração contribuir na formulação de políticas públicas ou em recomendações de medida disciplinar, administrativa ou judicial por parte dos órgãos competentes;

O Decreto nº 30.474, ao Instituir o Sistema de Ouvidoria – SOU, define-o, no art. 1º, como sendo uma “[...] ferramenta informatizada com o objetivo de facilitar o atendimento das manifestações dos cidadãos encaminhadas à Ouvidoria, compreendendo o registro, tratamento e retorno ao cidadão”, afirmando, no art. 2º, ser “obrigatória a utilização do Sistema de Ouvidoria – SOU pelas Ouvidorias Setoriais dos órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual”. Caberá à Controladoria e Ouvidoria-geral do Estado do Ceará gerenciar o SOU, “[...] na qualidade de órgão central do Sistema de Ouvidoria do Estado do Ceará”, nos termos do art. 3º do mencionado decreto.

O Decreto nº 30.938, de 10 de julho de 2012, ao regulamentar o sistema de ouvidoria do Poder Executivo do Estado do Ceará, define a política de ouvidoria e as diretrizes do sistema de Ouvidorias, nos seguintes termos:

Art. 2º A Política de Ouvidoria do Estado do Ceará visa fomentar a participação da sociedade e o exercício do controle social, assegurando o direito à cidadania e à transparência dos serviços prestados pelo Poder Executivo Estadual, com atuação ética, equânime e isenta, por meio da escuta imparcial das partes envolvidas, preservando o direito de livre expressão e julgamento do cidadão.

Art. 3º São Diretrizes do Sistema de Ouvidoria do Estado do Ceará:

I - Facilitar o acesso à Ouvidoria disponibilizando canais de atendimento para recepção e tratamento de sugestões, elogios, reclamações, críticas, denúncias, solicitações de serviços e informações afetas aos serviços públicos prestados pelos órgãos do executivo estadual;

II - Adotar modelo de gestão em rede que garanta a uniformidade de processos e procedimentos e a vinculação das ouvidorias setoriais à direção superior dos seus respectivos órgãos;

III - Disponibilizar informações e apresentar recomendações para dar suporte ao processo decisório e à formulação de novas políticas públicas.

IV - Contribuir na reformulação de produtos, serviços, procedimentos e rotinas processuais, a fim de que o cidadão seja melhor atendido, em qualidade, tempo e custo.

V - Atuar com profissionais devidamente qualificados, que sejam capazes de estabelecer a intermediação entre governo e sociedade;

É possível perceber que, no campo jurídico-formal, o Estado do Ceará deu um importante passo na concretização do controle social por parte dos cearenses, especialmente no que se refere à Ouvidoria de Polícia, que preenche a tríplice face fundamental descrita por Zaverucha (2008, p. 225), qual seja: “1) Acolher as denúncias dos indivíduos contra os agentes estatais; 2) acolher denúncias de policiais contra policiais ou outros agentes estatais; 3) acolher as denúncias de policiais contra indivíduos”. Para o mencionado autor, se a Ouvidoria

agir dessa maneira, será capaz de adquirir legitimidade entre os policiais, os cidadãos e as próprias instituições policiais.

No entanto, a Ouvidoria de Polícia do Estado do Ceará, a exemplo das demais ouvidorias existentes no Brasil, tem autonomia e independência muito restritas, fator a dificultar sobremaneira sua atuação institucional. Ao comentarem a respeito dessa situação, Lemgruber, Musumeci e Cano (2003, p. 126) afirmam que:

As Ouvidorias brasileiras, além de mais recentes, têm limites de independência e autoridade muito mais estreitos do que a maior parte dos mecanismos de controle externo da polícia encontrados em outros países, e mais estreitos, também, que os do campo de atuação legalmente atribuído ao Ministério Público.

Observa-se, pela leitura dos dispositivos legais supracitados, que as ouvidorias do Estado do Ceará não possuem mecanismos para elas próprias apurarem as denúncias que chegam ao seu conhecimento, ficando apenas no encargo de acompanhar e fiscalizar a apuração por determinados órgãos, ou seja, sua missão restringe-se, basicamente, em registrar reclamações, denúncias, críticas, elogios ou sugestões, e contribuir na formulação de políticas públicas ou em recomendações de medida disciplinar, administrativa ou judicial por parte dos órgãos competentes. Diante dessa constatação, importante e reflexiva é a observação de Zaverucha (2008, p. 225), pois, para ele,

A Ouvidoria é uma jornada e não um destino; nenhuma jornada é boa se estamos sós e sem esperança e, especialmente, se não soubermos onde queremos chegar. O poder, via de regra, é exercido através de instituições políticas, e a Ouvidoria é uma instituição política. O modo como essas instituições políticas se organizam, influenciam a distribuição do poder. Desse modo, discutir novos arranjos institucionais, ou seja, como as ouvidorias devem funcionar é, na verdade, debater sobre quais atores serão mais ou menos beneficiados ou prejudicados por determinada configuração institucional. O tipo de arranjo institucional a ser adotado pode tanto fortalecer, quanto fragilizar a legitimidade da democracia em um país.

Para Zaverucha (2008, p. 229), “[...] a eficácia do mecanismo de Ouvidoria está baseada em: independência; controle civil democrático; poder para exigir cooperação da Polícia e capacidade de participação ativa em procedimentos disciplinares”. No caso brasileiro, as ouvidorias de polícia sequer têm autonomia para investigar, por contra própria, as denúncias que chegam ao seu conhecimento,

ficando, muita das vezes, à mercê das Corregedorias no que diz respeito ao resultado da apuração. Além disso, não possuem quadros próprios, valendo-se de servidores de outros órgãos, quando não dos quadros das próprias instituições policiais, sendo regra o Ouvidor não possuir um mandato determinado, podendo, assim, a qualquer momento, ser destituído do cargo pelo chefe do Poder Executivo.

Apesar do pouco tempo de existência, as ouvidorias de polícia representam, de fato, um considerável avanço no controle da atividade policial, onde o cidadão dispõe de um canal direto para denunciar os desvios de conduta dos policiais. Mas também é inegável que muito ainda há que se fazer para torná-las mais atuantes, para que possam exercer com desenvoltura o seu mister. Carvalho Filho (2008, p. 845), ao comentar sobre o processo de evolução do controle social, como um meio democrático de participação da sociedade na gestão do interesse público, chama atenção para o fato de que:

Trata-se, com efeito, de um processo em que cada etapa representa um fator de ampliação desse controle. Urge, entretanto, que o Poder Público reduza cada vez mais sua postura de imposição vertical, admitindo a cogestão comunitária das atividades de interesse coletivo, e que a sociedade também se organize para realçar a expressão de sua vontade e a indicação de suas demandas, fazendo-se ouvir e respeitar no âmbito dos poderes estatais.

Daí a importância de se articular as diversas formas de controle da atividade policial, enquanto não há, no campo político e legal, um mecanismo eficaz de controle externo de caráter eminentemente social, onde, tanto o Poder Público quanto o cidadão, possam atuar em parceria, em um ambiente de confiança mútua, situação capaz de prestigiar a democracia, a cidadania e o respeito aos direitos humanos no Brasil.

### 3.3 EVOLUÇÃO DO CONTROLE DA ATIVIDADE POLICIAL NO ESTADO DO CEARÁ

As transformações por que passou o modelo de segurança pública e o controle da atividade policial no Estado do Ceará, após o início da redemocratização do Estado brasileiro, em 1985, não ocorreram visando implementar uma política pública, previamente formatada por meio de um processo democrático, onde



diversos grupos sociais, ao final dos debates, produziram uma decisão coletiva, objetivando a aplicação de ações em comum para o setor. Rodrigues (2010, p. 13 e 14) define políticas públicas como sendo:

[...] o processo pelo qual os diversos grupos que compõem a sociedade – cujos interesses, valores e objetivos são divergentes – tomam decisões coletivas, que condicionam o conjunto dessa sociedade. Quando decisões coletivas são tomadas, elas se convertem em algo a se partilhado, isto é, em uma política comum.

[...]

Assim, políticas públicas são resultados da atividade política, requerem várias ações estratégicas destinadas a implementar os objetivos desejados e, por isso, envolvem mais de uma decisão política. Uma de suas características principais é que políticas públicas constituem-se de decisões e ações estão revestidas da autoridade soberana do poder público.

As políticas públicas adotadas no campo da segurança pública e do controle da atividade policial, no Estado do Ceará, foram implantadas visando mitigar desgastes políticos desencadeados por meio de denúncias de desvios de conduta praticados pelos servidores da pasta da segurança pública, tanto do baixo quanto do alto escalão da Secretaria, a exemplo de tortura e corrupção, cuja repercussão poderia atingir a imagem do governador e de sua administração.

Parece que as crises institucionais profundas, capazes de atingir mortalmente a imagem do governo, foram a mola propulsora das ações na seara da segurança pública. Nesse contexto, é interessante perceber que a política pública, em geral, pode ser vista e estudada por dois ângulos: o da ação e o da inação do Governo, como explica Rodrigues (2010, p. 42 e 43), ao dizer que:

[d]a perspectiva das “duas faces do poder”, o entendimento mais abrangente sobre a engenharia das políticas públicas requer que o investigador lance um olhar sobre a forma pela qual as decisões são tomadas e, de outra face, sobre o poder que o Governo tem de prevenir uma tomada de decisão.

Por isso, a questão que adquire importância, desta vez, não se refere mais ao papel das elites, dos decisores ou da sociedade na produção de políticas. Trata-se, agora, de desvendar qual a conexão entre a face descoberta do poder (como as decisões, de fato, são tomadas) e sua face encoberta (a capacidade que o Governo tem de prevenir a tomada de decisão). Afinal, “grandes questões simplesmente não se incluem na agenda”, como diz Linholm; por isso, o Governo que não toma uma atitude pública sobre um determinado problema também faz política.

Isso significa dizer que as políticas públicas podem ser estudadas tanto da perspectiva da ação do Governo (o que o Governo faz) quanto da inação (o que o Governo não faz) diante de algum problema.

Na realidade, antes da democratização do País, no Estado do Ceará, os governos dos denominados “coronéis” - Virgílio Távora (1963-1966 e 1978-1982), César Cals (1971-1975) e Adauto Bezerra (1975-1978) -, alinhados com os ditames da Ditadura Militar imposta pelas Forças Armadas, em 31 de março de 1964, a segurança pública, segundo Freitas, Mello e Almeida (2009, p. 30),

[...] não era visualizada como uma questão central de debate, não era referida como direito do cidadão, nem, muito menos, como estratégia política, objeto das disputas ou até como marketing de campanha política. Sem divergir do resto do País, segurança pública era ação de repressiva da política contra quem se portava fora das regras da ordem estabelecida e dos padrões da política tradicional.

O último governador do ciclo do coronelismo no Estado do Ceará foi Gonzaga Mota (1983-1987), escolhido para apaziguar os conflitos e tensões existentes entre Virgílio Távora, César Cals e Adauto Bezerra, objetivando a conciliação entre os três, para que o grupo político ao qual pertenciam pudesse permanecer no poder, pois tinham consciência de que sozinhos não conseguiriam eleger o próximo governador.

O acordo celebrado pelos três chefes políticos, que culminou com a indicação de Gonzaga Mota, ex-secretário de Planejamento do Governo Virgílio Távora, para concorrer ao cargo de governador do Ceará, tendo como vice-governador em sua chapa Adauto Bezerra, foi formatado em Brasília, sob a chancela do último presidente militar do Brasil, João Figueiredo, em abril de 1982, fato que ficou conhecido como o “acordo de Brasília”. Segundo Mota Brasil (2000, p. 89),

[o] denominado *acordo de Brasília* dividia o Estado do Ceará em três partes, cabendo a cada *coronel* a fatia de 33% da administração pública estadual, especificamente, dos seus cargos. Nos bastidores, se comentava em tom de gozação que o governador eleito caberia apenas 1%, o que lhe daria o direito de indicar a primeira dama. Gonzaga Mota, como técnico, havia se destacado à frete da Secretaria de Planejamento durante o governo de Virgílio Távora. Embora tendo uma *imagem de técnico moderno*, o governo de Gonzaga Mota foi marcado pelo clientelismo que serviu de moeda para *honrar* os acordos políticos firmados pelos três coronéis que *apadrinharam* sua candidatura (grifo do autor).

Gonzaga Mota, ao final de seu mandato de governador, rompeu com seus padrinhos políticos, apoiando a candidatura de Tancredo Neves para a Presidência da República nas eleições indiretas de 1985, candidato de oposição aos militares

que estavam no comando do País desde 31 de março de 1964. No Ceará, após a eleição de Tancredo Neves no Colégio Eleitoral para Presidente da República, eleito com 72,4% dos votos no dia 15 de janeiro de 1985, apoiou a candidatura de Tasso Jereissati, em 1986, candidato de oposição aos “coronéis”, cuja chapa era encabeçada por Adauto Bezerra.

Tasso Jereissati se elegeu, tendo como fundamento central de sua campanha eleitoral, a modernidade, o planejamento estratégico e a racionalidade administrativa, propostas que se contrapunham, segundo o seu *marketing* político, à ideia do atraso e da irracionalidade da tradição das administrações anteriores (FREITAS; MELLO; ALMEIDA, 2009, p. 28). A eleição de Tasso Jereissati marcou o fim do ciclo da política dos “coronéis”, no Estado do Ceará, iniciando, segundo Mota Brasil (2000, p. 92),

[...] um novo ciclo de poder político comandado por um grupo de jovens empresários do CIC. Uma nova elite governamental que ascendeu ao poder *calcada no discurso da eficiência* e da competência empresarial e, portanto, portadora de uma nova racionalidade político-administrativo com a missão de mudar o Estado através do seu desenvolvimento econômico e da superação do clientelismo (grifo do autor).

O “Governo das Mudanças”, que se instalou durante dezesseis anos – Tasso Jereissati (1987-1990); Ciro Gomes (1991-1994); Tasso Jereissati (1995-1998 e 1999-2002) - encontrou um grande desafio na seara da segurança pública, especialmente em relação ao legado autoritário herdado de mais de vinte anos de regime de exceção, que se implantou nas instituições policiais estaduais, privando os cidadãos de exercerem livremente a sua cidadania, através de leis que afastavam os direitos e garantias fundamentais, além de utilizarem a força física contra os opositores ao regime de exceção. Na realidade, de acordo com Freitas, Mello e Almeida (2009, p. 34), o governador Tasso Jereissati, ao assumir o comando do executivo cearense pela primeira vez,

[...] encontrou uma instituição descredenciada e completamente despreparada para o ideário e o exercício da democracia, já exposto no cenário nacional. As instituições brasileiras, em geral, não estavam preparadas para o processo de redemocratização. Tratava-se de atravessar uma transição de um regime autoritário para o democrático, carregando sob as costas o peso do legado autoritário instituído no imaginário social brasileiro (PERALVA, 2000). No Ceará, assim também, com a presença simbólica no imaginário cearense dos “chefes” políticos locais, com base

nas redes de solidariedade familiar e política que se legitimavam ano após ano, as instituições coexistiam e buscavam preencher suas funções na sociedade.

Neste feixe de relações locais, a polícia se revestia deste poder real e simbólico por meio e com emprego da força. Era o desafio do Governo eleito democraticamente alterar esse quadro institucional, tanto em sua materialidade quanto em seus fundamentos simbólicos.

Como dito no início, foram as crises insustentáveis que forçaram o “governo das mudanças” a implantar políticas públicas no sentido de enfrentar o contexto em que se encontrava a segurança pública. Sobre esse período conturbado, Mota Brasil (2000, p. 142), afirma que:

O envolvimento da polícia cearense com práticas criminosas é uma problemática real colocado durante todo o *Governo das Mudanças*, como têm denunciado, quase que diariamente, a imprensa, e de modo incansável e insistente os grupos ligados aos direitos humanos. São os mesmos segmentos da sociedade civil que têm cobrado das gestões *mudancistas*, ao longo desses treze anos, soluções eficazes e profundas para a (re)estruturação da segurança pública no Estado (grifo do autor).

Dentre as conjunturas difíceis para o “governo das mudanças”, no campo da segurança pública, é possível destacar dois acontecimentos que atingiram a credibilidade das instituições policiais no Estado do Ceará, em especial a imagem da Polícia Civil perante a população cearense. O primeiro ocorreu em 1993, durante o governo de Ciro Gomes, quando um preso custodiado na Delegacia de Roubos e Furtos – DRF, o pedreiro Antônio Ferreira Braga foi encontrado enrolado em um tapete por uma comissão de direitos humanos, no momento em que estava passando por uma sessão de tortura nas dependências daquela delegacia.

O segundo foi desencadeado em 1997, no segundo governo de Tasso Jereissati, com a divulgação do denominado “Caso França” pela imprensa, onde um policial civil, João Alves França, após ser preso por ter cometido uma série de delitos como corrupção, roubo de carros, tráfico de drogas ilícitas e extorsão, relatou uma série de outros crimes cometidos por policiais e pela cúpula da segurança pública do Estado do Ceará.

Nas duas situações, além do desenho institucional da pasta da segurança pública, o modelo de controle da atividade policial do Estado do Ceará também foi questionado, especialmente a Corregedoria da Polícia Civil, encarregada de apurar

as denúncias de desvios de conduta dos policiais civis da DRF, acusados de terem praticado crime de tortura, e os apontados pelo Policial Civil conhecido por França, de estarem envolvidos em uma série de eventos delitivos. Este último escândalo causou um considerável desgaste no governo estadual, pois, de acordo com Mota Brasil (2000, p. 180),

[a]s denúncias do “Caso França” levaram o governador Tasso Jereissati a agir com certa rapidez, para evitar que seu governo fosse diretamente atingido por todo aquele mar de lama e acabasse caindo em descrédito junto à opinião pública, visto que alguns seguimentos da sociedade civil passaram não só a reforçar as denúncias feitas pelo agente França como a exigir uma ação responsável e efetiva das autoridades constituídas e do Governo estadual para que os fatos fossem realmente apurados e os culpados punidos.

Até 1997, o controle da atividade policial desenvolvida pela Polícia Civil era o tradicional modelo de controle interno, exercido pela Corregedoria-Geral da Polícia Civil, onde membros da própria corporação investigavam, processavam e, em algumas situações, julgavam e aplicavam as penas, quando o caso não era sujeito a sanção de demissão, cuja competência é do governador. Para um Delegado aposentado e ex-corregedor da extinta Corregedoria-Geral da Polícia Civil,

[a] Corregedoria-Geral da Polícia Civil funcionava bem, pois tinha uma razoável estrutura, dispondo de pessoal qualificado e bens capazes de atender a demanda. Por diversas vezes realizei diligências em outros municípios, com objetivo de colher depoimento de testemunhas para esclarecer os fatos em apuração. Recordo-me que vários delegados foram punidos pela corregedoria da Polícia Civil. Os procedimentos eram realizados relativamente céleres. Na época, era respeitando a hierarquia e disciplina, pois os delegados eram investigados por outros delegados de cargo superior. Por exemplo, o delegado de primeira classe era ouvido por um delegado de segunda classe.

Comungando da mesma posição, outro Delegado de Polícia Civil, há mais de quarenta anos no exercício da profissão, ao ser indagado a respeito da atuação da extinta Corregedoria-Geral da Polícia Civil, afirmou que:

[...] sempre existiu medo da corregedoria por parte dos policiais civis, mesmo quando era controle interno, principalmente em razão dos ocupantes dos cargos serem delegados de renome na instituição, por serem altamente competentes. Nesta época, pouquíssimos delegados foram punidos. Não me lembro do nome dos mesmos. Nunca houve corporativismo por parte da corregedoria, pois o trabalho era feito com muita seriedade. A extinção da Corregedoria-Geral da Polícia Civil foi muito lamentada pelos policiais civis, além de ser inesperada a sua extinção.

Acredito que a mudança foi para modernizar apuração dos desvios de conduta, apesar de acreditar que a corregedoria tinha credibilidade perante os policiais civis.

No entanto, para um Ex-Presidente do Sindicato dos Delegados de Polícia Civil do Estado do Ceará – SINDEPOL,

[...] a Corregedoria da Polícia Civil não funcionava bem porque não tinha estrutura. Além disso, não havia investigação e nem serviço de inteligência para apurar as denúncias que chegavam à Corregedoria. A apuração era feita apenas com bases nos depoimentos colhidos e nos documentos eventualmente apresentados pelas vítimas e testemunhas. Os prazos processuais não eram observados, em virtude da falta de estrutura. Os delegados corregedores eram diretamente escolhidos pelo Secretário de Segurança e pelo Delegado-Geral da Polícia Civil. Era um órgão que passava despercebido, não era temido, era um órgão normal dentro da estrutura da Polícia Civil.

O mesmo sentimento é compartilhado por um Delegado, com mais de 33 anos como policial civil, sendo 28 no cargo de delegado de polícia do Estado do Ceará. Segundo sua percepção,

[...] a corregedoria da Polícia Civil era péssima, em razão das apurações não resultarem em punição aos investigados, em virtude de “apadrinhamento” dos gestores da Polícia Civil. A corregedoria não tinha estrutura material e nem servidores para presidir as apurações, não havia veículos. A imagem era negativa perante os delegados, em razão da impunidade. Por várias vezes cheguei a comunicar infrações administrativas cometidas por policiais civis à Corregedoria, porém ficavam na impunidade.

Parece que a visão negativa da Corregedoria-Geral da Polícia Civil prevaleceu, pois o descrédito gerado nas instituições policiais após a divulgação do “Caso França” fez com que o governador Tasso Jereissati adotasse várias medidas visando implementar reformas e mudanças administrativo-institucionais na Segurança Pública. Uma das principais medidas foi a criação da Secretaria de Segurança Pública e Defesa Cidadania - SSPDC, instituída pela Lei nº 12.691, de 16 de maio de 1997, passando a Polícia Civil, a Polícia Militar e o Corpo de bombeiros Militares a serem vinculados operacionalmente à Secretaria da Segurança Pública e Defesa da Cidadania, integrando a estrutura organizacional da Governadoria, conforme se observa no seu artigo primeiro:

Art. 1º - Fica criada, no âmbito do Poder Executivo Estadual, a Secretaria da Segurança Pública e Defesa da Cidadania, integrante da estrutura organizacional da Governadoria, à qual incumbe zelar pela ordem pública e

defesa da coletividade, no que diz respeito às atividades de segurança pública, coordenando, controlando e integrando as ações da Polícia Civil, da Polícia Militar, do Corpo de Bombeiros Militar e da Corregedoria-Geral dos Órgãos de Segurança Pública e Defesa da Cidadania.

A Lei nº 12.691, de 16 de maio de 1997, criou, ainda, a Corregedoria-Geral dos Órgãos de Segurança Pública e Defesa da Cidadania, nos seguintes termos:

Art. 5º - Fica criada, no âmbito do Poder Executivo Estadual, e inserida no âmbito da Secretaria de Segurança Pública e Defesa da Cidadania, a Corregedoria-Geral dos órgãos de Segurança Pública e Defesa da Cidadania, competindo-lhe exercer as funções de fiscalização, disciplina e orientação administrativas das atividades desenvolvidas pelos órgãos, e seus agentes, indicados no caput do art. 1º desta Lei, apurar os ilícitos e as transgressões funcionais praticadas por policiais civis e militares do Estado do Ceará, provocar e acompanhar a apuração dos ilícitos penais, praticados por tais servidores, proceder a inspeções administrativas nos estabelecimentos e repartições da Polícia Civil, da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar, bem como realizar os serviços de correição, em caráter permanente e extraordinário, nos procedimentos penais, realizados pela Polícia Civil e velar pela observância da hierarquia, disciplina e probidade funcionais.

Assim, foram extintas a Secretaria da Segurança Pública, a Corregedoria-Geral da Polícia Civil, bem como os cargos de Secretário e Subsecretário da Segurança Pública e de Corregedor-Geral da Polícia Civil. Para dirigir a Secretaria da Segurança Pública e Defesa da Cidadania foi nomeado um novo secretário para a pasta, o General de Divisão do Exército Brasileiro Cândido Vargas de Freire, que afirmou, posteriormente, que, “logo que tomamos posse no cargo de Secretário, da recém-criada Secretaria da Segurança Pública e Defesa da Cidadania, encontramos um sistema de segurança pública desacreditado pela população”. Para justificar tal afirmação, Freire (p. 183 e 184) fez o seguinte diagnóstico do quadro por ele vivenciado:

1. Os Institutos Médico-Legais, 1 de Criminalística e de Identificação, grande parte das delegacias de polícia civil e alguns quartéis da PMCE estarem com suas dependências físicas em péssimas condições de uso;
2. As viaturas que, além da quantidade muito aquém das necessidades mínimas, se apresentavam em péssimas condições de uso;
3. O subdimensionamento dos quartéis e das delegacias e dos institutos na área territorial do Estado, apresentando grandes vazios no espaço geográfico e nos adensamentos populacionais, principalmente no interior;
4. Uma cultura organizacional inadequada, acarretando pernicioso “desconfiança recíproca” entre os organismos policiais e, conseqüentemente, um trabalho desarticulado, ineficiente, com tempo de

resposta bastante lento, informações não confiáveis e grande desperdício de recursos humanos e

materiais pelos órgãos de segurança pública:

5. Profissionais de segurança pública com sua auto-estima extremamente baixa, despreparados profissionalmente, bastante reduzidos numericamente, tudo isso adicionado a uma grande falta de liderança dos escalões superiores;

**6. Corregedorias independentes e dirigidas por integrantes dos seus órgãos, o que transmitia para a população a idéia de corporativismo, com grande afetação na imagem desses órgãos, onde:**

**- A Corregedoria da Polícia Civil estava completamente inoperante, com grande defasagem de meios, o que garantia a impunidade dos maus profissionais, alimentando seus desmandos;**

**- A Corregedoria da Polícia Militar, com existência de fato mas sem previsão legal, contudo bem mais eficiente e célere do que a da Polícia Civil;**

**- A Corregedoria do Corpo de Bombeiros inexistente.**

7. Grande defasagem tecnológica, principalmente nas áreas de polícia científica e de comunicações, com equipamentos inexistentes ou, quando existentes, completamente obsoletos (grifo nosso).

Com o novo modelo de controle, passaram a integrar a Corregedoria-Geral dos Órgãos de Segurança Pública e Defesa da Cidadania, delegados da Polícia Civil de carreira e oficiais superiores da Polícia Militar do Ceará e do Corpo de Bombeiros Militar do Ceará, que eram designados pelo Governador do Estado, e cujas atividades ocorriam sob a supervisão e a coordenação do Corregedor-Geral. Foram também indicados membros do Ministério Público pelo Procurador-Geral de Justiça com a função de emitir parecer em todos os procedimentos instaurados pela Corregedoria-Geral.

Posteriormente, com a edição da Lei nº 13.562, de 30 de dezembro de 2004, que passou a regular as competências da Corregedoria-Geral dos Órgãos de Segurança Pública e Defesa Social, o Ministério Público não mais se manifestou nos procedimentos instaurados pela Corregedoria-Geral.

O cargo de Corregedor-geral dos Órgãos de Segurança Pública e Defesa Social era de provimento em comissão, de livre nomeação e exoneração pelo Governador do Estado, que poderia ser exercido por Magistrados ou membros do Ministério Público inativos ou advogados, com mais de 15 (quinze) anos de efetiva



atividade profissional, de notório saber jurídico e reputação ilibada, conforme determinação legal<sup>25</sup>.

A Corregedoria-Geral fazia parte da estrutura organizacional da Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social como órgão de Assessoramento Superior, possuindo, segundo o art. 3º, do Decreto nº 28.635, de 8 de fevereiro de 2007, a seguinte disposição:

- 6. Corregedoria-Geral dos Órgãos de Segurança Pública e Defesa Social
  - 6.1. Secretaria Executiva e Articulação
    - 6.1.1. Núcleo de Administração e Logística
    - 6.1.2. Núcleo de Controle de Procedimento Administrativo-disciplinar
  - 6.2. Gabinete Preliminar
  - 6.3. Gabinete Operacional
  - 6.4. Gabinete de Correição
  - 6.5. Gabinete Disciplinar da Região Metropolitana
  - 6.6. Gabinete Disciplinar do Interior
    - 6.6.1. Núcleo Regional Disciplinar do Vale do Acaraú
    - 6.6.2. Núcleo Regional Disciplinar do Cariri
    - 6.6.3. Núcleo Regional Disciplinar do Sertão Central
    - 6.6.4. Núcleo Regional Disciplinar do Inhamuns

Eram atribuições da Corregedoria-Geral dos Órgãos de Segurança Pública e Defesa Social, de acordo com o art. 1º da Lei nº 13.562, de 30 de dezembro de 2004:

Art. 1º. Compete à Corregedoria-Geral:

---

<sup>25</sup> A Lei nº 13.562, de 30 de dezembro de 2004, que passou a dispor sobre as competências da Corregedoria-Geral Dos Órgãos De Segurança Pública E Defesa Social, Integrante Da Estrutura Da Secretaria Da Segurança Pública E Defesa Social, regulou da seguinte formas os cargos dos servidores lotados neste órgão:

Art. 2º. O Corregedor-geral dos Órgãos de Segurança Pública e Defesa Social é o Chefe da Corregedoria-Geral, sendo cargo de provimento em comissão, de livre nomeação e exoneração pelo Governador do Estado, escolhido, especificamente, dentre Magistrados ou membros do Ministério Público inativos ou advogados, com mais de 15 (quinze) anos de efetiva atividade profissional, de notório saber jurídico e reputação ilibada.

Parágrafo único. O Corregedor-adjunto dos Órgãos de Segurança Pública e Defesa Social é o substituto do Corregedor-geral, exercendo a Gerência Superior da Corregedoria-Geral e outras atribuições delegadas pelo Corregedor-geral, sendo cargo de provimento em comissão, de livre nomeação e exoneração pelo Governador do Estado, dentre Oficiais do último posto das Corporações Militares Estaduais ou Delegados de Polícia Civil de Carreira, por indicação do Corregedor-geral.

Art. 3º. Integrarão a Corregedoria-Geral, como Corregedores, dirigidos pelo Corregedor-geral, Delegados de Polícia Civil de Carreira, Oficiais Superiores da Polícia Militar do Ceará e do Corpo de Bombeiros Militar, designados pelo Chefe do Poder Executivo, os quais serão considerados, para todos os efeitos, como no exercício regular de suas funções de natureza policial civil, militar ou bombeiro militar, em número compatível com as necessidades do serviço, a ser fixado em regulamento.

I - exercer as funções de fiscalização, controle e orientação disciplinares das atividades desenvolvidas pelos policiais civis de carreira, servidores públicos civis e militares estaduais junto aos órgãos de segurança pública e defesa social;

II - instaurar e realizar Sindicância para investigar, identificar e apurar as responsabilidades administrativas por transgressões funcionais, praticadas por policiais civis de carreira e por militares estaduais, observados os termos da Lei nº 13.407, de 21 de novembro de 2003;

**III - recomendar, quando for o caso:**

**a) relativamente aos militares estaduais, a instauração de Processo Regular previsto na Lei nº 13.407, de 21 de novembro de 2003;**

**b) relativamente aos policiais civis de carreira, a instauração de Processo Administrativo-disciplinar e Sindicância;**

IV - realizar serviços de correição, em caráter permanente e extraordinário, nos inquéritos policiais civis e nos inquéritos policiais militares e outros procedimentos investigativos penais e penais militares;

V - acompanhar, quando necessário, procedimentos de natureza penal realizados pela Polícia Civil, e penal militar, bem como de natureza administrativo-disciplinar, realizados pelas Corporações Militares;

VI - requerer e acompanhar a apuração dos ilícitos penais atribuídos a policiais civis, bem como, dos penais e penais militares, atribuídos a militares estaduais;

VII - realizar inspeção, vistoria, exame, investigação e auditoria administrativa;

VIII - receber e tomar por termo as reclamações e denúncias formuladas contra integrantes da Polícia Civil e das Corporações Militares Estaduais e apurar, preliminarmente, o fundamento das denúncias (grifo nosso).

O novo modelo de controle da atividade policial desenvolvida pela Polícia Civil, apesar de ter trazido a sensação de imparcialidade nas apurações das faltas disciplinares, uma vez que a Corregedoria não era mais composta somente por policiais civis, não conseguiu acabar com a morosidade da tramitação dos processos administrativo-disciplinares, instaurados para apurar as transgressões disciplinares mais graves.

Na realidade, o sistema bipartido das apurações das faltas disciplinares elencado na Lei nº 12.124, de 6 de julho de 1993, que dispõe sobre o Estatuto da Polícia Civil de Carreira do Estado do Ceará, foi mantido. Nesse sistema, a investigação, fase inquisitória das faltas disciplinares, era realizada pela Corregedoria-Geral e o processamento, desenvolvido sob o crivo do contraditório e da ampla defesa, era realizado no âmbito da Procuradoria-Geral do Estado, mais especificamente pela Procuradoria de Processos Administrativo-disciplinares – PROPAD.

Nesse sistema, a Corregedoria-Geral, após a realização da investigação, só poderia recomendar, no caso dos policiais civis de carreira, a instauração de

Processo Administrativo-disciplinar e Sindicância, cabendo análise da recomendação ao Secretário de Segurança Pública<sup>26</sup>, que, em concordando com a sugestão, encaminhava os autos à Procuradoria-Geral do Estado. O julgamento e a aplicação da sanção cabiam ao Chefe da Polícia Civil, ao Secretário de Segurança e ao Governador do Estado, dependendo da situação, ou seja, da gravidade das transgressões cometidas, pois aquelas sujeitas a penas de repreensão e suspensão eram de atribuição de primeira e segunda autoridades, cabendo as penas capitais, demissão, demissão a bem do serviço público e cassação de aposentadoria ao chefe do Poder Executivo estadual.

Mas a unificação dos desvios de conduta dos policiais civis e militares não ocorreu sem que houvesse conflito e resistência por parte dos delegados de Polícia Civil, em razão, principalmente, da possibilidade de um delegado ser investigado por um oficial da Polícia Militar ou um oficial do Corpo de Bombeiros Militar. Era comum ouvir reclamações dos delegados na sede do SINDEPOL a respeito de tal situação. Para alguns delegados a unificação do controle da atividade policial atingiu a autoestima da Polícia Civil como instituição, pois, segundo uma delegada de Polícia Civil com mais de treze anos de profissão, “o fato dos delegados serem ouvidos por oficiais da PM, incomodavam alguns delegados, pois não se sentiam prestigiados por não serem ouvidos por outro delegado”.

Em um primeiro momento, de acordo com um ex-presidente do SINDEPOL, após o anúncio e a concretização da unificação das Corregedorias, “os delegados de polícia e policiais militares não chiaram com o anúncio, em razão da repercussão do ‘Caso França’ na sociedade, principalmente, por ter fragilizado a imagem da Polícia Civil e Militar como um todo”. Mas, com o decorrer dos anos, segundo ele,

[...] alguns delegados não aceitavam ser ouvidos por militares, em razão do Código de Processo Penal asseverar que os PM são agentes da autoridade,

---

<sup>26</sup> Segundo o art. 33 da Lei Complementar nº 58, de 31 de março de 2006, que dispõe sobre a Lei Orgânica da Procuradoria-Geral do Estado, “a autoridade que determinar a instauração de processo administrativo-disciplinar remeterá, de imediato, à Procuradoria-Geral do Estado, a portaria correspondente, devidamente publicada no Diário Oficial do Estado, acompanhada da ficha funcional respectiva e das demais peças informativas acerca do indiciado, além de elementos probatórios dos fatos objeto da imputação, inclusive os autos da sindicância, quando houver”.

sendo paradoxal tal fato ocorrer. Outros delegados não arguíam tal fato no início, para no final da apuração arguir a nulidade do processo em juízo.

Parece que não houve uma preparação dos policiais civis e militares para a unificação dos órgãos de controle. As mudanças legais e relacionadas às estruturas materiais no controle da atividade policial ocorreram desvinculadas de uma tentativa concreta de uma mudança gradual de comportamento dos policiais no modo de pensar e agir, diante desse novo modelo, baseado na ideia de integração das forças policiais. As corregedorias foram unificadas em um único órgão, mas as pessoas permaneceram as mesmas, ou seja, oriundas de organizações policiais distintas, com vicissitudes e cultura institucionais completamente diferentes, uma civil e as outras duas militares. Segundo um Major da PM, que exerceu o cargo de corregedor na Corregedoria-Geral dos Órgãos de Segurança Pública,

[...] a unificação das corregedorias foi imposta e unilateral. Não houve uma preparação e esclarecimento a respeito como se daria o processamento dos feitos. A meu ver a maior falha na unificação foi a possibilidade de um oficial investigar um delegado e vice-versa, em virtude da cultura institucional das duas instituições. Na prática se procurava evitar que um oficial investigasse um delegado e vice-versa, embora houvesse caso nesse sentido. Havia certo desconforto tanto por parte dos oficiais com por parte dos delegados. Pessoalmente posso afirmar que tal situação não prejudicava as apurações que estava sob a minha responsabilidade, mas acho que, em um contexto geral, poderia causar prejuízo para apuração.

Para um dos advogados do SINPOCI e do SINDEPOL, que atuou na Corregedoria-Geral dos Órgãos de Segurança Pública, e atualmente continua a defender policiais civis na CGD, “os valores militares aplicados aos policiais civis e vice-versa não eram adequados para uma apuração satisfatória”. Aliado a esta situação, a morosidade da apuração dos procedimentos começaram a desgastar a imagem da Corregedoria-Geral dos Órgãos de Segurança Pública, levantando questionamentos a respeito do modelo empregado. No caso dos processos administrativo-disciplinares instaurados contra delegados de Polícia Civil, segundo o mencionado advogado, um processo administrativo-disciplinar, em tramitação na Procuradoria-geral do Estado, “demorava anos para ser concluído, uma média de dois a três anos”.

A falta de celeridade na apuração dos desvios de conduta passou a ser uma preocupação do Governado Cid Gomes, já percebida pelos corregedores, no

primeiro mandato (2007-2010), pois, segundo uma ex-corregedora-adjunta da Corregedoria-Geral dos Órgãos de Segurança Pública, tal preocupação começou a surgir com as denúncias formuladas contra os policiais do Programa Ronda do Quarteirão, que estariam agredindo pessoas presas e danificando as viaturas. Apesar da orientação do Governo em apurar com rapidez a conduta dos policiais militares, na prática tal medida mostrou-se impossível de implementar.

Assim, em seu segundo mandato (2011-2014), mais especificamente em 2011, o Governo Cid Gomes formatou um novo modelo de controle, criando a Controladoria-Geral de Disciplina dos Órgãos de Segurança Pública e Sistema Penitenciário - CGD, cuja estrutura funcional tem como objetivo oferecer mais envergadura para poder investigar e processar as transgressões disciplinares e os crimes cometidos pelos policiais cearenses. Para isso, foi alterada a Constituição Estadual, através da Emenda Constitucional nº 70, de 18 de janeiro de 2011, onde foi acrescentado o seguinte dispositivo legal:

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 Bombeiro 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.

Observa-se que Controladoria-Geral de Disciplina dos Órgãos de Segurança Pública e Sistema Penitenciário é um órgão de controle externo disciplinar, pois não faz parte da estrutura da Secretária de Segurança Pública e Defesa Social, sendo órgão auxiliar superior da administração direta do Poder Executivo, com *status* de Secretaria e autonomia administrativa e financeira.

A rigor, a Controladoria-Geral de Disciplina dos Órgãos de Segurança Pública e Sistema Penitenciário não exerce o controle externo propriamente dito, conforme se discutiu no item 3.2 desse capítulo, pois sua atuação não é uma fiscalização realizada por outro poder, a exemplo do Legislativo ou do Judiciário, mas por um órgão pertencente à estrutura do poder Executivo.

No entanto, sob o ponto de vista dos órgãos que compõem o sistema de segurança pública e penitenciário no Estado do Ceará, sua atuação tem a característica de controle externo, pois não está subordinada nem mesmo à Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social, que estão subordinadas Polícia Civil, Polícia Militar, Corpo de Bombeiros Militar e Perícia Forense, e nem à Secretaria da Justiça e Cidadania, em especial à Coordenadoria do Sistema Penal. Além disso, o Controlador Geral de Disciplina tem *status* de secretário, estando no mesmo patamar hierárquico dos titulares das pastas mencionadas, fato que fortalece sua atuação à frente da Controladoria-Geral de Disciplina dos Órgãos de Segurança Pública e Sistema Penitenciário.

Em uma entrevista a um canal de televisão<sup>27</sup>, o Governador Cid Gomes disse que o objetivo da mudança da política pública de controle da atividade policial no Estado do Ceará era criar um órgão desvinculado da pasta da segurança pública, para evitar “problemas corporativos”, que por ventura pudessem dificultar a celeridade da apuração das faltas disciplinares cometidas pelos policiais civis e militares, a fim de dar mais agilidade aos processos administrativo-disciplinares.

O art. 1º da Lei Complementar nº 98/2011, de 13 de junho de 2011, que dispõe sobre a criação da Controladoria Geral de Disciplina dos Órgãos de Segurança Pública e Sistema penitenciário, reflete a preocupação do Governo exposta anteriormente, quando enuncia que:

Art.1º Fica criada, no âmbito da Administração Direta do Poder Executivo Estadual, a Controladoria Geral de Disciplina dos Órgãos de Segurança Pública e Sistema Penitenciário do Estado do Ceará, com autonomia administrativa e financeira, com a competência para realizar, requisitar e avocar sindicâncias e processos administrativos para apurar a responsabilidade disciplinar dos servidores integrantes do grupo de atividade de polícia judiciária, policiais militares, bombeiros militares e agentes penitenciários, **visando o incremento da transparência da gestão governamental, o combate à corrupção e ao abuso no exercício da atividade policial ou de segurança penitenciária, buscando uma maior eficiência dos serviços policiais e de segurança penitenciária, prestados à sociedade.**

Parágrafo único. A Controladoria Geral de Disciplina poderá avocar qualquer processo administrativo-disciplinar ou sindicância, ainda em andamento, passando a conduzi-los a partir da fase em que se encontram (grifo nosso).

---

<sup>27</sup> Disponível em: <<http://www.youtube.com/watch?v=u8hiPWmMBXY>>. Acesso em: 28 jan. 2013.

Para gerir a nova Secretaria, foi nomeado um Delegado da Polícia Federal, Servilho Silva de Paiva, Ex-Secretário de Segurança Pública do Estado de Pernambuco, indicado pelo Ministro da Justiça, a pedido do chefe do Poder Executivo cearense, que reafirmou, em entrevista para a presente pesquisa, que uma das preocupações do Governo, ao formatar o novo modelo de controle da atividade policial, era a celeridade na apuração dos desvios de conduta dos servidores da Segurança Pública.

Com novo modelo de controle, toda a tramitação da apuração das faltas disciplinares cometidas pelos policiais civis passou a ocorrer no âmbito da CGD, situação que parece favorecer a celeridade processual, em virtude da concentração dos trabalhos processuais em um único órgão, competindo ao Governador, ao final da apuração, aplicar as penas de demissão, demissão a bens do serviço público e cassação de aposentadoria.

Além disso, foram criados nessa nova estrutura, conforme Decreto nº 30.993, de 11 de setembro de 2012, que regulamenta a estrutura organizacional da CGD, a Coordenadoria de Inteligência, composta por duas Células, sendo uma de Monitoramento e uma Célula de Atividade de Campo, e o Grupo Tático de Atividade Correicional - GTAC, também composto por duas Células, sendo uma de Investigação Preliminar, e outra denominada Célula de Fiscalização e Correição. Cabe, ainda, ao GTAC, executar as atividades de Ouvidoria no âmbito da CGD, de acordo com os procedimentos estabelecidos pela Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado – CGE.

Foi criada, ainda, a Delegacia de Assuntos Internos – DAI, pelo Decreto nº 30.841, de 7 de março de 2012, delegacia especializada vinculada administrativamente à Polícia Civil e funcionalmente à CGD, com as funções de polícia judiciária, conforme art. 1º, § 1º do mencionado decreto, sendo chefiada por um Delegado Titular escolhido, em regra, pelo Governador do Estado, dentre os Delegados requisitados para servir na CGD, sendo os demais componentes da DAI indicados pelo Controlador-Geral de Disciplina, dentre os servidores da Polícia Civil de Carreira.

O Decreto nº 30.993, de 11 de setembro de 2012, que regulamenta a estrutura organizacional da Controladoria Geral de Disciplina dos Órgãos de Segurança Pública e Sistema Penitenciário, traz, no seu art. 5º, a seguinte descrição:

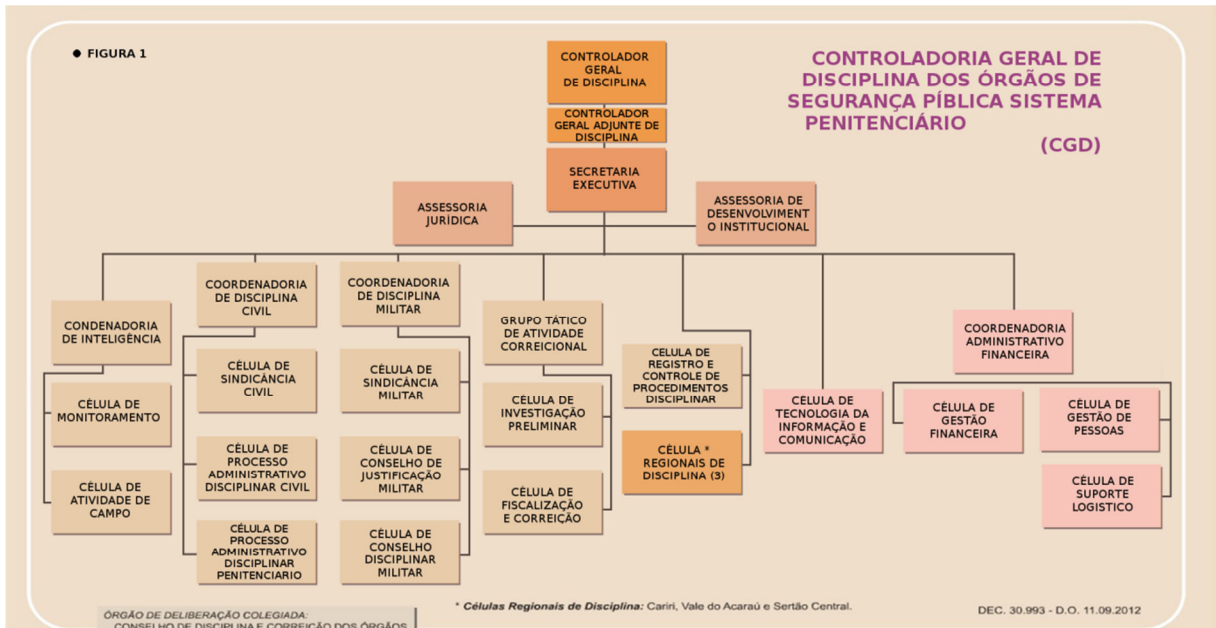
Art.5º A estrutura organizacional básica da CGD é a seguinte:

- I – DIREÇÃO SUPERIOR
  - Controlador Geral de Disciplina
  - Controlador Geral Adjunto de Disciplina
- II – GERÊNCIA SUPERIOR
  - Secretaria Executiva
- III – ÓRGÃOS DE ASSESSORAMENTO
  - 1 – Assessoria Jurídica
  - 2 – Assessoria de Desenvolvimento Institucional
- IV – ÓRGÃOS DE EXECUÇÃO PROGRAMÁTICA
  - 3 – Coordenadoria de Inteligência
    - 3.1 – Célula de Monitoramento
    - 3.2 – Célula de Atividade de Campo
  - 4 – Coordenadoria de Disciplina Civil
    - 4.1– Célula de Sindicância Civil
    - 4.2– Célula de Processo Administrativo-disciplinar Civil
    - 4.3 – Célula de Processo Administrativo-disciplinar Penitenciário
  - 5 – Coordenadoria de Disciplina Militar
    - 5.1 – Célula de Sindicância Militar
    - 5.2– Célula de Conselho de Justificação Militar
    - 5.3 – Célula de Conselho de Disciplina Militar
  - 6 – Grupo Tático de Atividade Correicional
    - 6.1 – Célula de Investigação Preliminar
    - 6.2 – Célula de Fiscalização e Correição
  - 7 – Célula de Registro e Controle de Procedimentos Disciplinares
  - 8 – Célula Regional de Disciplina do Cariri
  - 9 – Célula Regional de Disciplina do Vale do Acaraú
  - 10 – Célula Regional do Sertão Central
- V - ÓRGÃOS DE EXECUÇÃO INSTRUMENTAL
  - 11 – Coordenadoria Administrativo-Financeira
    - 11.1 – Célula de Gestão Financeira
    - 11.2 – Célula de Gestão de Pessoas
    - 11.3 – Célula de Suporte Logístico
  - 12 – Célula de Tecnologia da Informação e Comunicação
- VI – ÓRGÃO DE DELIBERAÇÃO COLEGIADA
  - Conselho de Disciplina e Correição dos Órgãos de Segurança Pública e Sistema Penitenciário do Estado do Ceará.

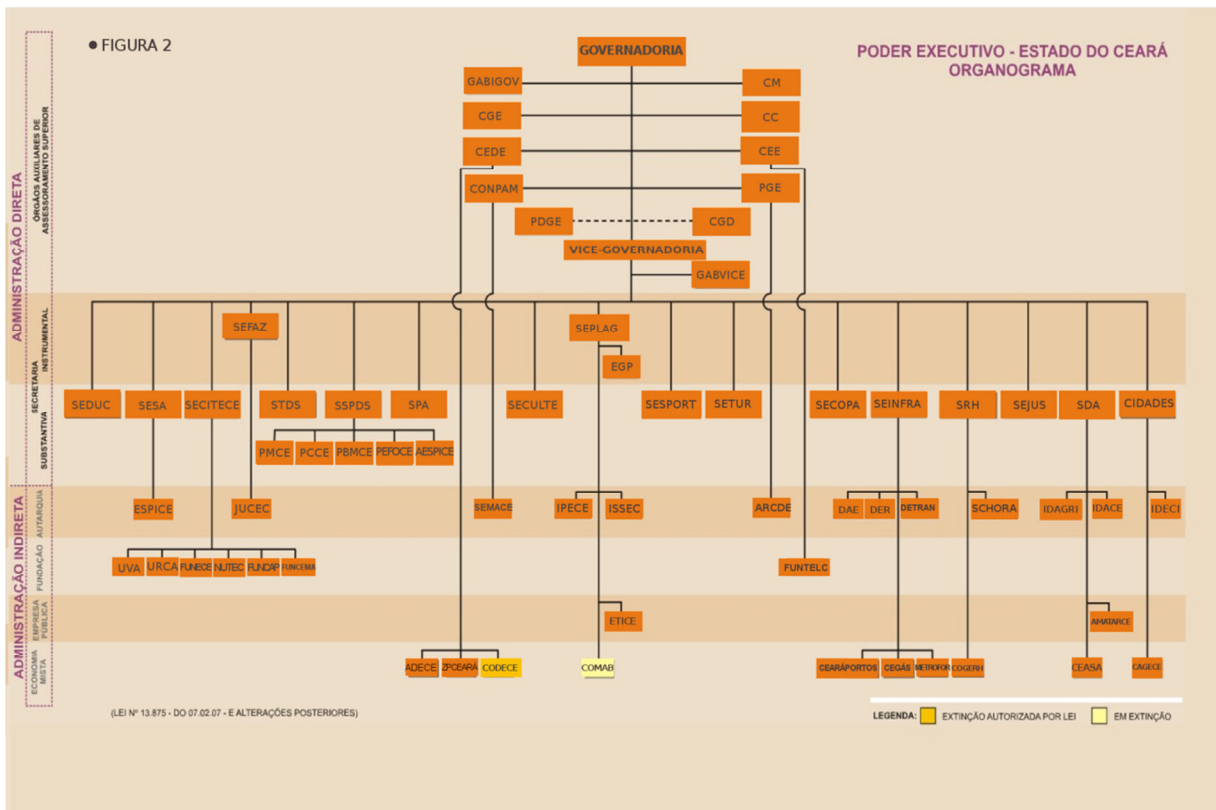
A CGD tem sua estrutura organizacional representada pelo organograma<sup>28</sup> a seguir:

<sup>28</sup> Disponível em: <<http://sistemas3.seplag.ce.gov.br/download/organograma/index.swf>>. Acesso em: em 26 fev. 2013.





A CGD, por sua vez, está localizada na administração direta do poder executivo do Estado do Ceará, como órgão de assessoramento superior, conforme o organograma<sup>29</sup> abaixo:



<sup>29</sup> Disponível em: <<http://sistemas3.seplag.ce.gov.br/download/organograma/index.swf>>. Acesso em: 26 fev. 2013.

A missão<sup>30</sup> institucional da CGD tem como finalidade “prevenir e reprimir os desvios de conduta de integrantes dos órgãos de Segurança Pública e Sistema Penitenciário, contribuindo para a melhoria dos serviços prestados à sociedade”, tendo como visão de futuro<sup>31</sup> “ser instituição de referência e parâmetro de excelência na política disciplinar, com reflexos positivos na atuação dos Órgãos de Segurança Pública e Sistema Penitenciário do Estado do Ceará”. Para atingir tais metas, foram traçados três Eixos Estratégicos básicos<sup>32</sup>, que orientaram as ações do controle da atividade policial no Estado do Ceará, abaixo transcritos:

O **primeiro eixo** voltado ao atendimento, no campo da inteligência, daquelas demandas de maior potencial ofensivo (delitos ligados a grupos de extermínio/homicídios/corrupção/sequestro/extorsão) que exigirão investigações mais abrangentes e profundas a serem capitaneadas pela Delegacia de Assuntos Internos – DAI, em parceria com o Ministério Público, Polícia Federal e outras entidades.

O **segundo eixo** direcionado à concentração de esforços no intuito de dar celeridade aos processos, visando solucionar as demandas reprimidas existentes, bem como atender às novas demandas, para dar, com tempestividade, melhores respostas à sociedade, sem descuidar-se do devido processo legal, o direito a ampla defesa e ao contraditório.

No **terceiro eixo**, a Controladoria concentrará seus esforços nas questões relacionadas à prevenção de delitos, objetivando desestimular outras infrações de maior gravidade, cujas atividades serão efetivadas por meio de permanente fiscalização realizada pelo Grupo Tático de Atividades Correcionais- GTAC, de caráter interorganizacional, compostos de policiais civis, policiais militares e bombeiros militares, agentes penitenciários e peritos criminais devidamente selecionados e treinados.

Além dos três eixos básicos, foram elencados seis Objetivos Estratégicos<sup>33</sup> que definem as prioridades da CGD tendo em vista o cumprimento da missão e o alcance da visão de futuro do órgão:

1. Reprimir Institucionalmente os desvios de conduta de maior complexidade;
2. Desenvolver ações preventivas visando inibir desvios de conduta;
3. Promover a celeridade dos processos administrativos;

<sup>30</sup> Disponível em:

<[http://www.cgd.ce.gov.br/portal/file\\_bd?sql=FILE\\_DOWNLOAD\\_FIELD\\_ARQUIVO\\_DOWNLOAD&parâmetros=2326&extFile=pdf](http://www.cgd.ce.gov.br/portal/file_bd?sql=FILE_DOWNLOAD_FIELD_ARQUIVO_DOWNLOAD&parâmetros=2326&extFile=pdf)> Acesso em: 25 jul. 2013.

<sup>31</sup> Disponível em:

<[http://www.cgd.ce.gov.br/portal/file\\_bd?sql=FILE\\_DOWNLOAD\\_FIELD\\_ARQUIVO\\_DOWNLOAD&parâmetros=2326&extFile=pdf](http://www.cgd.ce.gov.br/portal/file_bd?sql=FILE_DOWNLOAD_FIELD_ARQUIVO_DOWNLOAD&parâmetros=2326&extFile=pdf)> Acesso em: 25 jul. 2013.

<sup>32</sup> Disponível em:

<<http://www.cgd.ce.gov.br/portal/canalDetalhado.do?tipoPortal=1&codCanal=491&titulo=Planejamento%20Estrat%20gico&action=detail>> Acesso em: 25 jul. 2013.

<sup>33</sup> Disponível em:

<<http://www.cgd.ce.gov.br/portal/canalDetalhado.do?tipoPortal=1&codCanal=491&titulo=Planejamento%20Estrat%20gico&action=detail>>. Acesso em: 25 jul. 2013.

4. Fortalecer a comunicação interna e externa da CGD;
5. Promover a qualificação continuada dos integrantes da CGD;
6. Assegurar a infraestrutura tecnológica, física e logística da CGD.

O respeito à dignidade da pessoa humana, a ética, o compromisso social, o compromisso institucional e a garantia ao devido processo legal são os valores<sup>34</sup> que nortearão as ações desenvolvidas pela CGD no controle da atividade policial.

Não é difícil perceber que a CGD está diante de um grande desafio, que é prevenir os desvios de conduta dos profissionais da segurança pública e apurar as faltas disciplinares cometidas por esses servidores de forma célere, mas garantindo os direitos humanos dos acusados. Mais importante que punir é evitar o cometimento do ato lesivo ao poder público e ao cidadão; daí ser a prevenção e a celeridade nas apurações das faltas disciplinares um dos principais paradigmas do controle da atividade policial.

---

<sup>34</sup> Disponível em:

<[http://www.cgd.ce.gov.br/portal/file\\_bd?sql=FILE\\_DOWNLOAD\\_FIELD\\_ARQUIVO\\_DOWNLOAD&parametros=2326&extFile=pdf](http://www.cgd.ce.gov.br/portal/file_bd?sql=FILE_DOWNLOAD_FIELD_ARQUIVO_DOWNLOAD&parametros=2326&extFile=pdf)>. Acesso em: 25 jul. 2013.

## 4 DISCIPLINA E SANÇÃO NO SISTEMA ORGANIZACIONAL E HIERÁRQUICO DA POLÍCIA CIVIL DO ESTADO DO CEARÁ

### 4.1 REGIME DISCIPLINAR

O modelo militar, baseado na hierarquia e na disciplina, foi utilizado como modelo organizacional para a administração pública, pois, segundo Cretella Jr. (2009, p. 74), “o *princípio hierárquico*, que implica o exercício da autoridade por órgãos superpostos, exige completa sujeição dos subordinados aos chefes. Encontra, no Exército, seu clima de eleição. Serviu de diretriz para a organização da Administração francesa” (grifo do autor). Na realidade, segundo Bandeira de Mello (2013, p. 38), “o que conhecemos por ‘Direito Administrativo’ nasceu na França”, sofrendo este ramo do Direito, no Brasil, grande influência, em suas origens, do Direito francês (Di Pietro, 1999, p. 44).

De acordo com Massimo Giriodi *apud* Cretella Jr., (2009, p. 75), na dinâmica da subordinação hierárquica, “cada órgão do aparelhamento administrativo age no exercício das próprias atribuições sob a direção e a vigilância de um órgão superior e, desse modo, ascendendo de grau em grau, atingem-se os funcionários investidos do poder supremo”. Daí, diante desta explicação, conclui-se que hierarquia, disciplina, ordem, obediência e administração “constituem um mesmo bloco de ideias afins sem as quais o direito administrativo e disciplinar perderiam a sua razão de ser” (CRETELLA JR., 2009, p. 75). É interessante observar que, dentre os significados da palavra disciplina, segundo o Dicionário Aurélio (1986, p. 595), estão “regime de ordem imposta ou livremente consentida”, “ordem que convém ao funcionamento regular de uma organização”, “relações de subordinação do aluno ao mestre”, “submissão a um regulamento”.

Bobbio (1998, p. 13), ao comentar sobre autoridade e organização hierárquica na Administração Pública formatada para atuar no Estado de Direito, explica que:

[c]om o aparecimento dos regimes constitucionais, a administração foi subordinada à lei e inserida no chamado poder executivo estatal. Isto, porém, não fez senão dar uma roupagem formal mais atualizada ao que já

era uma ordem conceitual e prática preexistente. Os novos princípios e os novos dispositivos institucionais agiram não no sentido da transformação mas no da limitação e controle da ação administrativa em relação ao público. A ação administrativa foi regulamentada quanto aos interesses e metas a perseguir e também quanto ao âmbito das suas possibilidades de intervenção, particularmente as do tipo unilateral e autoritário. Todavia, a intervenção foi configurada igualmente como manifestação de autoridade (legislativamente circunscrita) para satisfação de interesses próprios do titular da soberania (não do príncipe, mas da entidade estatal).

Para Foucault (2007, p. 118), o poder disciplinar tem como objeto o corpo humano, cuja finalidade é torná-lo dócil e submisso a determinado sistema, propiciando, assim, uma mão-de-obra de qualidade capaz de fomentar o desenvolvimento econômico da sociedade. Sob os parâmetros políticos, a produção de indivíduos com essas características possibilita ao Estado garantir o “equilíbrio” e a “ordem”. Foucault (2007, p. 117, 118 e 119) dá como exemplo de disciplinamento a formação militar dos recrutas no século XVIII, ao afirmar que:

[n]a segunda do século XVIII: o soldado tornou-se algo que se fabrica; de uma massa informe, de um corpo inapto, fez-se a máquina de que se precisa; corrigiram-se aos poucos as posturas; lentamente uma coação calculada percorre cada parte do corpo, se assenhoreia dele, dobra o conjunto, torna-o perpetuamente disponível, e se prolonga, em silêncio, no automatismo dos hábitos; em resumo, foi “expulso o camponês e lhe foi dada a “fisionomia de soldado”. [...] Esses métodos que permitem o controle minucioso das operações do corpo, que realizam a sujeição constante de suas forças e lhes impõem uma relação de docilidade-utilidade, são o que podemos chamar as “disciplinas”. Muitos processos disciplinares existiam há muito tempo: nos conventos, nos exércitos, nas oficinas também. Mas as disciplinas se tornaram no decorrer dos séculos XVII e XVIII fórmulas gerais de dominação. [...] O corpo humano entra numa maquinaria de poder que o esquadrinha, o desarticula e o recompõe. Uma “anatomia política”, que é também igualmente uma “mecânica do poder”, está nascendo; ela define como se pode ter domínio sobre o corpo dos outros, não simplesmente para que façam o que se quer, mas para que operem como se quer, com as técnicas, segundo a rapidez e a eficácia que se determina. A disciplina fabrica assim corpos submissos e exercitados, corpos “dóceis”. A disciplina aumenta as forças do corpo (em termos econômicos de utilidade) e diminui essas mesmas forças (em termos políticos de obediência). Em uma palavra: ela dissocia o poder do corpo; faz dele por um lado uma “aptidão”, uma “capacidade” que ela procura aumentar; e inverte por outro lado um a energia, a potência que poderia resultar disso, e faz dela uma relação de sujeito estrita. Se a exploração econômica separa a força e o produto do trabalho, digamos que a coerção disciplinar estabelece no corpo o elo coercitivo entre uma aptidão aumentada e uma dominação acentuada.

Por força do art. 18 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios possuem autonomia político-administrativa para legislar a respeito da formação de suas organizações

administrativas, da qual se incluem os regimes jurídicos dos servidores públicos. Daí resulta que cada Estado da Federação possui uma legislação disciplinar a reger o comportamento dos seus servidores, podendo, ainda, criar estatutos específicos para os policiais civis, por exemplo, fato que ocorre em todos os Estados da Federação brasileira. Na maioria dessas legislações, a hierarquia e a disciplina figuram como princípios institucionais, conforme constatou o estudo comparativo realizado por Cano e Duarte (2009, p. 206), onde:

[s]ete estados definem hierarquia e disciplina explicitamente como “fundamento básicos” e muitos outros as mencionam entre os vários fundamentos em que está baseada a corporação. A disciplina determina como as funções hierarquizadas devem ser exercidas pelos membros da corporação.

Em geral, hierarquia e disciplina recebem maior ênfase nas legislações anteriores à Constituição Federal de 1988.

De um modo geral, percebe-se que a finalidade é regulamentar a relação do policial com a instituição sob o julgo da disciplina e da hierarquia, fato que, aliás, é comum em todos os Estatutos que regulamentam as polícias civis brasileiras, pois, segundo Cano e Duarte (2009, p. 228), a exemplo dos diplomas disciplinares das polícias militares, as legislações:

[...] estão concebidas, sobretudo, para regular as relações dentro das instituições e para preservar a disciplina e hierarquia internas. A regulamentação das relações entre a instituição e os cidadãos fica, então, em segundo plano. Como consequência, há todo um conjunto de prescrições normativas com vista a garantir a manutenção desses dois princípios nas corporações.

A disciplina e a hierarquia são tão importantes para as instituições policiais, que a não observância de tais princípios pode acarretar a pena capital para o policial civil, ou seja, sua demissão do serviço público, fato observado, por exemplo, no cometimento da transgressão disciplinar denominada de “insubordinação grave”<sup>35</sup>.

Além da hierarquia e da disciplina, outro princípio observável na legislação disciplinar é a honra, especialmente a da instituição. “A noção de honra fica traduzida em uma série de conceitos morais a serem preservados, de forma que

---

<sup>35</sup> Essa transgressão disciplinar está prevista no art. 103, “c”, VI, da Lei nº 12.124, de 6 de julho de 1993, cuja pena para o seu cometimento é a demissão, conforme art. 107, da mencionada lei.

os comportamentos dos policiais nunca podem comprometer a boa imagem da instituição” (CANO; DUARTE, 2009, p. 206). Assim, por exemplo, comete falta disciplinar o servidor que “não [for] leal às Instituições”, “não proceder na vida pública ou particular de modo a dignificar a função policial”, “tecer comentários que possam gerar descrédito da Instituição Policial” e “faltar à verdade no exercício de suas funções”, podendo, inclusive, ser demitido por “conduzir-se com incontinência pública e escandalosa ou promover jogo proibido”, conforme se observa na Lei nº 12.124, de 6 de julho de 1993, que dispõe sobre o Estatuto da Polícia Civil de Carreira do Estado do Ceará<sup>36</sup>.

No Estado do Ceará, por exemplo, os princípios da hierarquia e da disciplina estão elencados como fundamentos institucionais<sup>37</sup> da Polícia Civil, conforme preceitua o art. 4º do Estatuto da Polícia Civil de Carreira (CEARÁ, 1993), ao lado dos princípios norteadores da administração pública brasileira (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade), previsto na redação original<sup>38</sup> do art. 37 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988).

É possível perceber que, com a promulgação desta nova Constituição, um grande passo foi dado no sentido de tentar superar o modelo histórico de Estado patrimonial brasileiro. A Carta Política, ao tratar detalhadamente da administração pública, elenca valores basilares republicanos expressos nos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, previstos no *caput* de seu art. 37, que servirão de paradigmas para a atuação e o controle dos atos produzidos pela Administração Pública nas esferas federal, estadual e municipal. A observância de tais princípios pelos agentes públicos é o ponto de partida para o controle jurídico dos atos administrativos produzidos pela burocracia estatal, motivo pelo qual discorrer-se-á rapidamente sobre os seus conteúdos.

---

<sup>36</sup> Art. 103, “b”, I, II, XXIII, XXX, e “c”, VIII, respectivamente.

<sup>37</sup> Art. 4º - Fundada na hierarquia e na disciplina e com observância estrita dos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da finalidade, da motivação e do interesse público [...].

<sup>38</sup> Atualmente, com a nova redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998, foi acrescida a eficiência no rol de princípios elencados no art. 37, passando este dispositivo a ter o seguinte texto: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]”.

O princípio da legalidade determina que o agente público só pode atuar onde a lei autoriza, implicando subordinação incondicional do administrador aos ditames legais, ou seja, “toda e qualquer atividade administrativa deve ser autorizada por lei”, nas palavras de Carvalho Filho (2008, p. 17). Clara e objetiva é a definição de Meirelles (1995, p. 82 e 83) sobre este mandamento constitucional:

[a] Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. A lei para o particular significa “pode fazer assim”; para o administrador público significa “deve fazer assim”.

São exemplos de desrespeito ao princípio da legalidade que constituem falta disciplinar a não observância do art. 100, I, (“cumprir as normas legais e regulamentares”) e do art. 103, “b”, XLIV (“atribuir-se ou permitir que se atribua a pessoa estranha à repartição, fora dos casos previstos em lei, o desempenho de cargos policiais”), do Estatuto da Polícia Civil de Carreira do Estado do Ceará (CEARÁ, 1993).

O princípio da impessoalidade impõe ao agente público o dever de tratar igualmente todas as pessoas que se encontrem em idêntica situação jurídica, proibindo, também, qualquer promoção pessoal do gestor público, onde o significado do termo impessoal pode ser entendido como “aquilo que não pode ser voltado especialmente a determinadas pessoas”, como explica Carvalho Filho (2008, p. 17). “Tratar de interesse particular na repartição” e “valer-se do cargo com o fim, ostensivo ou velado, de obter proveito de qualquer natureza, para si ou para terceiro, se o fato não tipificar falta mais grave” são exemplos de transgressões disciplinares que afrontam o mencionado princípio, conforme impõe o art. 103, “a”, VII, e, “b”, XXIV, da Lei nº 12.124, de 6 de julho de 1993.

O princípio da moralidade determina que o funcionário público observe os preceitos éticos que devem estar presentes em sua conduta no trato da coisa pública. “Deve não só averiguar os critérios de conveniência, oportunidade e justiça em suas ações, mas também distinguir o que é honesto do que é desonesto” (CARVALHO FILHO, 2008, p. 18). A Constituição de Federal de 1988, no seu art. 37, § 4º, determina que “os atos de improbidade administrativa importarão a



suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível”.

Com o objetivo de efetivar essa determinação constitucional, em 2 de junho de 1992 foi publicada a Lei nº 8.429, que dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional. Ao comentar a respeito do dever de probidade dos agentes públicos na legislação brasileira acima aludida, Meirelles (1995, p. 91 e 92) afirma que essa responsabilidade:

[...] está constitucionalmente integrada na conduta do administrador público como elemento necessário à legalidade de seus atos. O velho e esquecido conceito romano do *probus* e do *improbus* administrador público está presente na nossa legislação administrativa, como também na Constituição da República [...]

Podem ser elencados como exemplo de transgressões disciplinares, que ofendem ao princípio da moralidade, “aplicação indevida de dinheiro público” e “causar dano doloso ao patrimônio público”, previstas, respectivamente, no art. 103, “c”, V e X, do Estatuto da Polícia Civil de Carreira do Estado do Ceará.

O princípio da publicidade é a pedra de toque do controle da Administração Pública por parte dos cidadãos, pois determina que todos os atos administrativos devem ter a mais ampla divulgação possível, para que se possa, por exemplo, controlar a legitimidade da conduta dos servidores públicos e os gastos realizados com o dinheiro estatal. “Só com a transparência desta conduta é que poderão os indivíduos aquilatar a legalidade ou não dos atos e grau de eficiência de que se revestem”, pondera Carvalho Filho (2008, p. 18). Desrespeita este princípio o policial civil que, por exemplo, “lançar, intencionalmente, em registro, arquivo, papel ou qualquer expediente oficial, dado errôneo, incompleto ou que possa induzir a erro, bem como neles inserir anotação indevida”, conforme determina o art. 103, “b”, XIV, do Estatuto da Polícia Civil de Carreira do Estado do Ceará.

É oportuno lembrar, ainda, que, em 18 de novembro de 2011, foi publicada a Lei nº 12.527, que dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações dos órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo e Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e do Judiciário e do Ministério Público e das autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades - controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, conforme o seu art. 1º e incisos I e II.

O princípio da eficiência, segundo Carvalho Filho (2008, p. 24), tem como núcleo principal “a procura de produtividade e economicidade, e o que é mais importante, a exigência de reduzir desperdícios de dinheiro público, o que impõe a execução dos serviços públicos com presteza, perfeição e rendimento funcional”. O dever de eficiência do administrado público nada mais é que o dever de boa administração, que, segundo Meirelles (1995, p. 90), é imperativo imposto:

[...] a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional, É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros.

São exemplos da não observância do princípio da eficiência pelo policial civil, que podem constituir transgressão disciplinar, segundo o art. 103 “b”, XXXV, e “c”, IV, da Lei nº 12.124, de 6 de julho de 1993, respectivamente, “não concluir nos prazos legais, sem motivo justo, procedimento de polícia judiciária, administrativo ou disciplinar” e a “ineficiência intencional e/ou reiterada no serviço”.

Não é difícil perceber, diante do exposto, a existência de um sistema disciplinar específico para os policiais civis do Estado do Ceará, com faltas disciplinares e sanções específicas para essa categoria de servidor, a exemplo de “exibir desnecessariamente arma, distintivo ou algema” ou “deixar de ostentar distintivo, quando exigido para o serviço”, conforme se observa no art. 103, “a”, IV e V, da Lei nº 12.124, de 06 de julho de 1993.

Na realidade, de acordo com Foucault (2007, p. 149), “na essência de todos os sistemas disciplinares, funciona um pequeno mecanismo penal. É beneficiado por uma espécie de privilégio de justiça, com suas leis próprias, seus delitos especificados, suas formas particulares de sanção, suas instâncias de julgamento”, fato facilmente verificado nesta legislação disciplinar e nas suas alterações subsequentes. Existe toda uma regulamentação a tratar da disciplina do servidor, desde a enumeração das faltas disciplinares, que eventualmente poderão ser imputadas aos policiais civis (inspetores, escrivães e delegados), passando pelas regras de apuração e processamento dos desvios cometidos, até o julgamento final do caso pela autoridade competente.

No Estatuto da Polícia Civil de Carreira, os desvios de conduta são denominados de faltas, que, por sua vez, dividem-se em descumprimento de dever (art. 100) e transgressões disciplinares (art. 103), que podem ser de primeiro, segundo, terceiro e quarto graus (art. 102). Os primeiros estão assim elencados:

Art. 100 – São deveres do policial civil:

- I – cumprir as normas legais e regulamentares;
- II – zelar pela economia e conservação dos bens do Estado, especialmente daqueles que lhe sejam entregues para guarda ou utilização;
- III – desempenhar com zelo e presteza missão que lhe for confiada, usando moderadamente de força ou outro meio adequado de que disponha;
- IV – informar incontinentemente à autoridade policial a que estiver subordinado, toda e qualquer alteração de endereço residencial ou número de telefone;
- V – prestar informação correta e de modo polido à parte ou encaminhar o solicitante a quem a caiba prestar;
- VI – comunicar à autoridade policial a que estiver subordinado, o endereço onde possa ser encontrado, quando do afastamento regulamentar;
- VII – portar a carteira de identidade funcional;
- VIII – ser leal para com os companheiros de trabalho, com eles cooperar e manter o espírito de solidariedade;
- IX – manter-se atualizado com as normas legais e regulamentares de interesse policial;
- X – divulgar, para conhecimento dos subordinados, as normas referidas no inciso anterior;
- XI – freqüentar com assiduidade, curso de aperfeiçoamento, atualização e especialização instituídos pela Academia de Polícia;
- XII – assiduidade, pontualidade, urbanidade e discrição.

As transgressões disciplinares previstas no Estatuto da Polícia Civil de Carreira do Estado do Ceará são assim tipificadas:

Art. 103 – São transgressões disciplinares:

**a) do primeiro grau:**

I – permutar horário de serviço ou execução de tarefa sem expressa permissão da autoridade competente;  
II – usar vestuário incompatível com o decoro da função;  
III – descurar-se de sua aparência física ou do asseio;  
IV – exhibir desnecessariamente arma, distintivo ou algema;  
V – deixar de ostentar distintivo, quando exigido para o serviço;  
VI – deixar de reassumir o exercício, sem motivo justo, ao final de afastamento regular ou, ainda, depois de saber que o mesmo foi interrompido por ordem superior;  
VII – tratar de interesse particular na repartição;  
VIII - atribuir-se qualidade funcional diversa do cargo ou função que exerce;  
IX – acionar desnecessariamente sirene de viatura policial;  
X – a Autoridade Policial que utilizar seus Agentes de forma incompatível ao serviço policial;  
XI – a autoridade policial que transferir a responsabilidade ao Escrivão da elaboração do relatório do inquérito, bem como não fazer as devidas inquirições.

**b) do segundo grau:**

I – não ser leal às Instituições;  
II – não proceder na vida pública ou particular de modo a dignificar a função policial;  
III – não residir na sede do município onde exerça sua função, ou dela ausentar-se sem a devida autorização;  
IV – propiciar a divulgação de assunto da repartição ou de fato ali ocorrido, ou divulgá-lo por qualquer meio, em desacordo com a legislação pertinente;  
V – manter relações de amizade ou exhibir-se em público com pessoas de notórios e desabonados antecedentes criminais ou policiais, salvo por motivo relevante ou de serviço;  
VI – descumprir ordem superior, salvo quando manifestamente ilegal, representando neste caso;  
VII – não tomar as providências necessárias de sua alçada sobre falta ou irregularidade de que tenha conhecimento, ou, quando não for competente para reprimi-la, deixar de comunicá-la imediatamente à Autoridade que o seja;  
VIII – protelar injustificadamente expediente que lhe seja encaminhado;  
IX – negligenciar na execução de ordem legítima;  
X – interceder maliciosamente em favor de parte;  
XI – simular doença para esquivar-se ao cumprimento de obrigação;  
XII – faltar ou chegar atrasado ao serviço ou plantão para o qual estiver escalado, ou abandoná-lo, ou deixar de comunicar com antecedência à autoridade policial a que estiver subordinado a impossibilidade de comparecer à repartição, salvo por motivo justo;  
XIII – apresentar-se ao trabalho alcoolizado ou sob efeito de substância que determine dependência física ou psíquica;  
XIV – lançar, intencionalmente, em registro, arquivo, papel ou qualquer expediente oficial, dado errôneo, incompleto ou que possa induzir a erro, bem como neles inserir anotação indevida;  
XV – faltar, salvo motivo relevante a ser comunicado por escrito à autoridade a que estiver subordinado, no primeiro dia útil em que comparecer à sede de exercício, a ato processual, judiciário, administrativo ou similar, do qual tenha sido previamente cientificado;  
XVI – não frequentar, assiduamente, curso da Academia de Polícia no qual tenha sido inscrito compulsoriamente, salvo por motivo justo;  
XVII – utilizar para fins particulares, qualquer que seja o pretexto, material pertencente ao Estado;  
XVIII – interferir indevidamente em assunto de natureza policial que não seja de sua competência;  
XIX – fazer uso indevido de bem ou valor que lhe chegue as mãos, em decorrência da função, ou não entregá-lo, com a brevidade possível, a quem de direito;

- XX – deixar de identificar-se quando solicitado, ou quando as circunstâncias o exigirem;
- XXI – referir-se de modo depreciativo à autoridade pública ou a ato da Administração, qualquer que seja o meio empregado para esse fim;
- XXII – retirar, sem prévia autorização da autoridade competente qualquer objeto ou documento da repartição;
- XXIII - tecer comentários que possam gerar descrédito da Instituição Policial;
- XXIV – valer-se do cargo com o fim, ostensivo ou velado, de obter proveito de qualquer natureza, para si ou para terceiro, se o fato não tipificar falta mais grave;
- XXV – fazer uso indevido de documento de identidade funcional, algema ou bens da repartição, ou cedê-los a terceiros, se o fato não tipificar falta mais grave;
- XXVI – condescender a que subordinado maltrate, fisicamente ou moralmente, preso ou pessoa sob investigação policial;
- XXVII – negligenciar na revista a preso e a cela;
- XXVIII – desrespeitar decisão ou ordem judicial, ou procrastinar seu cumprimento;
- XXIX – tratar superior hierárquico, subordinado, ou colega, sem o devido respeito ou deferência;
- XXX – faltar à verdade no exercício de suas funções;
- XXXI – deixar de comunicar incontinente à autoridade competente informação que tiver sobre perturbação da ordem pública ou qualquer fato que exija intervenção imediata;
- XXXII – deixar de encaminhar, tempestivamente, expediente a Autoridade competente, se não estiver em sua alçada resolvê-lo;
- XXXIII – concorrer para o não cumprimento ou para o atraso no cumprimento de ordem de autoridade competente;
- XXXIV – deixar, sem justa causa, de submeter-se a inspeção médica determinada por lei ou por autoridade competente;
- XXXV – não concluir nos prazos legais, sem motivo justo, procedimento de polícia judiciária, administrativo ou disciplinar;
- XXXVI – cobrar taxa ou emolumentos não previstos em lei;
- XXXVII – expedir documento de identidade funcional ou qualquer tipo de credencial a quem não exerça cargo ou função policial civil;
- XXXVIII – deixar de encaminhar ao órgão competente, para tratamento ou inspeção médica, subordinado que apresentar sintomas de intoxicação habitual por qualquer substância que determine dependência física ou psíquica, ou de comunicar tal fato, se incompetente, à autoridade que o for;
- XXXIX – dirigir viatura policial com imprudência, imperícia ou negligência, ou sem habilitação legal;
- XL – infringir as regras da legislação de trânsito, ao volante de viatura policial, salvo se em situação de emergência;
- XLI – manter transação ou relacionamento indevido com preso, ou respectivos familiares;
- XLII – criar animosidade, velada ou ostensivamente entre superiores e subalternos, ou entre colegas, ou indispô-los de qualquer forma;
- XLIII – constituir-se procurador de parte ou servir de intermediário perante qualquer repartição pública, salvo quando se tratar de interesse de cônjuge ou de parente até 2º grau;
- XLIV – atribuir-se ou permitir que se atribua a pessoa estranha à repartição, fora dos casos previstos em lei, o desempenho de cargos policiais;
- XLV – praticar a usura em qualquer de suas formas;
- XLVI – praticar ato definido em lei como abuso de poder;
- XLVII – exercer comércio entre colegas, ou promover ou subscrever lista de donativos dentro da repartição;
- XLVIII – exercer comércio ou participar de sociedade comercial, salvo como acionista, quotista ou comanditário;
- XLIX – manter sob suas ordens imediatas parentes até segundo grau,

inclusive, salvo quando se tratar de função de confiança e livre escolha, limitado a dois o número de auxiliares nessas condições;

L – exercer mesmo nas horas de folga, qualquer outro cargo, função ou emprego, exceto atividade relativa ao ensino ou à difusão cultural;

LI - exercer pressão ou influir junto a subordinados para forçar solução ou resultado ilegal ou imoral;

LII – concorrer para que superior hierárquico, subordinado ou colega, proceda desrespeitosamente;

LIII – solicitar a interferência de pessoa estranha à instituição com o intuito de obter qualquer benefício funcional, para si ou para outro policial civil;

LIV – deixar, habitualmente, de saldar dívida legítima;

LV – indicar ou insinuar nome de advogado para assistir preso ou pessoa sob processo criminal ou investigação policial;

LVI – solicitar, de particular, auxílio pecuniário para realizar diligência policial;

LVII – deixar de prestar, sem motivo justo, mesmo em horário de folga, auxílio a quem estiver sendo vítima de crime;

LVIII – deixar de prestar o auxílio possível, mesmo em horário de folga, a policial empenhado em ação legal, quando for notória a necessidade desse auxílio;

LIX – exceder, sem justa causa, o número de faltas permitidas pelo Regulamento da Academia de Polícia;

LX – violar ou deixar de preservar local de crime antes ou depois da perícia criminal;

LXI – peticionar ou recorrer em desobediência às normas ou preceitos regulamentares ou em termos inadequados ou com argumentos falsos ou de má fé;

LXII – provocar movimento de paralisação total ou parcial do serviço policial ou qualquer outro serviço, ou dele participar fora dos casos previstos em lei.

#### **c) do terceiro grau:**

I – abandono de cargo, tal considerado a injustificada ausência do policial ao serviço por mais de trinta (30) dias consecutivos;

II – ausência ao serviço, sem causa justificável, por mais de quarenta e cinco (45) dias interpoladamente, durante um (01) ano;

III – procedimento irregular de natureza grave;

IV – ineficiência intencional e/ou reiterada no serviço;

V – aplicação indevida de dinheiro público;

VI – insubordinação grave;

VII – fazer uso, nas horas de trabalho, de substâncias que determinem dependência física ou psíquica;

VIII – conduzir-se com incontinência pública e escandalosa ou promover jogo proibido;

IX – praticar ofensa física contra funcionário, servidor, particular ou preso, salvo se em legítima defesa;

X – causar dano doloso ao patrimônio público;

XI – pedir ou aceitar empréstimo de dinheiro ou valor de pessoa, que trate de interesse ou o tenha na repartição ou esteja sujeita à sua fiscalização;

XII – cometer crime tipificado em lei quando praticado em detrimento de dever inerente ao cargo ou função, ou quando o crime for considerado de natureza grave, a critério da autoridade competente.

#### **d) do quarto grau:**

I – traficar substância que determine dependência física ou psíquica;

II – revelar dolosamente segredo de que tenha conhecimento em razão de cargo ou função, com prejuízo para o Estado ou para particular;

III – praticar tortura ou crimes definidos como hediondos;

IV – exigir, solicitar ou receber vantagens indevidas ou aceitar promessa de tal vantagem, diretamente ou por intermédio de outrem, para se ou para terceiros, em razão das funções, ainda que fora desta (grifo nosso).

As penalidades aplicadas aos cometimentos dessas faltas disciplinares pelos policiais civis são, segundo o art. 104 da Lei nº 12.124/1993, repreensão, suspensão, demissão, demissão a bem do serviço público, cassação de aposentadoria ou disponibilidade.

Costa (2008, p. 148) classifica as sanções disciplinares quanto a sua natureza (moral, pecuniária, mistas e profissionais) e quanto ao seu fim (corretivas, expulsivas e revogatórias), fazendo a seguinte explanação:

[a]s morais, tais como a advertência e a repreensão, afetam o servidor no seu brio e amor-próprio ou na hora e reputação. As pecuniárias como a multa golpeiam as finanças do infrator. As mistas fazem uma coisa e outra, como a de suspensão. A estas três acrescentam-se ainda uma quarta classe a que chamam de profissionais. Estas castigam o funcionário em função de sua carreira ou situação, como a remoção de um lugar para o outro ou transferência para outro cargo ou serviço. A pena de destituição de função pode ser colocada nessa classe das *profissionais*.

[...]

As corretivas objetivam a recuperação do funcionário faltoso. São exemplos dessa classe: a advertência, a repreensão, a multa, a suspensão e a prisão. As expulsivas têm por fim a eliminação do funcionário dos quadros da repartição, tais como: a exclusão e a dispensa. A primeira (demissão) é de usança nos regimes disciplinares civis; as outras, nos regulamentos militares.

As revogatórias, como a cassação de aposentadoria ou disponibilidade, alcançam o faltoso já na situação de inatividade (grifo do autor).

A repreensão é uma censura formal aplicada ao servidor com objetivo de adverti-lo do cometimento de uma falta disciplinar. “É a reprimenda ou admoestação por escrito, deixando, pois, vestígios na ficha funcional” do policial civil (CRETELLA JR, 2009, p. 88). Esta pena será aplicada no caso de descumprimento de dever, de acordo com o art. 105 da Lei nº 12.124/1993.

A suspensão, por sua vez, é o afastamento obrigatório do policial civil do cargo por ele exercido durante certo período, com perda dos seus vencimentos proporcionais aos dias não trabalhados, que não podem exceder 90 (noventa) dias. Pode ocorrer, quanto houver conveniência para o serviço público, sua conversão em multa na base de 50% (cinquenta por cento) por dia de vencimento ou remuneração, e obrigado, neste caso, o servidor a permanecer em serviço. A Lei nº 12.124/1993 traz a seguinte regulamentação a respeito da aplicação dessa pena:

Art. 106 – Aplicar-se-á pena suspensão nos seguintes casos:

I – até trinta (30) dias nas transgressões do primeiro grau ou na reincidência de falta já punida com repreensão;

II – de trinta (30) a noventa (90) dias nas transgressões do segundo grau.

§ 1º - Durante o período de suspensão, o policial civil perderá todos os direitos e vantagens decorrentes do exercício do cargo.

§ 2º - A autoridade que aplicar a pena de suspensão poderá convertê-la, antes de seu início, em multa de cinquenta por cento (50%) dos vencimentos correspondentes ao período da punição, sendo obrigado o policial civil, nesse caso, a permanecer em serviço.

A finalidade da aplicação de tais sanções é, principalmente, corrigir o comportamento do servidor faltoso, para que não pratique mais a conduta prejudicial ao desenvolvimento regular do serviço público. “O castigo disciplinar tem a função de reduzir os desvios. Deve, portanto, ser essencialmente *corretivo*”, segundo Foucault (2007, p. 150). Ao comentar a respeito da finalidade da aplicação da correção no regime disciplinar, Foucault (2007, p. 152 e 153) explica que:

[...] a arte de punir, no regime disciplinar, não visa nem a expiação, nem mesmo exatamente a repreensão. Põe em funcionamento cinco operações bem distintas: relacionar os atos, os desempenhos, os comportamentos singulares a um conjunto, que é ao mesmo tempo campo de comparação, espaço de diferenciação e princípio de uma regra a seguir. Diferenciar os indivíduos em relação uns dos outros e em função dessa regra de conjunto – que se deve fazer funcionar como base mínima, como média a respeitar ou como o ótimo de que se deve chegar perto. Medir em termos quantitativos e hierarquizar em termos de valor as capacidades, o nível, a “natureza” dos indivíduos. Fazer funcionar, através dessa medida “valorizadora”, a coação de uma conformidade a realizar. Enfim traçar o limite que definirá a diferença em relação a todas as diferenças, a fronteira externa do anormal (a “classe vergonhosa” da Escola Militar). A penalidade perpétua que atravessa todos os pontos e controla todos os instantes das instituições disciplinares compara diferencia, hierarquiza, homogeniza, exclui. Em uma palavra, ela *normaliza* (grifo do autor).

O cometimento das transgressões de terceiro e quarto graus poderá acarretar a aplicação das sanções mais graves em desfavor do servidor, que são a demissão, a demissão a bem do serviço público e a cassação da aposentadoria, conforme determinam os artigos 107, 108, e 110 da Lei nº 12.124/1993, nos seguintes termos:

Art. 107 – A sanção cabível para a transgressão disciplinar do terceiro grau é a demissão.

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

Art. 110 – Será cassada a aposentadoria e disponibilidade quando o



aposentado ou disponível praticar, quando no exercício funcional, transgressões disciplinares de terceiro e quarto graus.

A demissão é o ato de expulsar definitivamente o policial civil dos quadros da Administração Pública, cuja consequência é a ruptura do vínculo jurídico que liga o servidor ao Estado. A demissão a bem do serviço público é “o desligamento do policial da ativa dos quadros da Polícia Civil Estadual, com vista a assegurar a manutenção da qualidade do serviço público” (CANO; DUARTE, 2009, p. 217). Segundo Cretella Jr. (2009, p. 91) esta é a mais grave das sanções consignadas no Estatuto e se aplica aos casos em que se verifica a prática, por exemplo, de crime contra a administração, os cofres públicos e o Estado.

Cassação de aposentadoria é a sanção imposta ao policial civil inativo que tenha praticado, em atividade, falta disciplinar que acarrete a pena de demissão ou de demissão a bem do serviço público. A cassação de disponibilidade é a pena que se impõe ao servidor que não assume, no prazo legal, o exercício do cargo ou função em que for aproveitado.

#### 4.2 PROCESSO ADMINISTRATIVO-DISCIPLINAR

O processo administrativo-disciplinar é o instrumento formal composto por um conjunto de iniciativas da Administração que envolve o servidor público, possibilitando-lhe, porém, a mais ampla defesa, antes da edição do ato final da autoridade maior, decisão que o absolve ou o condena, depois de analisar-lhe a conduta que teria configurado, por ação ou omissão, a falta disciplinar. O objetivo do processo administrativo-disciplinar é, segundo Cretella Jr. (2009, p. 77) “a tutela da hierarquia através da apuração imediata da falta cometida e, em seguida, da aplicação justa da pena cominada ao Estatuto do Funcionário, na sua respectiva esfera (União, Estado ou Município)”.

A Lei nº 13.441, de 29 de janeiro de 2004, que dispõe sobre o Processo Administrativo-disciplinar aplicável aos Policiais Cíveis de Carreira do Estado do Ceará determina, no parágrafo único de seu art. 1º, que o processo administrativo-disciplinar “será obrigatório quando a transgressão, por sua natureza, possa em tese

acarretar a pena de demissão, demissão a bem do serviço público ou cassação de aposentadoria ou disponibilidade”.

O processo administrativo-disciplinar, de acordo com o art. 2º da Lei nº 13.441, de 29 de janeiro de 2004, “poderá ser precedido de sindicância, procedimento investigativo prévio destinado à apuração de fato que possa constituir transgressão disciplinar para efeito de identificação dos possíveis responsáveis”, podendo, também, segundo o parágrafo único deste artigo, “ter por base elementos informativos, investigação preliminar, inquérito policial, inquérito policial-militar, sempre que o fato e sua autoria estiverem suficientemente caracterizados, a critério da autoridade que determinar a instauração do processo”.

O processo administrativo-disciplinar poderá ser instaurado mediante ato do Governador do Estado ou mediante portaria do Controlador-Geral de Disciplina, onde ato ou portaria serão publicados no Diário Oficial do Estado, “devendo conter um resumo das acusações, com todas suas circunstâncias, bem como a indicação dos dispositivos legais em que se acha incurso o indiciado e a identificação deste”, conforme determina o art. 15 da Lei nº 13.441, de 29 de janeiro de 2004.

Com a publicação, os autos do processo são distribuídos para umas das Comissões Cíveis Permanentes de Processos Disciplinares, criadas pela Lei Complementar nº 98/2011, no seu art. 11, com atribuição de apurar faltas disciplinares cometidas pelos servidores dos órgãos de segurança pública e do sistema penitenciário, o qual se incluem os delegados de Polícia Civil, compostas por três membros, que serão indicados mediante ato do Controlador-Geral de Disciplina, ou a quem por delegação couber, dentre Delegados de Polícia ou Servidores Públicos Estáveis, sendo um presidente, um membro e um secretário.

Em 6 de setembro de 2011 foram constituídas três Comissões Cíveis Permanentes de Processos Disciplinares, cada uma composta por dois delegados e um escrivão, cujas funções de presidente e membro foram ocupadas por uma de secretário pelos escrivães. Em 30 de março de 2012 foi constituída mais uma Comissão Cível Permanente de Processo Disciplinar, cuja composição de seus integrantes foi formada nos mesmos moldes das três primeiras.

O processo administrativo-disciplinar é composto basicamente de quatro fases distintas, que são: instrução, defesa, relatório e julgamento (CRETELLA JR, 2009, p. 78).

A instrução, também chamada de inquérito, é a fase em que a Comissão Civil Permanente de Processo Disciplinar colhe todos os elementos probatórios da existência do cometimento da falta disciplinar, apontando o servidor responsável pelo seu cometimento. Nessa fase, segundo Cretella Jr. (2009, p. 79), a comissão:

[...] procederá a todas as diligências convenientes, recorrendo, quando necessário, a técnicos ou peritos. Nesse sentido, a Comissão ouvirá o indiciado ou indiciados, providenciará a juntada de documentos, inquirirá testemunhas, solicitando a cooperação de técnicos e peritos autorizados para investigações diversas como a de autenticidade de documentos, a gráfica, a contábel, enfim, para quaisquer empreendimentos que escapem ao imediato alcance das autoridades processantes.

A defesa é “o conjunto de argumentos que o indiciado reúne a seu favor, complementados por documentos e testemunhas” (CRETELLA JR, 2009, p. 79). Nessa fase, a defesa do servidor está sob o manto do contraditório e da ampla defesa, cuja previsão encontra-se no art. 5º, LV da Constituição Federal de 1988, nos seguintes termos: “aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes”, Assim, para a imposição de uma sanção ao servidor infrator, o processo administrativo-disciplinar terá que se desenvolver sob o crivo do contraditório e da ampla defesa.

A Lei nº 9.826, de 14 de maio de 1974, que dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado, no seu art. 184, faz a seguinte explicação como tais garantias devem ser asseguradas ao servidor, quando diz:

Art. 184 - Assegurar-se-á ao funcionário, no procedimento disciplinar, ampla defesa, consistente, sobretudo:  
I - no direito de prestar depoimento sobre a imputação que lhe é feita e sobre os fatos que a geraram;  
II - no direito de apresentar razões preliminares e finais, por escrito, nos termos deste Estatuto;  
III - no direito de ser defendido por advogado, de sua indicação, ou por defensor público, também advogado, designado pela autoridade competente;

- IV - no direito de arrolar e inquirir, reinquirir e contraditar testemunhas, e requerer acareações;
- V - no direito de requerer todas as provas em direito permitidas, inclusive as de natureza pericial;
- VI - no direito de arguir prescrição;
- VII - no direito de levantar suspeições e arguir impedimentos.

O relatório é a peça final da apuração realizada pela comissão processante, e que encerra os trabalhos por ela realizados, sendo, em seguida, os autos do processo administrativo-disciplinar encaminhados para a autoridade julgadora. De acordo com o art. 30 da Lei nº 13.441, de 29 de janeiro de 2004, esse documento deve conter:

- Art. 30. O relatório conclusivo, assinado por todos os membros da comissão processante, deve apresentar:
- I - a exposição sucinta da acusação e da defesa;
  - II - a exposição dos motivos de fato e de direito em que se fundar o entendimento final da comissão;
  - III - a indicação dos principais artigos de lei aplicados;
  - IV - o dispositivo, concluindo se o policial civil é ou não culpado das acusações, com a indicação, para a autoridade julgadora, quando for o caso, da penalidade sugerida e dos principais artigos de lei que fundamentam a aplicação da pena.

O julgamento é o “[...] pronunciamento final da autoridade administrativa competente, dizendo qual irregularidade houve e quem é seu autor, caso em que é fixada a sanção do indiciado” (CRETELLA JR, 2009, p. 80). Essa fase compete “à autoridade superior que mandou instaurá-lo. Se a penalidade a ser aplicada exceder sua alçada, o processo será encaminhado à autoridade competente, para que decida” (MELLO, 2013, p. 331). Esta é a determinação dos parágrafos primeiro e segundo do art. 11 da Lei Complementar nº 98/2011, ao regulamentarem o julgamento dos processos administrativo-disciplinares, nos seguintes termos:

- §1º Os relatórios finais dos processos administrativo-disciplinares serão decididos pelo Controlador-Geral de Disciplina, antes do envio para publicação ou, se for o caso, do envio ao Governador do Estado, para decisão que seja de competência legal; podendo este determinar quaisquer outras providências que se fizerem necessárias à regularidade do processo e decisão.
- §2º Nos processos administrativo-disciplinares em que a pena seja a de demissão, após decididos pelo Controlador-Geral de Disciplina e, antes do envio ao Governador do Estado, deverá ser encaminhado para a Procuradoria Geral do Estado, com o fito de atestar a regularidade do procedimento.

No caso de pena de até 90 (noventa) dias de suspensão, sua aplicação cabe ao Controlador-Geral de Disciplina. Já as penas de demissão, demissão a bem do serviço público e cassação da aposentadoria são de competência do Governador do Estado. Assim, ao final da apuração do processo administrativo-disciplinar, dependendo da natureza da sanção aplicada ao policial civil, sua aplicação caberá ao Controlador-Geral de Disciplina ou ao Governador do Estado.

Das decisões proferidas pelo Controlador-Geral caberá recurso, no prazo de 10 (dez) dias, dirigido ao Conselho de Disciplina e Correição (art. 30 da Lei Complementar nº 98/2011). Das “decisões definitivas tomadas no âmbito da Controladoria Geral de Disciplina, somente poderá discordar o Governador do Estado” (parágrafo único do art. 30 da Lei Complementar nº 98/2011).

Do julgamento proferido pelo Governador do Estado caberá recurso, no prazo de cinco dias, contados da publicação da decisão para a própria autoridade julgadora, “quando a decisão houver sido proferida contra expressa disposição legal” ou “quando a decisão condenatória for divergente da conclusão constante do relatório conclusivo da comissão processante”, conforme determina o art. 30 da Lei nº 13.441/2004.

Segundo o art. 10 da Lei nº 13.441/2004, “a comissão processante dispõe de um prazo de 90 (noventa) dias, a contar do recebimento dos autos, para a conclusão do processo administrativo-disciplinar, e de mais 15 (quinze) dias para deliberação, confecção e remessa do relatório conclusivo”, perfazendo um total de 105 (cento e cinco) dias, prazo final para a Comissão Civil Permanente de Processo Disciplinar concluir a apuração. No caso de haver mais de um policial civil processado, os prazos serão computados em dobro, de acordo com o parágrafo único do mencionado artigo.

De qualquer forma, a inobservância dos prazos acima aludidos não acarreta a nulidade do processo administrativo-disciplinar, desde que não seja atingido pelo fenômeno da prescrição (art. 12 da Lei nº 13.441/2004), que cessa o direito da Administração de punir o servidor infrator. O prazo prescricional é, em regra, de seis anos, computado da data em que foi praticado o ilícito pelo policial

civil, salvo no caso de a falta disciplinar ser também ilícito previsto como crime, o qual “prescreve nos prazos e condições estabelecidos na legislação penal”, e no caso do “ilícito de abandono de cargo, que é imprescritível”, conforme determina o art. 14 da Lei nº 13.441/2004.

#### 4.3 ANÁLISE DOS PROCESSOS ADMINISTRATIVO-DISCIPLINARES EM TRAMITAÇÃO NA CÉLULA DE PROCESSO ADMINISTRATIVO-DISCIPLINAR CIVIL - CEPAD

Durante a realização das entrevistas e das conversas informais, chamaram atenção as afirmações acerca da celeridade das apurações realizadas pela CGD, em comparação às realizadas pela Corregedoria-Geral dos Órgãos de Segurança Pública e Defesa Social. Segundo as falas, percebe-se que essa velocidade está incutindo temor nos servidores, em razão da possibilidade real da aplicação de uma punição, caso seja comprovado o cometimento de transgressão disciplinar por parte do policial civil. Diante dessa constatação, de imediato, novamente chamou atenção o fato de a prevenção e a celeridade nas apurações das faltas disciplinares serem dois dos principais paradigmas do controle da atividade policial incorporados pela CGD, conforme discutido no item 3.3.

Partindo dessa constatação, resolveu-se verificar se a celeridade estava realmente sendo implementada e se, de fato, tal situação poderia influir de alguma forma na prevenção do cometimento de possíveis transgressões disciplinares cometidas pelos delegados de Polícia Civil do Estado do Ceará.

A celeridade e a duração razoável do processo são requisitos que andam juntos, estando esses direitos expressamente previstos na Constituição Federal de 1988, quando diz, em seu art. 5º, LXXVIII, que “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”. Para Nery Junior (2010, p. 319 e 320),

[o] tempo no processo assume importância vital nos dias de hoje, porquanto a aceleração das comunicações via *web (internet, e-mail)*, fax, celulares, em conjunto com a globalização social, cultural e econômica, tem feito com que haja maior cobrança dos jurisdicionados e administrados para que haja solução rápida dos processos judiciais e administrativos.

Essa globalização deu mais visibilidade às vantagens e desvantagens, acertos e equívocos dos poderes públicos em virtude da exposição a que eles estão sujeitos, situação que é decorrente da transparência que deve existir no estado democrático de direito.

Melhorar a prestação do serviço público para melhor servir a população no que tange aos processos judiciais e administrativos tem custo econômico e político e deveria estar nas prioridades dos governantes, que, de outra parte, têm interesse em manter o *status quo*.

Há muito tempo existe um debate a respeito da ligação da morosidade do processamento de ilícitos (administrativos, cíveis e penais) cometidos por servidores públicos, especialmente os policiais, com a falta de punição no Brasil e, por consequência, o fomento à prática da corrupção. A Organização Não-Governamental Transparência Internacional, por exemplo, divulgou, em 9 de julho de 2013, a maior pesquisa já realizada pela instituição a respeito da corrupção no mundo, denominada Barômetro Global da Corrupção<sup>39</sup> 2013. Foram entrevistadas 114 mil pessoas em 107 países e o resultado mostrou que a corrupção está generalizada, chegando à conclusão de que, nos últimos 12 meses, não houve nenhuma melhoria ou diminuição dessa prática no mundo, a partir dos dados levantados pelas pesquisas anteriores.

No caso do Brasil<sup>40</sup>, os entrevistados afirmaram, por exemplo, que 72% sentiram que o Legislativo era corrupto/extremamente corrupto, 70% acharam que a polícia era corrupta/extremamente corrupta, 50% que o Judiciário era corrupto/extremamente corrupto e 46% sentiram que os funcionários públicos eram corruptos/extremamente corruptos.

A demora na apuração e nos julgamentos dos crimes também é apontada como sendo um dos fatores a fomentar a impunidade no Brasil. Recentemente os representantes das organizações internacionais de defesa dos direitos humanos<sup>41</sup>, a *Human Rights Watch* e a Anistia Internacional, ao se manifestarem a respeito do “atraso de mais de duas décadas no julgamento do chamado Massacre do

---

<sup>39</sup> Disponível em:

<[http://www.transparency.org/news/pressrelease/bribe\\_paying\\_still\\_very\\_high\\_worldwide\\_but\\_people\\_ready\\_to\\_fight\\_back](http://www.transparency.org/news/pressrelease/bribe_paying_still_very_high_worldwide_but_people_ready_to_fight_back)>. Acesso em: 5 ago. 2013.

<sup>40</sup> Disponível em: <<http://www.transparency.org/gcb2013/country/?country=brazil>>. Acesso em: 5 ago. 2013.

<sup>41</sup> Disponível em:

<[http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2013/04/130412\\_hrwa\\_anistia\\_carandiru\\_1k.shtml](http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2013/04/130412_hrwa_anistia_carandiru_1k.shtml)>. Acesso em: 5 ago. 2013.

Carandiru”, afirmaram que tal situação “perpetua e favorece a cultura da impunidade no Brasil”.

A morosidade na apuração dos ilícitos cometidos pelos policiais civis é considerada, pelos delegados de Polícia Civil entrevistados, como uma forma de promover a impunidade, passando a mensagem subliminar que, caso cometa algum desvio de conduta, nada acontecerá, pois, em razão da demora na apuração das transgressões disciplinares, elas acabam prescrevendo.

“Vejo como positiva a celeridade processual, pois dá credibilidade à Polícia Civil e evita que ocorram transgressões disciplinares. A celeridade causa um temor ao policial e evita que o mesmo cause transtornos para a Administração”, afirmou um Delegado de Polícia Civil e professor universitário. Outro delegado, ao ser indagado a respeito de sua percepção a respeito do novo modelo de controle da atividade policial, respondeu que:

O que se comenta é que os processos são mais céleres do que no modelo anterior. Agora a CGD está mais rigorosa em relação à apuração dos PADs. A celeridade da CGD vem causando maior temor, em relação ao modelo antigo, no entanto acredita que essa venha acompanhada de rigor na apuração para que se possa dissidir com maior justiça.

Para um dos entrevistados, com mais de vinte anos no exercício do cargo de delegado de Polícia Civil, figurando como acusado em processo administrativo,

[...] a CGD foi criada porque a corregedoria unificada não atendia aos anseios do povo, pois caía no descredito da população, haja vista a demora dos procedimentos, gerando a impunidade. Era comum ouvir das pessoas a pergunta: “cadê o processo daquele soldado? Ficou na impunidade? Não vai ser punido, não?”

Segundo um dos advogados que atuou na antiga Corregedoria-Geral dos Órgãos de Segurança Pública e Defesa Social e atualmente milita na CGD, “a demora da apuração do modelo anterior trazia prejuízo real ao servidor, pois fica impedido de exercer cargos de comissão em confiança, titularidade de delegacia, por exemplo”. Em seu ponto de vista, tal situação beneficia o delegado inocente, pois “a celeridade do atual modelo garante uma resposta ágil, beneficiando o servidor, pois evita desgaste psicológico por estar respondendo um PAD”. Ao final



da entrevista, mencionado advogado afirmou: “não tenho nenhuma dúvida que os delegados e policiais civis temem hoje a CGD mais do que a corregedoria anterior, em razão do elevado número de punições aplicadas pela CGD”.

Para os delegados entrevistados que exerceram a função de corregedor na antiga Corregedoria-Geral dos Órgãos de Segurança Pública e Defesa Social e que atualmente exercem suas funções na CGD, o modelo atual é mais eficiente do que o anterior, pois, de acordo com um deles,

[...] o modelo anterior não funcionava, era um “faz de conta”, pois apesar de ser moderno, no que diz respeito à integração das polícias, na verdade os casos mais graves não eram apurados com rigor e com a celeridade devida, fato que gerava a sensação de impunidade.

Compartilhando do mesmo entendimento, assim se manifestou um delegado que atua há três anos no controle da atividade policial:

Com certeza esse modelo é melhor que o anterior, porque a CGD processa e julga, em algumas situações, impondo a sanção ao acusado. A celeridade da apuração faz crer aos servidores englobados pela lei que efetivamente as condutas transgressivas terão uma análise preliminar e julgamento num exíguo espaço de tempo, fazendo com que a população acredite na punição do mal policial e freie o ímpeto criminoso dos servidores que se desvirtuem da correta conduta administrativa. A consequência disso é um impacto na sensação de impunidade daqueles que usualmente transgridem os deveres e obrigações dos servidores públicos.

Ainda se posicionando no mesmo sentido dos delegados anteriores, para um delegado, também há três anos trabalhando no controle da atividade policial,

[...] o novo modelo é melhor que o anterior, porque o anterior era mais burocrático e mais lento, não tendo a possibilidade de aplicar a sanção que era sugerida, ficando sempre na dependência de um órgão externo, no caso do PAD, a PGE. Além disso, nem a sanção sugerida nas sindicâncias era possível ser aplicada pela própria Corregedoria-Geral. Pedagogicamente isso não dava credibilidade ao órgão e nem servia de exemplo para que os policiais não praticassem os desvios de conduta. A celeridade na apuração e no processamento das denúncias é um fator importante para a credibilidade para CGD, pois a sociedade passa a não ter mais aquela sensação de impunidade e de injustiça, além do efeito pedagógico na própria instituição, pois os policiais passam a ter medo de cometerem desvios de conduta.

No entanto, um dos delegados que atua no controle da atividade policial chama a atenção para um fato importante acerca do efeito negativo da celeridade

em face de uma apuração de um suposto cometimento de transgressão disciplinar por parte de um policial civil, ao dizer que:

Não há dúvida que o novo modelo é mais rápido do que o anterior. Mas acho que, em algumas situações, a rapidez pode gerar injustiça, pois podem deixar de ser realizadas algumas diligências essenciais para demonstração da necessidade de instauração de processos.

Essa preocupação é compartilhada por outro delegado, que também trabalha na CGD, ao afirmar que “a celeridade é bem vinda, desde que as garantias mínimas previstas na Constituição Federal caminhem com ela, sob pena de se cometerem injustiças com o servidor”.

Observa-se que, de fato, na percepção dos delegados e advogados entrevistados, a celeridade na apuração dos desvios de conduta pode ter um efeito preventivo no cometimento de tais desvios por parte dos delegados de polícia, em razão de as transgressões por eles cometidas serem investigadas, processadas e julgadas de forma célere, podendo, ao final, ser aplicada uma sanção disciplinar.

Para verificar as afirmações acerca da celeridade da tramitação dos procedimentos realizados pela CGD, foi escolhida, como fonte das coletas dos dados e informações a respeito dos Processos Administrativo-disciplinares instaurados para apurar as faltas disciplinares cometidas pelos Delegados de Polícia Civil do Estado do Ceará, a Célula de Processo Administrativo-disciplinar Civil – CEPAD, órgão de execução programática, subordinado à Coordenadoria de Disciplina Civil, conforme determina o Decreto nº 30.608, de 22 de julho de 2011, que instituiu a Estrutura Organizacional da Controladoria Geral de Disciplina dos Órgãos de Segurança Pública e Sistema Penitenciário – CGD. Por sua vez, o Decreto nº 30.993, de 11 de setembro de 2012, que regulamenta a estrutura organizacional da CGD, no seu art. 16, disciplina da seguinte forma as funções da Célula de Processo Administrativo-disciplinar Civil:

Art.16 Compete à Célula de Processo Administrativo-disciplinar Civil (Cepad):  
I – gerenciar as atividades administrativas das Comissões;  
II – acompanhar e supervisionar os Processos Administrativo-disciplinares (PADs) distribuídos pelo Coordenador;

- III – ratificar os relatórios em caso de concordância e fundamentar quando houver discordância, bem como retornar os feitos e determinar novas diligências às Comissões, quando verificar que os instrumentos probatórios ainda são insuficientes para fundamentar o parecer;
- IV – assessorar o Coordenador quanto a exame e emissão de pareceres dos procedimentos administrativo-disciplinares;
- V – auxiliar na elaboração de relatórios mensais de produtividade e desempenho consoante os critérios estabelecidos no artigo 15 da Lei Complementar nº 98, de 13 de junho de 2011;
- VI – exercer outras atividades correlatas.

Foram escolhidos como objeto de coleta e análise de dados, especialmente no que se referem à celeridade, os processos administrativo-disciplinares, instaurados para apurar transgressão disciplinar cometida por delegado de Polícia Civil, concluídos e arquivados, ou seja, os casos em que não cabiam mais recursos e cujas punições haviam sido publicadas no Diário Oficial do Estado no período de 1º de julho de 2011 a 31 de julho de 2013. Para essa verificação, foram estabelecidos três marcos de tempo para medir tal situação.

O primeiro, denominado de “prazo para instauração do PAD”, visa saber o tempo que levou para a denúncia do cometimento da falta disciplinar se transformar em Processo Administrativo-disciplinar – PAD, compreendendo o período de tempo entre o recebimento da denúncia até a publicação da Portaria que instaura o processo. O recebimento da denúncia é a notícia do possível cometimento de uma falta disciplinar por delegado de polícia, que chegou ao conhecimento da antiga Corregedoria-Geral dos Órgãos de Segurança Pública e Defesa Social ou da CGD. O marco temporal da instauração do processo administrativo-disciplinar é a data da publicação no Diário Oficial do Estado do Ceará da Portaria do Controlador Geral de Disciplina, narrando os fatos objeto da apuração, ou seja, “devendo conter um resumo das acusações, com todas as suas circunstâncias, bem como a indicação dos dispositivos legais em que se acha incurso o indiciado e a identificação deste”, conforme determina a Lei nº 13.441, de 29 de janeiro de 2004, que dispõe sobre o processo administrativo-disciplinar aplicável para os policiais civis de carreira.

O segundo, denominado de “prazo da tramitação do PAD”, tem como objetivo saber quanto tempo levou para ser concluído o PAD. Para isso, foi feita a soma do tempo em que as Comissões de Processo Administrativo-disciplinar Civil

levaram para concluir a instrução<sup>42</sup> e o prazo da conclusão do julgamento, sendo este contado a partir da publicação da decisão no Diário Oficial do Estado, que pode ser da lavra do Controlador-Geral de Disciplina, no caso da aplicação das penas de repreensão e suspensão, ou do Governador, quando for o caso de aplicação das sanções de demissão, demissão a bem do serviço público, cassação de aposentadoria ou disponibilidade.

O terceiro, intitulado de “prazo total da apuração”, faz o cômputo do prazo a partir do recebimento da denúncia até a conclusão final do PAD, ou seja, é o período compreendido entre a data do recebimento da denúncia até a data do dia da publicação da decisão do julgamento no Diário Oficial do Estado.

Segundo os levantamentos realizados na CEPAD, em 2011 foram instaurados 30 (trinta) processos administrativo-disciplinares para apurar a conduta dos servidores da Polícia Civil (delegados, escrivães e inspetores), sendo que quatro foram para apurar as transgressões disciplinares cometidas por delegados, figurando, em cada processo, um acusado, perfazendo um total de 4 (quatro).

No ano seguinte, 2012, foram instaurados 59 (cinquenta e nove) processos administrativo-disciplinares para apurar a conduta dos servidores da Polícia Civil (delegados, escrivães e inspetores), sendo que 15 (quinze) foram para apurar transgressões disciplinares cometidas por delegados, onde, em três processos, figuravam como acusados cinco delegados - um com três e os demais com um - perfazendo um total 19 (dezenove) delegados respondendo a processo.

Até 31 de julho de 2013 foram instaurados 28 (vinte e oito) processos administrativo-disciplinares para apurar a conduta dos servidores da Polícia Civil (delegados, escrivães e inspetores), sendo que 13 (treze) foram para apurar transgressões disciplinares cometidas por delegados, figurando em cada processo um acusado, perfazendo um total de 13 (treze).

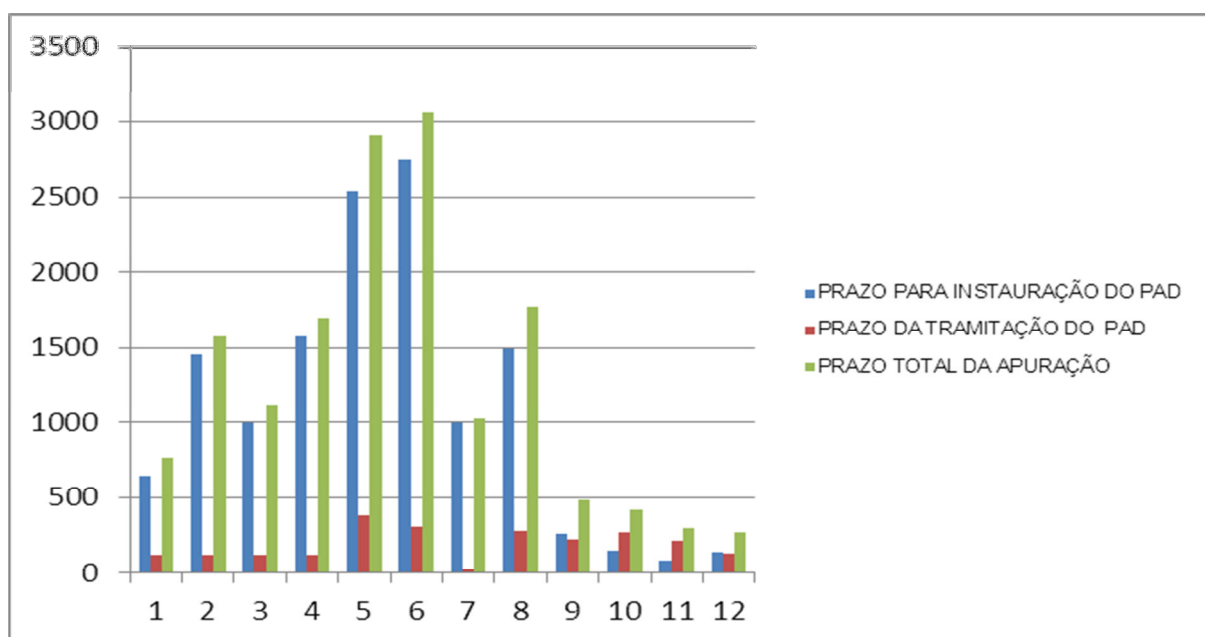
---

<sup>42</sup> Este prazo, em regra, é de 105 (cento e cinco) dias quando apenas figurar como indiciado um servidor, sendo computado em dobro, 210 (duzentos e dez) dias, se houver mais de um indiciado, conforme art. 10 da Lei nº 13.441/2004.

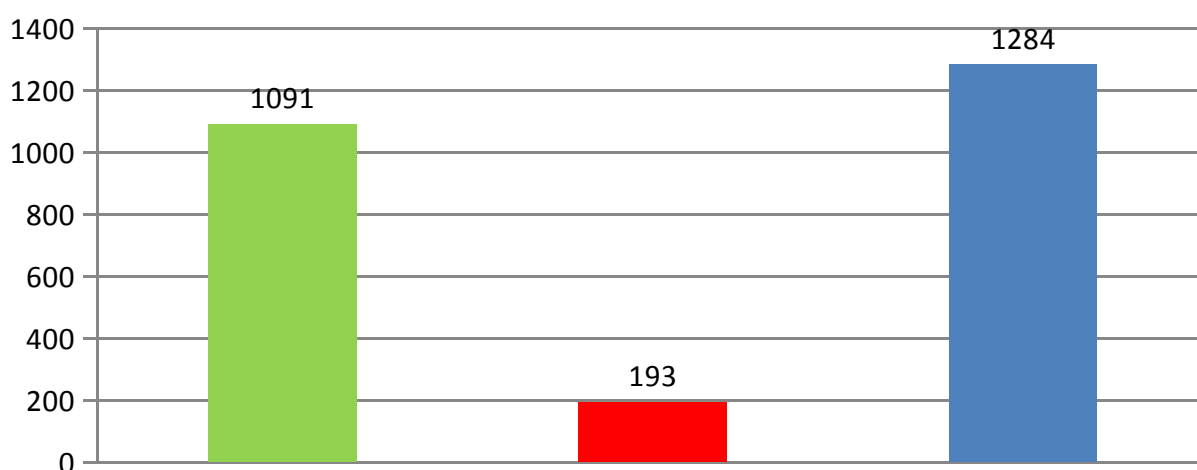
Inicialmente é importante informar que, apesar das Portarias instauradoras dos processos administrativo-disciplinares e das decisões serem de conhecimento público, pois são publicadas no Diário Oficial do Estado do Ceará, não serão divulgados os nomes dos acusados nem os números dos procedimentos. A tabela abaixo faz o seguinte resumo dos dados levantados na CEPAD:

Nº PAD	DATA DO RECEBIMENTO DA DENÚNCIA	FALTA DISCIPLINAR IMPUTADA A DELEGADO DE POLÍCIA CIVIL	DATA DA PUBLICAÇÃO DA PORTARIA	DATA DA DECISÃO PUBLICADA	DECISÃO	FALTA DISCIPLINAR IMPOSTA A DELEGADO DE POLÍCIA CIVIL	PRAZO PARA INSTAURAÇÃO DO PAD	PRAZO DA TRAMITAÇÃO DO PAD	PRAZO TOTAL DA APURAÇÃO
1	30/11/09	Art. 103, "c", III	06/09/11	04/01/12	Suspensão 90 dias	art.103, "b", XXV e XLIV	645	120	765
2	09/09/07	Art. 103, "b", XXXV, "c", III	06/09/11	04/01/12	Suspensão 30 dias	art.103, "b", XXXV	1458	120	1578
3	10/12/08	Art. 103, "c", IV	06/09/11	04/01/12	Repreensão	art. 100, I	1000	120	1120
4	09/05/07	Art. 103, "d", IV	06/09/11	04/01/12	Absolvição		1581	120	1701
5	28/01/05	Art. 103, "c", XII, e "d", IV	09/01/12	21/01/13	Cassação de aposentadoria	art.103, "d", IV	2537	378	2915
6	26/08/04	Art. 103, "c", XII	13/03/12	15/01/13	Absolvição		2756	308	3064
7	20/05/09	Art. 103, "d", III	09/02/12	09/03/12	Absolvição		995	29	1024
8	03/04/08	Art. 103, "d", III	03/05/12	06/02/13	Absolvição		1491	279	1770
9	11/10/11	Art. "c", inciso III e XI	29/06/12	06/02/13	Repreensão	Art.100, I	262	222	484
10	06/02/12	Art. 100, II, art. 103, "c", III	03/07/12	01/04/13	Absolvição		148	272	420
11	27/07/12	Art. 100, I, II, VIII e XII, art. 103, "b", I, II, XVI, XX, e XXIV e "c", III, X e XII	16/10/12	17/05/13	Demissão	Art.103, "b", I, II, XVII, XIX e XXIV, "c" III, X e XI	81	213	294
12	27/08/12	Art. 100, le II, art. 103, e "c", III	11/01/13	23/05/13	Absolvição		137	132	269

Para facilitar a compreensão dos dados colhidos na CEPAD, foi confeccionado o gráfico abaixo, que demonstra a medição dos prazos para a instauração do PAD, sua tramitação e o total da apuração.

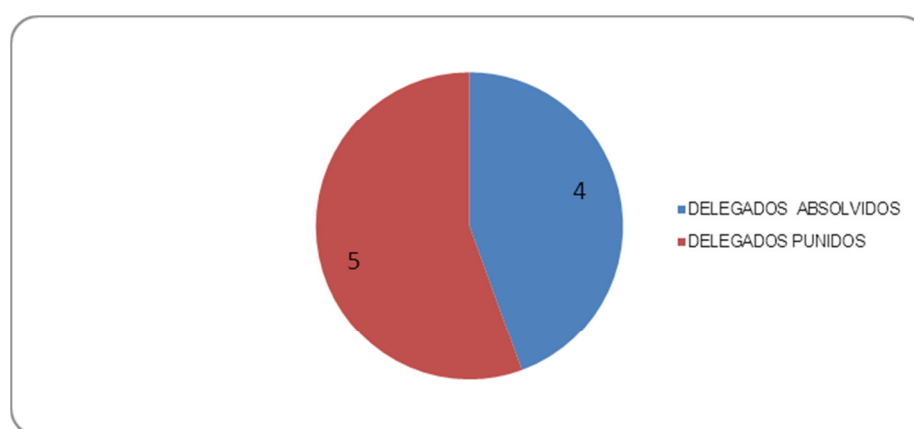
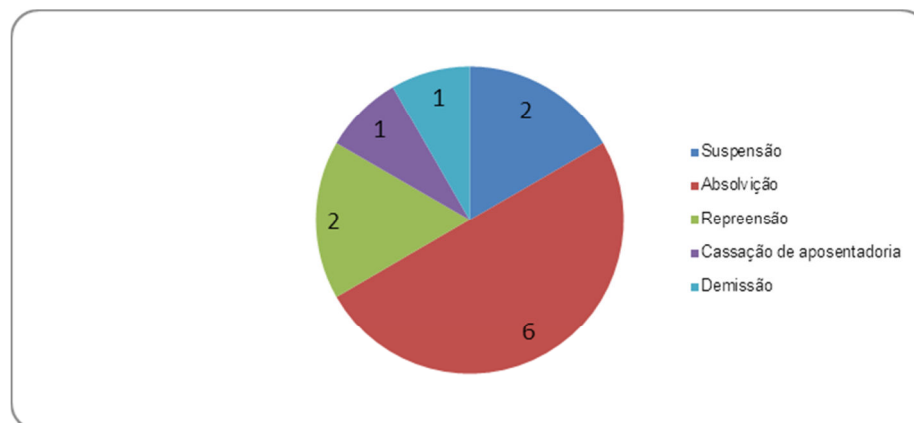


É importante destacar que as denúncias que fomentaram a instauração dos processos, de um a oito, foram feitas antes da criação da CGD, em 20 de junho de 2011, e nelas se observa um prazo elevado para instauração dos processos administrativo-disciplinares, fato que não ocorre com os processos de nove a doze, cujas denúncias foram realizadas depois da instituição da CGD. O prazo médio da instauração do PADs foi de 1.091 (mil e noventa e um) dias. A demora em se instaurar os PADs, nos processos de um a oito, elevou o tempo total para se finalizar a apuração, fato não detectado nos procesos de nove a doze. Nesse caso, a média do prazo total da apuração foi de 1.284 (mil duzentos e oitenta e quatro) dias. O prazo médio da tramitação dos processos administrativo-disciplinares foi de 193 (cento e noventa e três) dias. O gráfico abaixo resume os prazos médios acima aludidos:



Das doze decisões publicadas, verifica-se que ocorreram seis absolvições e seis aplicações de sanções aos delegados de Polícia Civil acusados, sendo duas de repreensão, duas de suspensão, uma de demissão e uma de cassação de aposentadoria.

Figuravam como acusados, nos doze processos administrativo-disciplinares, nove delegados de Polícia Civil, pois três deles responderam a dois processos. Cinco foram punidos, sendo que um deles foi punido duas vezes em processos diferentes. Os gráficos abaixo representam a porcentagem do resultado final dos julgamentos e dos delegados absolvidos e punidos.



Após a análise dos processos administrativo-disciplinares que tramitaram no âmbito da CGD, resolveu-se fazer uma comparação com os processos administrativo-disciplinares que tramitaram sob a égide do modelo anterior, cuja denúncia era recebida e investigada pela Corregedoria-Geral dos Órgãos de Segurança Pública e Defesa Social. O processo era instaurado mediante Portaria do Secretário de Segurança Pública publicada no Diário Oficial do Estado, a apuração ocorria no âmbito da Procuradoria-Geral do Estado e o julgamento ficava a cargo do Secretário de Segurança Pública e Defesa Social, se fosse o caso de serem aplicadas penas de repreensão ou suspensão, ou do Governador, caso fossem aplicadas penas de demissão, demissão a bem do serviço público, cassação de aposentadoria ou disponibilidade.

O objetivo é fazer uma comparação entre os processos administrativo-disciplinares que tramitaram nos dois modelos de controle, para verificar se procedem as afirmações de que o modelo atual é mais célere e está punindo mais os delegados de Polícia Civil que o anterior. Para isso, foi utilizada a mesma

metodologia da pesquisa anterior, ou seja, foram escolhidos como objeto de coleta e análise de dados, especialmente no que se refere à celeridade, os processos administrativo-disciplinares instaurados para apurar cometimento de transgressão disciplinar cometida por delegados de Polícia Civil concluídos e arquivados, ou seja, os casos em que não cabiam mais recursos e cujas punições foram publicadas no Diário Oficial do Estado.

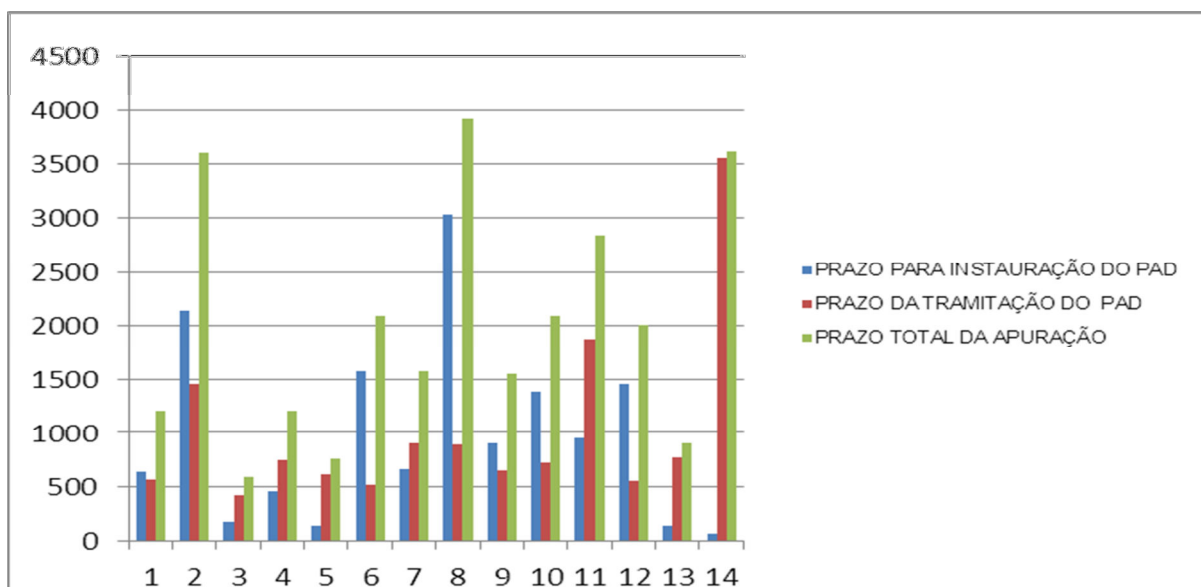
Foram identificados dezessete processos administrativo-disciplinares arquivados, sendo que, em três deles, a decisão não havia sido publicada no Diário Oficial do Estado. Diante dessa constatação, foram coletados e analisados os dados de quatorze processos, onde figuram com acusados quinze delegados de Polícia Civil, pois, em um dos processos, dois delegados estão como acusados.

A tabela abaixo faz um resumo dos dados levantados nos processos administrativo-disciplinares acima aludidos.

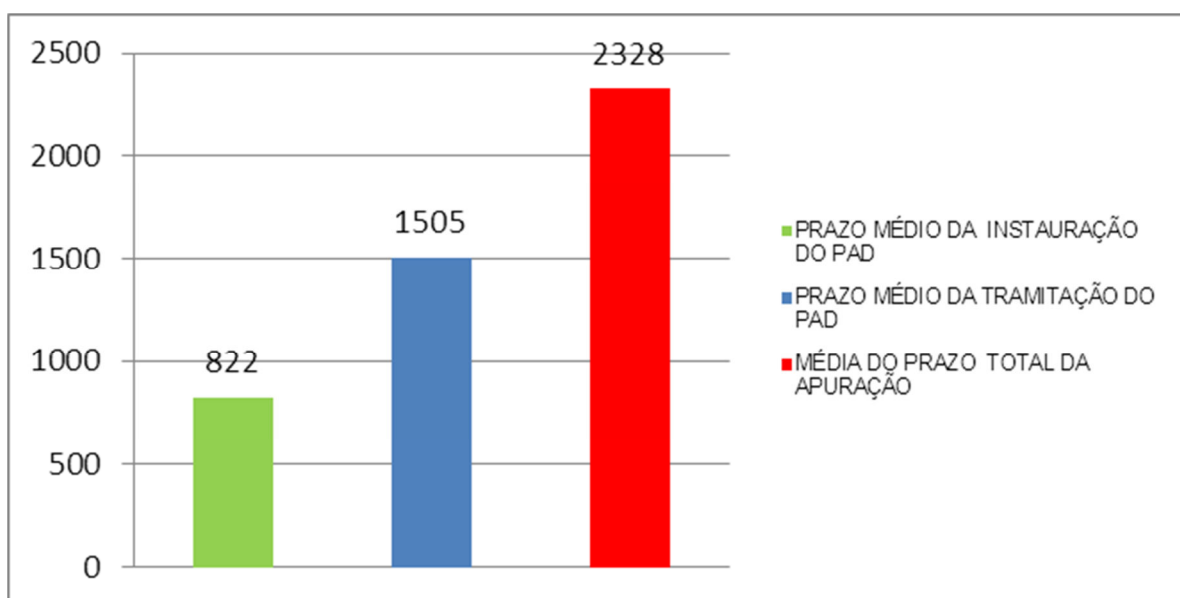
Nº PAD	FALTA DISCIPLINAR IMPUTADA A DELEGADO DE POLÍCIA CIVIL	DATA DO RECEBIMENTO DENÚNCIA	DATA DA PORTARIA	DATA DA DECISÃO PUBLICADA	DECISÃO	PRAZO PARA INSTAURAÇÃO DO PAD	PRAZO DA TRAMITAÇÃO DO PAD	PRAZO TOTAL DA APURAÇÃO
1	103, "c", III	10/10/08	08/07/10	30/01/12	Absolvição	636	571	1207
2	103, "c", XII	22/03/02	03/02/08	30/01/12	Absolvição	2144	1457	3601
3	103, "c", II	15/06/10	06/12/10	30/01/12	Absolvição	174	420	594
4	103, "c", III	09/10/08	11/01/10	30/01/12	Absolvição	459	749	1208
5	103, "b", IX, X, XXX e "c", XII	19/11/09	07/04/10	14/12/11	Absolvição	139	616	755
6	103, "c", III	19/07/06	09/11/10	10/04/12	Absolvição	1574	518	2092
7	103, "d", IV	30/06/08	28/04/10	19/10/12	Absolvição	667	905	1572
8	103, "c", III	03/05/01	20/08/09	30/01/12	Suspensão 90 dias	3031	893	3924
9	103, "c", III e "d", IV	16/04/08	05/10/10	16/07/12	Absolvição	902	650	1552
10	103, "c", III	18/10/06	28/07/10	16/07/12	Absolvição	1379	719	2098
11	103, "c", XII	31/03/03	08/11/05	03/01/11	Absolvição	953	1882	2835
12	103, "c", III e IV	02/07/01	28/06/05	03/01/07	Absolvição	1457	554	2011
13	103, "c", IV e "d" III	27/11/08	07/04/09	17/05/11	Absolvição	131	770	901
14	103, "c", XII	28/02/97	30/04/97	30/01/07	Absolvição	61	3562	3623

O gráfico a seguir demonstra a medição dos prazos da instauração do PAD, de sua tramitação e do total da apuração, no modelo de controle anterior à criação da CGC:



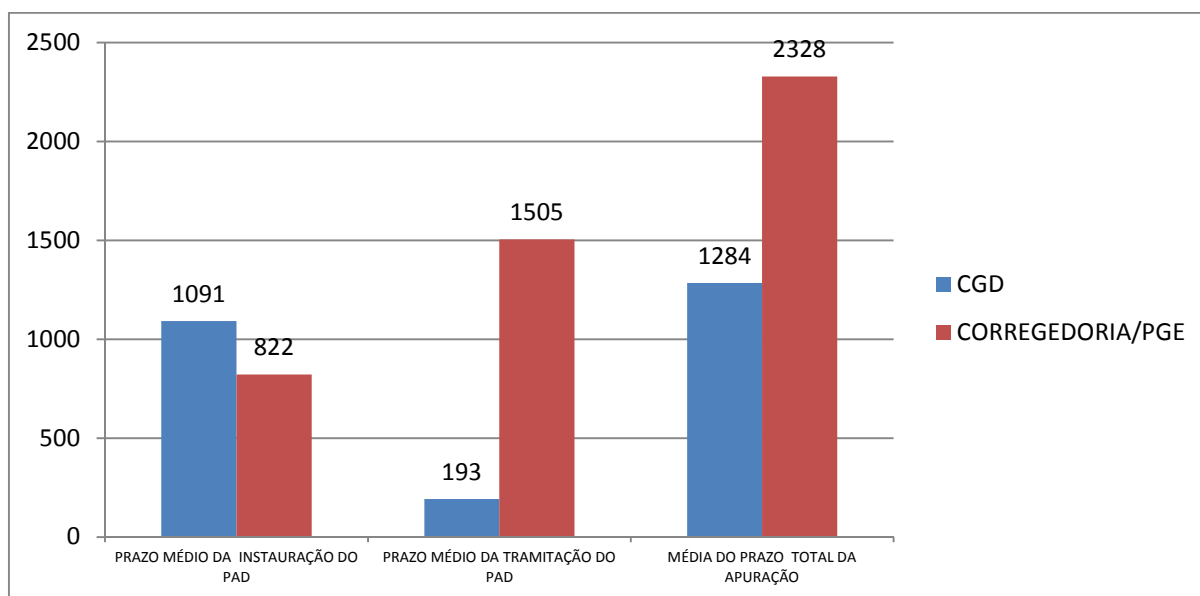


De um modo geral, é possível perceber que o tempo referente à apuração desses processos administrativo-disciplinares é elevado, pois o prazo médio da instauração do PAD é de 822 (oitocentos e vinte e dois) dias, da tramitação do PAD é de 1.505 (mil quinhentos e cinco) dias e o prazo total da apuração é de 2.328 (dois mil trezentos e vinte e oito) dias.



Fazendo uma comparação com a média dos prazos de instauração, de tramitação e de tempo total da apuração do modelo anterior ao trazido pela CGD, obtivemos o gráfico abaixo, onde é possível visualizar, por exemplo, a diferença gritante no prazo médio da tramitação do PAD nos dois modelos de controle. É

importante lembrar que, em oito dos doze processos instaurados sob a égide da CGD, as denúncias ocorreram na época do funcionamento da Corregedoria-Geral, conforme demonstrado anteriormente.



A análise dos dados dos dois modelos de controle da atividade policial, de plano, chama atenção para o fato de o modelo anterior ter sido formatado em 16 de maio de 1997, com a Corregedoria-Geral dos Órgãos de Segurança Pública e Defesa Social ter sido criada, tendo funcionado até 20 de junho de 2011, e somente ter concluído 14 processos administrativo-disciplinares, instaurados para apurar faltas disciplinares cometidas por delegados de Polícia Civil, tendo como resultado apenas um desses servidores punidos com uma pena de suspensão. A CGD, com pouco mais de dois anos, já concluiu 12 processos, tendo punido cinco delegados com penas de repreensão, suspensão, demissão e cassação de aposentadoria.

Esse cenário demonstra a existência de duas características do modelo anterior, não observadas no atual, que podem ter dificultado a celeridade da apuração das transgressões disciplinares. A primeira é a não especialidade das comissões processantes da Procuradoria-Geral do Estado-PGE<sup>43</sup> em conduzir os

<sup>43</sup> Conforme determina o art. 28 da Lei Complementar nº 58, de 31 de março de 2006, que dispõe sobre a Lei Orgânica da Procuradoria-Geral do Estado, abaixo transcrito:  
Art.28. Compete à Procuradoria de Processo Administrativo-Disciplinar:

processos administrativo-disciplinares dos policiais, e a segunda é a repartição das atividades para investigar os desvios de conduta pela Corregedoria-Geral, a instauração do processo administrativo-disciplinar pelo Secretário de Segurança Pública, a condução do processo pela PGE e o julgamento pelo Secretário de Segurança Pública ou pelo Governador, conforme a pena a ser aplicada no caso concreto. No modelo atual, todas essas fases ocorrem no âmbito da CGD, com exceção do julgamento de competência do Governador, fato que parece favorecer a celeridade e a razoável duração dos processos.

Diante desse quadro, o elevado lapso temporal para apurar e concluir os processos e a baixa punição aos delegados de Polícia Civil acusados de terem cometido falta disciplinar, ao que tudo indica, contribuiu para o sentimento de impunidade e de falta de credibilidade sobre o modelo de controle da atividade policial anterior ao implantado pela criação da CGD, por parte dos delegados e advogados, conforme retratado nas falas colhidas nas entrevistas realizadas durante a pesquisa.

---

I - conduzir os processos administrativo-disciplinares em que se atribua a prática de ilícitos administrativos a servidores públicos civis da Administração direta, autárquica e fundacional, inclusive da Polícia Civil;

II - conduzir processo de revisão de processo administrativo-disciplinar, em caso de pedido de renovação da instância administrativa, nas hipóteses previstas em lei;

III - assegurar ampla defesa aos indiciados revéis e aos que não tenham condições de constituir advogado, nomeando-se-lhes defensor;

IV - expedir citações, notificações e intimações nos processos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los;

V - requisitar e realizar diligências investigatórias;

VI - exercer outras atividades correlatas ao desempenho das atribuições dispostas neste artigo.

Art.29. A Procuradoria de Processo Administrativo-Disciplinar é constituída por:

I - Comissões Processantes, encarregadas de realizar os processos administrativo-disciplinares mencionados no inciso I do artigo anterior;

II - Comissão de Revisão, encarregada de realizar processo de revisão, conforme mencionado no inciso II do artigo anterior.

§1º As Comissões Processantes, de caráter permanente, devem ser compostas por três membros titulares, nomeados pelo Governador do Estado, para mandato de dois anos, permitida a recondução, sendo um Procurador do Estado, responsável por sua Presidência, e dois servidores estaduais estáveis bacharéis em direito.

§2º Cada Comissão Processante deve ter três membros suplentes, nomeados pelo Governador do Estado, dentre Procuradores e servidores estaduais estáveis bacharéis em direito.

§3º A Comissão de Revisão, de caráter provisório, constituída pelo Governador do Estado quando se fizer necessária sua atuação, deve ser composta por três Procuradores do Estado, com mais de três anos de efetivo exercício do cargo, escolhidos dentre os que não tenham funcionado na Comissão Processante que presidiu o processo administrativo-disciplinar a ser revisto.

§4º Cada Comissão Processante terá uma Secretaria, chefiada por um Secretário, nomeado em comissão pelo Governador, dentre servidores lotados na Procuradoria-Geral do Estado.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O surgimento do Estado Moderno, com uma nova razão de governar, não parece ter sido um evento natural na história da humanidade. Tampouco parece ter como origem um acordo celebrado mediante contrato, cujo objetivo seria dar um fim à guerra civil reinante no mundo da natureza onde viviam os homens, para que, por meio do novo ente artificial, os seres humanos passassem a se respeitar mutuamente, cumprindo seus acordos e as leis por temerem a punição estatal.

O Estado absolutista nasce no século XVI como uma nova prática de governar e dominar os homens, caracterizado por um conjunto de ações que o diferencia dos modelos anteriores, onde o desejo do príncipe de expropriar os poderes privados independentes dos feudos, desenvolveu um modelo administrativo centralizado capaz de monopolizar os recursos de gestão, financeiro e militar. A emergência da formatação deste Leviatã está associada aos antagonismos irreconciliáveis produzidos pela própria sociedade, onde as novas necessidades, especialmente as econômicas, exigem uma nova fórmula de governar e dominar os homens.

Nesse contexto, é imprescindível organizar a cidade-mercado tendo como parâmetro os princípios da razão do Estado mercantilista, cujo objetivo primordial era proporcionar o crescimento da força estatal no cenário comercial europeu. A dinâmica da economia impunha a constante resolução dos principais problemas urbanos de interesses eminentemente mercantis, especialmente no que tange à compra e venda, à troca e coexistência e à circulação das pessoas no meio urbano. Daí ser indispensável a formulação de toda uma regulamentação policial minuciosa, responsável por ordenar as relações comerciais e humanas.

A polícia é formatada como uma instituição de mercado, essencialmente urbana e mercantil, com a função primordial de garantir o sucesso do modelo econômico, por meio da ampla regulamentação das atividades desenvolvidas na cidade-mercado. A disciplina, o “cuidado” com os pobres, com os desocupados e dos que não podem trabalhar passaram a ser algumas das funções exercidas pelo poder de polícia emanado do Estado mercantilista, cujo objetivo era garantir a ordem na

cidade, para que a economia pudesse prosperar, afastando, assim, todos aqueles que por algum motivo comprometessem o desenvolvimento comercial.

No século XVIII, as novas emergências oriundas do Iluminismo, da Revolução Industrial, da afirmação do capitalismo como modo de produção e a burguesia e o proletariado como classes básicas da nova estrutura social, especialmente a correlação de forças entre essas duas classes, fomentaram uma série de revoluções liberais, onde a questão social começou a desempenhar um papel revolucionário na Idade Moderna, a partir do questionamento de que a pobreza seria inerente à condição humana, inevitável e eterna. A divulgação da Revolução América, para o mundo europeu, demonstrando que a rebelião comandada por pessoas simples poderia desempenhar um papel verdadeiramente revolucionário, reforçou a dúvida a respeito da distinção supostamente “natural” e imutável entre ricos e pobres.

As revoluções ocorridas no século XVIII proporcionaram um novo formato para o Estado Moderno, cuja fórmula política adotada o denominou de Estado de Direito. Os ditames do liberalismo imperam e ditam uma nova forma de governar e dominar os homens, onde os valores emanados da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 26 de agosto de 1789, passaram a ser vigas-mestras, no campo formal, do Estado de Direito instituiu por Constituição.

Na realidade, essa carta de direitos é o repúdio ao modelo anterior, baseado em uma estrutura social hierárquica e de privilégios para os nobres, cujo conteúdo é a síntese de todas as exigências e anseios da burguesia, especialmente no que se refere aos direitos relacionados à liberdade, à propriedade, à segurança e à resistência à opressão, mas que, na prática, não passou de mera formalidade para a grande maioria da população.

Novo modelo econômico, ao contrário do mercantilismo, tinha como objetivo permitir a livre concorrência entre os particulares, para que esses possam, cada um por si, alcançar o lucro máximo. Nesse contexto, a intervenção do Estado nas relações pessoais e comerciais, será a menor possível, tendo a polícia funções meramente negativas, ou seja, dedicando-se a manter a ordem, cabendo a outras

instituições as funções positivas nesse novo modelo de governar. É a partir dessa formatação, com atribuições de impedir que certo número de desordens se produzam, que a polícia é instituída. Daí emanar o sentido moderno do termo “polícia”, conhecido atualmente.

Diante dessa rápida contextualização histórica, é possível concluir que poder, política e polícia andam juntos e de mãos dadas. Dessa constatação surge, de imediato, uma indagação: é possível pensar em uma polícia democrática? O Estado Democrático de Direito, fórmula política que se consagrou após o fim da Segunda Guerra Mundial, erguido sobre os valores indivisíveis e universais da dignidade do ser humano, da liberdade, da igualdade, da solidariedade e nos princípios da democracia, pode fomentar a formatação de uma polícia cidadã?

Os instrumentos jurídico-formais inerentes ao regime democrático parecem propiciar a construção de uma polícia que respeite a dignidade do ser humano e os demais direitos dele decorrentes. No entanto, não é difícil observar um descompasso entre os ditames formais e a manutenção da “ordem” na prática cotidiana da relação da polícia com os cidadãos. Exemplo claro de tais práticas pode ser extraído da história recente do Brasil, especialmente das ditaduras implantadas pelo Estado Novo e pelo Golpe Militar de 31 de março de 1964. Não custa lembrar que, formalmente, nessas duas situações, o Estado brasileiro era denominado de Direito e instituído por Constituição, porém a razão de governar era implacável com a defesa da “ordem”, utilizando todos os tipos de instrumentos extralegais para reprimir e eliminar os opositores do regime.

O Estado Democrático de Direito brasileiro instituído pela Constituição Federal de 1988, também chamada de Constituição Cidadã em razão da ampla participação de vários segmentos da sociedade na sua confecção, traz vários instrumentos jurídico-formais, capazes de propiciar a construção de uma polícia com práticas democráticas e cidadãs, especialmente no que diz respeito aos direitos e às garantias fundamentais e aos mecanismos de controle da atividade estatal, da qual se incluem as instituições policiais, que possuem tanto o controle interno como externo de suas práticas.

Um dos grandes desafios da transição dos regimes autoritários para o democrático é a ruptura das antigas práticas policiais, utilizadas durante o governo de exceção, inconciliáveis com os ditames do Estado Democrático de Direito, que, no caso do Brasil, parecem ter raízes profundas na estrutura social, não resultando apenas de deturpações causadas por um determinado regime político. O simples fato de se instalar um governo democraticamente eleito, não necessariamente significa que as instituições estatais passarão a operar democraticamente do dia para a noite. Além disso, é importante ressaltar o fato do comportamento do policial ser definido por uma série de pequenas influências de cultura, educação e consciência, fatores que tornarão as mudanças de novas práticas institucionais lentas e graduais. Daí se observar que fortes restrições formais, por si só, não são suficientes para barrar o cometimento de ilícitos por parte dos policiais.

Contudo, tal situação não afasta a crença na possibilidade de mudanças significativas nos procedimentos policiais de médio e longo prazos. A democracia é um regime de governo em constante e contínua transformação, cujas correlações de forças entre os diversos grupos na arena política é uma “guerra civil” fomentada e estimulada pelas regras do jogo democrático, composta por um “método ou um conjunto de regras de procedimento para a constituição de Governo e para a formação das decisões políticas” (BOBBIO, 1998, p. 326 e 327). Na realidade, tais procedimentos, em sua grande maioria, nas democracias liberais, não passam de meras formalidades eleitorais, não possibilitando uma participação efetiva da população nas tomadas de decisão e na construção de políticas públicas de interesse da sociedade. Nesse contexto, há emergência do cidadão em se manter em permanente vigilância e com coragem para enfrentar as constantes mudanças das agitações democráticas, cujos resultados podem ter influência direta no seu cotidiano, especialmente em assuntos ligados à saúde, à educação e à segurança pública.

As regras do jogo democrático, pelo menos no campo formal, também se aplicam às instituições estatais, apesar de, muitas das vezes, transparecer que tais normas não orientam os procedimentos de determinados órgãos, a exemplo da polícia, pois suas práticas cotidianas vão de encontro ao que se espera de uma atuação condizente com um Estado Democrático de Direito. Essas regras dizem

respeito ao tratamento das instituições para com os cidadãos, especialmente as que detêm o uso legítimo da força. Os direitos e garantias fundamentais são formalmente o paradigma a ser seguido no contato diário dessas instituições com os cidadãos, em um regime democrático adotado pelo Brasil.

Além disso, a conscientização sobre a imprescindibilidade da observância de tais normas pelas instituições públicas vem estimulando debates acerca da necessidade da polícia ter uma atuação impessoal e igualitária, ao lidar com os cidadãos, pautada nos ditames democráticos. Esses anseios se transformaram em uma das agendas políticas nos últimos anos, principalmente após a redemocratização do Brasil, com o fim do regime militar. A segurança pública passou a ser discutida e vista como um direito do cidadão, fato que transformou o tema em estratégia política e objeto das disputas eleitorais, sendo, inclusive, utilizada como *marketing* de campanhas políticas, especialmente nos momentos de crise no setor, do qual se incluem os abusos e o desrespeito aos direitos humanos cometidos por policiais.

No Estado do Ceará, as crises ocorridas na segurança pública durante o período denominado “Governo das Mudanças”, que se instalou durante dezesseis anos – Tasso Jereissati (1987-1990); Ciro Gomes (1991-1994); Tasso Jereissati (1995-1998 e 1999-2002) -, foram fomentadas por práticas ilícitas cometidas pelos policiais cearenses, amplamente divulgadas pela imprensa durante o governo de Ciro Gomes e o segundo mandato de Tasso Jereissati, colocando a política de segurança pública no centro das discussões, em razão da grande pressão popular e das organizações não governamentais exigindo mudanças na condução das ações da Pasta.

Como resposta ao “Caso França”, o governador Tasso Jereissati começou a programar ações no sentido de enfrentar os desvios de conduta praticados pelos policias. Para isso, formulou um novo modelo de controle da atividade policial, criando a Corregedoria-Geral dos Órgãos de Segurança Pública e Defesa da Cidadania, que funcionou até 20 de junho de 2011, sendo extinto com a criação da Controladoria-Geral de Disciplina dos Órgãos de Segurança Pública e Sistema Penitenciário - CGD, que trouxe outro formato de controle da atividade policial.



Àquela altura, o Estado do Ceará estava experimentando o terceiro modelo de controle da atividade policial, em razão dos anteriores não terem trazido resultados satisfatórios. No caso das Corregedorias internas das polícias, dirigidas por integrantes dos próprios órgãos, a ideia de corporativismo transmitida à população e à inoperância das atividades de apuração, em razão da grande defasagem de meios, alimentavam a fixação da imagem negativa dos órgãos de controle e, por via de consequência, das próprias instituições policiais. Por sua vez, as apurações iniciadas na Corregedoria-Geral não foram finalizadas com celeridade, e, no caso dos policiais civis, os processos administrativo-disciplinares também não foram concluídos em um razoável período de tempo. Em ambas as situações havia a mensagem subliminar aos policiais da certeza da impunidade dos atos praticados pelos maus profissionais.

Os dados colhidos pela presente pesquisa na Célula de Processo Administrativo-disciplinar CIVIL - CEPAD demonstram que um dos objetivos estratégicos da CGD, que é “promover a celeridade dos processos administrativos”, está sendo implementado, especialmente quando comparado aos processos administrativo-disciplinares instaurados para apurar desvios de conduta cometidos pelos delegados de Polícia Civil conduzidos pela CGD, e os processados pela Procuradoria-Geral do Estado - PGE. Essa situação parece ter fomentado, por um período, o imaginário dos policiais civis a respeito da possível impunidade dos seus desvios de conduta durante o funcionamento do modelo anterior de controle da atividade policial no Estado do Ceará, conforme as falas dos entrevistados.

No entanto, não há garantia de que a celeridade e a razoável duração da apuração dos desvios de conduta pela CGD, por si só, sejam capazes de assegurar a redução dos cometimentos de desvios de conduta por parte dos policiais civis, especialmente os delegados. Também parece não haver segurança de que os trabalhos desenvolvidos pelo novo modelo de controle da atividade policial no Estado do Ceará, por si só, será capaz de gerar uma profunda mudança institucional nos hábitos e costumes dos policiais civis cearenses repentinamente.

Parece clara, por outro lado, a necessidade da atuação em conjunto dos diversos tipos de controle da atividade policial, tanto os internos como os externos.

Nesse último caso, há a emergência de se fomentar e propiciar uma maior participação dos cidadãos na fiscalização e na formulação de ações, objetivando aprimorar o exercício das instituições policiais.

Faz-se necessária toda a cooperação entre os órgãos de controle interno e externo no combate aos desvios de conduta praticados por policiais, especialmente os delegados de polícia, que são os chefes e os gestores da Polícia Civil, em razão da dificuldade em elucidar, muitas das vezes, tais condutas. Sob esse aspecto, a CGD, com toda a sua envergadura institucional, pode ser um fato novo a colaborar com as demais instituições de controle no enfrentamento de tais ilícitos.

A CGD, por meio de atividades preventivas, de auditorias administrativas, inspeções *in loco*, correições, sindicâncias, processos administrativo-disciplinares civis e militares, desenvolvidos por setores específicos, trabalha com dados e informações a respeito do cometimento de transgressões disciplinares, a exemplo do crime de tortura, do uso excessivo da força e da corrupção. Esse material se constitui em importante fonte de pesquisa, em especial para diagnosticar empiricamente o comportamento dos policiais do Estado do Ceará, ao exercerem suas atividades laborais e o trato com o cidadão.

As mencionadas competências habilitam a CGD a propor medidas e ações na área de segurança pública, visando ao aperfeiçoamento das instituições policiais do Estado do Ceará. Os dados e as informações colhidas na Célula de Processo Administrativo-disciplinar Civil poderão ser utilizados para diagnosticar os desvios de conduta que estão prejudicando as atividades desenvolvidas pela Polícia Civil do Estado do Ceará, especialmente os delegados.

Nesse setor são apurados os desvios de conduta mais graves praticados por policiais civis, onde seu cometimento, em tese, causa maior repercussão no serviço público e na sociedade, dos quais podem ser citados o abandono de cargo, a aplicação indevida de dinheiro público, o tráfico de substância que determine dependência física ou psíquica e a prática de tortura ou de crimes definidos como hediondos.

Ações governamentais visando aprimorar o exercício das atividades desenvolvidas pela Polícia Civil poderão ser traçadas a partir de dados e informações colhidos pela Célula de Processo Administrativo-disciplinar Civil, onde, por exemplo, poderiam indicar estatisticamente que ilícitos são mais praticados pelos policiais civis em certo período de tempo, considerando, ainda, suas lotações/cargos para o exercício de suas atividades profissionais.

Com base nesses diagnósticos, a CGD tem a possibilidade de, conforme o art. 3º, XIV da Lei Complementar nº 98/2011, “participar e colaborar com a Academia Estadual de Segurança Pública – AESP, na elaboração de planos de capacitação, bem como na promoção de cursos de formação, aperfeiçoamento e especialização relacionados com as atividades desenvolvidas pelo Órgão”.

Assim, pode-se concluir que, em razão do curto período de tempo da implementação do novo modelo de controle da atividade policial no Estado do Ceará, em funcionamento há mais de dois anos, não há como afirmar que a simples alteração institucional seja capaz de fomentar mudanças repentinas na Polícia Civil, ou mesmo nos hábitos e costumes dos delegados de Polícia Civil cearenses. No entanto, não há como ignorar que a CGD introduz um modelo inédito na prevenção e repressão aos desvios de conduta cometidos pelos policiais no Brasil, fato a exigir futuros estudos, com o propósito de verificar se seus objetivos estratégicos foram alcançados e qual o impacto deles nas instituições policiais cearenses, especialmente no que diz respeito à mudança de postura desses profissionais, em face dos ditames do regime democrático, respeito aos direitos humanos e à cidadania.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Rosemary. **Segurança, violência e direitos: cidadania e policiamento comunitário**. Fortaleza: Universidade Aberta do Nordeste, 2007. v. 9.

ANISTIA INTERNACIONAL. **Informe 2013: o estado dos direitos humanos no mundo**. Disponível em: <<http://www.amnesty.org/pt-br/region/brazil/report-2013>>. Acesso em: 23 maio 2013.

ARAGÃO, José Guilherme. **Derrota da PEC 37: a apropriação corporativa das manifestações de rua no Brasil**. Disponível em: <<http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/derrota-da-pec-37-a-apropriacao-corporativa-das-manifestacoes-de-rua-no-brasil/>>. Acesso em: 29 jun. 2013.

ARENDT, Hannah. **Da revolução**. São Paulo: Ática; Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1988. (Série Temas, v. 5).

AZKOUL, Marco Antonio. **A polícia e a sua função constitucional**. 1. ed. São Paulo: Oliveira Mendes, 1998.

BARREIRA, César; PINHEIRO, Antonio dos Santos. Os direitos humanos como “coisa e caso de polícia”: entre rupturas e continuidades. **O público e o privado** - Nº 15 - Janeiro/Junho – 2010.

BAYLEY, David H. **Padrões de policiamento: uma análise comparativa internacional**. 2. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

BENJAMIN, Cid. **Hélio Luz: um xerife de esquerda**. Rio de Janeiro: Contraponto: Relume-Dumará, 1998.

BICUDO, Hélio. A unificação das polícias no Brasil. **Estudos Avançados**. São Paulo. v. 14, nº 40, Set./Dez., 2000. p. 91-106.

BOBBIO, Norberto. **Dicionário de política**. 1. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998. v. 1.

\_\_\_\_\_. **Qual democracia?** São Paulo: Loyola, 2010.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria do Estado**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

BONELLI, Maria da Glória. **Os delegados de polícia entre o profissionalismo e a política no Brasil: 1942-2000**. São Carlos: Universidade Federal de São Carlos, 2003.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**, de 10 de novembro de 1937. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao37.htm)>.  
Acesso em: 12 maio 2013.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**, de 5 de outubro de 1988. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 12 maio 2013.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça. **Segurança pública**. Brasília: 2007. Disponível em:  
<<http://portal.mj.gov.br/main.asp?ViewID=%7B1BFF9F1B-2ECD-4A25-9976-661FB5A66624%7D&params=itemID=%7BE16A5BBC-4A90-4C01-88A7-643B4A1DD68C%7D; & UI PartUID = %7B2868BA3C-1C72-4347-BE11-A26F70F4CB26%7D>> Acesso em: 5 mar. 2013.

\_\_\_\_\_. Ministério das Relações Exteriores. Palácio do Itamaraty. **Oswaldo Aranha**. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/divulg/p2/personalidades-e-diplomatas-historicos/oswaldo-aranha/>>. Acesso em: 20 set. 2012.

\_\_\_\_\_. **Programa Nacional de Direitos Humanos I – PNDH I**. Decreto nº 1.904, de 13 de maio de 1996. Disponível em:  
<<http://portal.mj.gov.br/sedh/pndh/pndh1.pdf>>. Acesso em: 8 nov. 2012.

\_\_\_\_\_. **Programa Nacional de Direitos Humanos II – PNDH II**. Decreto nº 4.229, de 13 de maio de 2002. Disponível em:  
<<http://portal.mj.gov.br/sedh/pndh/pndhII/Texto%20Integral%20PNDH%20II.pdf>>.  
Acesso em: 8 nov. 2012.

\_\_\_\_\_. **Programa Nacional de Direitos Humanos III – PNDH III**. Decreto nº 7.037, de 21 de dezembro de 2009. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7037.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7037.htm)>.  
Acesso em: 8 nov. 2012.

\_\_\_\_\_. **Proposta de Emenda à Constituição Federal de 2005**. Poder Legislativo, Brasília, 2005. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/mateweb/arquivos/mate-pdf/5490.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2013.

CANO, Ignacio; DUARTE, Thaís. Análise das legislações disciplinares das Polícias Civil e Militar. In: MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Defesa Social. **Fortalecimento da Ouvidoria de Polícia: III Ciclo de Estudos: direitos humanos e sociedade**. Belo Horizonte: TCS Soluções Gráficas, 2009. p. 133-263.

CARTA dos Direitos Fundamentais da União Europeia. Jornal Oficial da União Europeia. Disponível em: <[http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_pt.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf)>. Acesso em: 28 fev. 2013.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 19. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

CEARÁ. Assembleia Legislativa. **Lei nº 12.124, de 6 de julho de 1993**. Dispõe sobre o Estatuto da Polícia Civil de Carreira e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.691, de 16 de maio de 1997**. Cria a Corregedoria-Geral dos Órgãos de Segurança Pública e Defesa da Cidadania.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.441, de 29 de janeiro de 2004**. Dispõe sobre o processo administrativo-disciplinar aplicável para os policiais civis de carreira do Estado do Ceará e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 58**, de 31 de março de 2006. Dispõe sobre a Lei Orgânica da Procuradoria-Geral do Estado.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 98/2011**. Institui a Controladoria-Geral de Disciplina dos Órgãos de Segurança Pública e Sistema Penitenciário.

\_\_\_\_\_. **Constituição do Estado do Ceará 1989**. Assembleia Legislativa do Estado do Ceará. Fortaleza: 2000.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA, 1, 2009, Brasília. Brasília: Ministério da Justiça, 2009.

COSTA, Arthur Trindade Maranhão. **Entre a lei e a ordem**. Rio de Janeiro: FVG, 2004.

COSTA, Ivone Freire. **Polícia e sociedade**: gestão de segurança pública, violência e controle social. Salvador: EDUFBA, 2005.

COSTA, José Armando da. **Direito disciplinar**: temas substantivos e processuais. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Prática do processo administrativo**. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 1993.

\_\_\_\_\_. Direitos Humanos no Brasil: uma conquista difícil. **Pesquisas**. Cinquenta anos da Declaração Universal dos direitos humanos. Centro de Estudos Konrad-Adenauer-Stiftung, 1998, n. 11. p. 33-52.

\_\_\_\_\_. **A Constituição na vida dos povos**: da idade média ao século XXI. São Paulo: Saraiva, 2010.

DAMATTA, Roberto. **A casa & a rua**: espaço, cidadania, mulher e morte no Brasil. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanela. **Direito Administrativo**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

D'URSO, Luiz Flávio Borges. Proposta para o inquérito policial. **Periódico da OAB Nacional**. Ano 12, n. 92, fev. 2001.

ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do estado**. Rio de Janeiro: Vitória, 1964.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 4. ed. São Paulo: Globo, 2008.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 14. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2012. (Didática, v. 1).

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Dicionário da Língua Portuguesa**. 2. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir: nascimento da prisão**. 34. ed. Petrópolis: Vozes, 2007.

\_\_\_\_\_. **Nascimento da biopolítica**. São Paulo: Martins Fontes, 2008a.

\_\_\_\_\_. **Segurança, território, população**. São Paulo: Martins Fontes, 2008b.

FRANÇA, Genival Veloso. **Medicina legal**. 5. ed. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 1998.

FREITAS, Geovani Jacó; MELLO, Paulo Décio de Arruda; ALMEIDA, Rosemary de Oliveira. **Organizações policiais em revista**. São Paulo: Pontes, 2009.

FREIRE, Cândido Vargas. Política de Segurança Pública e Defesa da Cidadania no Estado do Ceará. In: **Segurança Pública como tarefa do Estado e da Sociedade: debates**. Alemanha: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 1998. p. 183-191.

GODOY, Arilda Schmidt. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo, v. 35, n. 3, p. 20-29. Maio/Jun. 1995.

GOMES, Ângela Maria de Castro et al. **O Brasil Republicano: sociedade e política**. 9. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007. (História geral da civilização brasileira, t. 3, v. 10). 11 v.

GOMES, Luiz Flávio. **PEC 37 foi rejeitada. E o que fazer com o crime organizado S.A.?** Disponível em:  
<[http://www.cartamaior.com.br/templates/colunaMostrar.cfm?coluna\\_id=6170](http://www.cartamaior.com.br/templates/colunaMostrar.cfm?coluna_id=6170)>  
Acesso em: 29 jun. 2013.

GOMES, Luiz Flávio, MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Comentários à convenção americana sobre direitos humanos: pacto de San Jose da Costa Rica**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. (Coleção Ciências Criminais. v. 4).



GOMES, Luiz Flávio; SCLIAR, Fábio. **Investigação preliminar, polícia judiciária e autonomia.** Disponível em: <[http://ww3.lfg.com.br/public\\_html/article.php?story=20081020154145672&mode=print](http://ww3.lfg.com.br/public_html/article.php?story=20081020154145672&mode=print)>. Acesso em: 26 jun. 2013.

GRUPPI, Luciano. **Tudo começou com Maquiavel.** 5. ed. Porto Alegre: L&PM, 1985.

HOBBS, Thomas. **Leviatã ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil.** 2. ed. São Paulo: Martin Claret, 2012. (Coleção A obra-prima de cada autor. Série Ouro; 1).

HOBSBAWM, Eric J. **A era das revoluções: 1789-1848.** São Paulo: Paz e Terra, 2011.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil.** 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

HUGGINS, Martha K. **Polícia e política: relações Estados Unidos/América Latina.** São Paulo: Cortez, 1998.

INTERNATIONAL HUMAN RIGHTS CLINIC – IHRC. JUSTIÇA GLOBAL BRASIL. **São Paulo sob achaque: corrupção, crime organizado e violência institucional em maio de 2006.** São Paulo: 2011.

LARAIA, Roque de Barros. **Cultura: um conceito antropológico.** 22. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.

LEMGRUBER, Julita; MUSUMECI, Leonarda; CANO, Ignacio. **Quem vigia os vigias?** um estudo sobre controle externo da polícia no Brasil. Rio de Janeiro: Record, 2003.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado.** 12. ed. Saraiva: São Paulo, 2008.

LIMA BARRETO. **Triste fim de Policarpo Quaresma.** Disponível em: <<http://www.ebooksbrasil.org/adobeebook/policarpoE.pdf>>. Acesso em: 11 jul. 2013.

LINARD FILHO, José Hugo de Alencar. **Segurança pública e sua nota de fundamentalidade no ordenamento jurídico brasileiro**. 2009. 116 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade de Fortaleza - UNIFOR, Fortaleza, 2009.

MAGALHÃES FILHO, Glauco Barreira. **Hermenêutica e unidade axiológica da Constituição**. 3. ed. Belo Horizonte: Mandamento, 2004.

MARTINS, Marcelo Thadeu Quintanilha. Policiais habilitados não se improvisam: a modernização da polícia paulista na primeira república. **Revista de História**, São Paulo, n. 164, p. 243-269, jan./jun. 2011.

MEDAUAR, Odete. **Controle da administração pública**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

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

MESQUITA NETO, Paulo. Violência policial no Brasil: abordagens teóricas e práticas de controle. In: PANDOLFI, Dulce (Org.). **Cidadania, justiça e violência**. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getulio Vargas, 1999. p. 130-148.

MIRABETE, Julio Fabbrini. **Processo Penal**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

MISSE, Michel. Introdução. In: MISSE, Michel *et al* (Org.). **O inquérito policial no Brasil: uma pesquisa empírica**. Rio de Janeiro: NECVU/IFCS/UFRJ/BOOLINK, 2010. p. 9-19.

MONET, Jean-Claude. **Polícias e sociedades na Europa**. 2. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006. (Série Polícia e Sociedade; n. 3).

MONTESQUIEU. **Do espírito das leis**. São Paulo: Martin Claret, 2010. (Coleção A obra-prima de cada autor; 9).

MOTA BRASIL, Glaucéria. Reflexões sobre a pesquisa qualitativa em Serviço Social. **Serviço Social & Realidade**, Franca, (SP), v. 4, p. 7-10, 1995.

\_\_\_\_\_. **A segurança pública no "Governo das Mudanças"**: moralização, modernização e participação. 2000. 322 f. Tese (Doutorado) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2000.

MOTA BRASIL, Maria Glaucéria; ABREU, Domingos. Uma experiência de integração das polícias civil e militar: os distritos-modelos em fortaleza. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 4, nº 8, jul./dez. 2002, p. 318-355.

MOTA BRASIL, Maria Glaucéria. Crises na segurança pública: mudanças e permanências. **Políticas Públicas e Sociedade**, Fortaleza, v. 1, n. 6, p. 89-106, 2003a.

\_\_\_\_\_. A segurança pública e os direitos humanos no "Governo das Mudanças". **O público e o privado** - Nº 1 - Janeiro/Junho – 2003b. p. 197-220.

MOTTA, Fernando C. Prestes. **O que é burocracia**. 16. ed. São Paulo: Brasiliense, 2007.

NABUCO, Joaquim. **O abolicionista**. Rio de Janeiro: BestBolso, 2010.

NERY JUNIOR, Nelson. **Princípios do processo na Constituição Federal**: processo civil, penal e administrativo. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

NEVES, Paulo Sérgio da Costa; RIQUE, Célia D. G; FREITAS, Fábio F. B. (Org.). **Polícia e democracia**: desafios à educação em direitos humanos. Recife: Edições Bagaço, 2002.

OS NÚMEROS nunca mentem? **Revista Carta Capital**. São Paulo: Confiança, n. 651, 22 jun. 2011. Semanal, p. 48.

OLIVEIRA, Eugênio Pacelli. **Curso de processo penal**. 13. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

OLIVEIRA, Marcelo Roseno de. **O sistema jurisdicional de controle das eleições: virtudes e vícios do modelo constitucional brasileiro de apuração da verdade eleitoral.** 2009. 120 f. Dissertação (Mestrado) – Unifor, Fortaleza, 2009.

PINHEIRO, Paulo Sérgio *et al.* **História geral da civilização brasileira: o Brasil republicano: sociedade e instituições (1889-1930).** 8. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006. Tomo III, v. 9.

PINHEIRO, Paulo Sérgio. Violência, crime e sistemas policiais em países de novas democracias. **Tempo Social**; Rev. Sociol. USP, S. Paulo, 9(1): 43-52, maio de 1997.

PINHEIRO, Paulo Sérgio; MESQUITA NETO, Paulo de. Direitos humanos no Brasil: perspectivas no final do século. **Pesquisas.** Cinquenta anos da Declaração Universal dos direitos humanos. Centro de Estudos Konrad-Adenauer-Stiftung, 1998, n. 11. p. 53-70.

\_\_\_\_\_. Programa Nacional de Direitos Humanos: avaliação do primeiro ano e perspectivas. **Estudos Avançados** (São Paulo), v .11, n.30, p.117-134, 1997. (Dossiê direitos humanos).

PORTUGAL. **Constituição da República Portuguesa.** Disponível em: <<http://dre.pt/comum/html/legis/crp.html>>. Acesso em 2 fev. 2013.

REINER, Robert. **A política da polícia.** São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004. (Série Polícia e Sociedade; n. 11).

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social e discurso sobre a economia política.** São Paulo: Hemus, 1981.

RUSSEL, Bertrand. **No que acredito.** Porto Alegre: L&PM, 2007.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988.** 9. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

SHAKESPEARE, William. **Júlio César.** Porto Alegre: L&PM, 2007.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo.** 15. ed. Malheiros: São Paulo, 1998.

SOUSA, António Francisco. **A polícia no estado de direito**. São Paulo: Saraiva, 2009.

SOUSA, Ila Campos. **Prática reflexiva**: formação dos delegados de Polícia Civil do Ceará. 2010. 192 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado Acadêmico em Políticas Públicas e Sociedade, UECE, Fortaleza, 2010.

TÁVORA, Nestor; ANTONNI, Rosmar. **Curso de direito processual penal**. 2. ed. Salvador: Jus Podivm, 2009.

VARGAS, Ernesto López Portillo; SOLARES, Verónica Martínez. Controles internos policiais ou como a polícia vigia a polícia. In: CARUSO, Haydée (Org.). **Polícia, estado e sociedade**: práticas e saberes latino-americanos. Rio de Janeiro: Publit Soluções Editoriais, 2007.

VARGAS, Joana Domingues. Uma abordagem empírica do inquérito policial: o caso de Belo Horizonte. In: MISSE, Michel *et al* (Org.). **O inquérito policial no Brasil**: uma pesquisa empírica. Rio de Janeiro: NECVU/IFCS/UFRJ/BOOLINK, 2010. p. 102-190.

VENTURA, Zuenir. **1968**: o ano que não terminou. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1988.

VERDÚ, Pablo Lucas. **A luta pelo estado de direito**. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

WASELFISZ, Julio Jacobo. **Mapa da Violência 2012**: os novos padrões da violência homicida no Brasil. 1. ed., São Paulo: Instituto Sangari, 2011.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. São Paulo: Editora Universidade de Brasília, 2004.

\_\_\_\_\_. **Ciência e política**. São Paulo: Martin Claret, 2011. (Coleção A obra-prima de cada autor; 80).

ZAVERUCHA, Jorge. O papel da ouvidoria de polícia. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 10, nº 20, jun./dez. 2008.

ZOLO, Danilo. Teoria e crítica do Estado de Direito. In: ZOLO, Danilo; COSTA, Pietro (Orgs.). **O estado de direito**: história, teoria, crítica. São Paulo: Martins Fontes, 2006.