

Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados

Centro de Documentação e Informação

Coordenação de Biblioteca

<http://bd.camara.gov.br>

"Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade."





CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL

João Ricardo Carvalho de Souza

Consultor Legislativo da Área XVII
Segurança e Defesa Nacional

ESTUDO

JUNHO/2001



Câmara dos Deputados
Praça dos 3 Poderes
Consultoria Legislativa
Anexo III - Térreo
Brasília - DF

ÍNDICE

1.INTRODUÇÃO	3
2.O PODER DISCRICIONÁRIO DOS ÓRGÃOS DE SEGURANÇA PÚBLICA	3
2.1.O PODER DISCRICIONÁRIO - SUA JUSTIFICATIVA E SEU ALCANCE	4
3.O CONTROLE INTERNO NOS ORGANISMOS POLICIAIS	5
4.O CONTROLE EXTERNO DOS ORGANISMOS POLICIAIS	6
4.1.DO CONTROLE LEGISLATIVO	6
4.2.DO MINISTÉRIO PÚBLICO	7
4.3.DO JUIZ	7
4.4.DAS AUTORIDADES POLÍTICAS	8
4.5.O OUVIDOR DA SOCIEDADE (“OMBUDSMAN”)	8
4.6.OS ORGANISMOS COMUNITÁRIOS	8
5.OS SISTEMAS DE CONTROLE EXISTENTES NO BRASIL	9
5.1.O CONTROLE INTERNO	9
5.2.O CONTROLE EXTERNO	9
6.CONCLUSÃO	12

© 2001 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados o(s) autor(es) e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL

Dr. João Ricardo Carvalho de Souza

1. INTRODUÇÃO

O presente estudo tem por finalidade analisar os instrumentos de controle possíveis para a atividade policial, com vistas a reduzir o uso arbitrário do poder discricionário dos órgãos de segurança pública contra a população.

O trabalho está dividido em três tópicos principais. O primeiro contém uma análise do poder discricionário dos órgãos policiais e seu exercício. O segundo trata das formas de controle. Por fim, o terceiro tópico analisa as formas de controle existentes no Brasil.

Encerrando o estudo, na conclusão, são enumeradas sugestões para o aperfeiçoamento dos sistemas de controle hoje existentes no Brasil.

2. O PODER DISCRICIONÁRIO DOS ÓRGÃOS DE SEGURANÇA PÚBLICA

Nas sociedades modernas um dos dilemas cruciais que se tem a enfrentar é a antítese “segurança social x liberdade individual”. Trata-se de um tema que aflige, tanto os países subdesenvolvidos, ou em desenvolvimento, como aqueles que já atingiram elevado grau de desenvolvimento econômico e social. As seqüências de atentados, quer contra o indivíduo (como roubos, latrocínios, homicídios, seqüestros, lesões corporais etc.), quer contra o grupo social (atos terroristas, roubos de bancos, narcotráfico, fraudes contra o erário público etc.), têm posto cada vez mais em relevância essa questão, uma vez que, acuado pela insegurança, o indivíduo tem cobrado, e espera sempre, reações prontas e eficazes dos órgãos de segurança. Estes, por sua vez,

enfrentando inimigos sem rosto, pressionados pela opinião pública, mal aparelhados e com deficiências de instrução profissional, para fugirem da pecha de incompetentes, passam a necessitar, desesperadamente, da identificação e punição exemplar de culpados: a qualquer preço! Mesmo que esse preço seja a violação dos direitos de um cidadão inocente. O cidadão comum, a seu tempo, finge que desconhece as formas empregadas pelos órgãos policiais e, enquanto ele não é pessoalmente atingido, encontra justificativas para os desmandos que são tornados públicos.

Os recentes excessos cometidos por policiais, aqui no Brasil, que encontraram defensores em alguns expoentes nacionais, servem bem para exemplificar a questão. Forma-se dessa maneira um círculo vicioso, de extrema periculosidade: o cidadão quer segurança e exige eficiência dos órgãos policiais, dando, em contrapartida, o seu respaldo, pela omissão, a atos arbitrários que venham a ser por estes praticados na sua “luta contra o crime”. Os policiais, sem melhores condições de trabalho e pressionados pela opinião pública, buscam soluções por meio de métodos irregulares, cientes de que os excessos cometidos serão “tacitamente perdoados” pelo cidadão e pelas autoridades.

Tal conduta, condenável sob todos os aspectos, quando não enfrentada, constitui-se em um risco potencial imenso aos mais basilares princípios democráticos e aos direitos dos indivíduos. A inércia atua como fonte de estímulo do processo, processo esse que acaba por transformar conceitos e condutas e enseja a “banalização” da violência contra o cidadão e o desrespeito aos direitos humanos.

Assim, em uma sociedade democrática, cresce em importância a discussão sobre o equilíbrio a estabelecer-se entre o exercício pelos órgãos de segurança pública dos poderes indispensáveis para o cumprimento de suas missões constitucionais - polícia judiciária e ostensiva - e o direito dos cidadãos de serem protegidos contra os abusos cometidos por esses órgãos no uso desses poderes.

2.1. O PODER DISCRICIONÁRIO - SUA JUSTIFICATIVA E SEU ALCANCE

Hely Lopes Meirelles define o poder discricionário como o poder que “o Direito concede à Administração, de modo explícito ou implícito, para a prática de atos administrativos com liberdade na escolha de sua conveniência, oportunidade e conteúdo”.¹

W. R. Lafave, por sua vez, em sua obra “Arrest. The Decision to Take a Suspect into Custody.”, Boston, Little, Brown, 1965, p. 63, define o poder discricionário da polícia como “qualquer tomada de decisão que não está estritamente regida por regras legais, com predominância em seu conteúdo dos elementos de juízo pessoal”.

Seja na definição de cunho teórico, feita por Hely Lopes Meirelles, seja na de cunho pragmático, de W. R. Lafave, é possível identificar elementos essenciais ao exercício do poder discricionário, quais sejam:

- a) há na norma legal margem para a livre tomada de decisão pelo agente administrativo;
- b) há uma tomada de decisão que se processa, embora balizada por parâmetros legais, segundo juízo de valor do agente;
- c) embora relativamente livre, a tomada de decisão deverá estar em conformidade com a finalidade legal que norteia todo ato administrativo.

É evidente, da identificação dos elementos do poder discricionário, que o seu exercício pelo agente policial tem limites claramente definidos. E é na identificação desses limites, na prática, que reside a essência do controle que a sociedade e as autoridades governamentais devem exercer para evitar os abusos.

Poder-se-ia supor que, identificada a linha de ação, seria fácil a construção da solução. A realidade, no entanto, está longe disto.

Há de se considerar que a lei não é capaz de prever todas as hipóteses de comportamento humano, portanto, a subsunção da lei ao fato real, com a finalidade de transformá-lo em fato jurídico, muitas das vezes foge completamente a parâmetros preestabelecidos. Além disso, não se pode olvidar, também, que existe uma “lei dos textos legais” e uma “lei das ruas”. O agente policial ao atuar no cumprimento de suas missões tem, em diversas oportunidades, de adaptar o texto legal à realidade prática do seu dia-a-dia, sob pena de não cumprir com os mandamentos legais e, tampouco, realizar suas tarefas.

Assim, levando-se em conta que o comportamento do agente policial varia de acordo com a sua capacitação profissional (quanto mais treinado e profissionalizado o policial, maior a segurança de que ele empregará adequadamente o seu poder discricionário) e com a necessidade do órgão de demonstrar eficiência perante a comunidade (o que leva a um aumento do número de detenções e ao emprego de métodos ilegais para soluções de casos, com o intuito de melhorar sua imagem ou pleitear mais verbas), no que concerne ao controle do aparato policial, os estudos levados a cabo em diversos países apontam para dois grandes grupos de ações: as ações de controle interno e as ações de controle externo.² É sobre essas duas formas de controle que passaremos a discorrer.

3. O CONTROLE INTERNO NOS ORGANISMOS POLICIAIS

Controle interno se constitui no controle institucional exercido pela própria polícia sobre seus membros.

As pesquisas realizadas indicam que o controle interno é, não só a mais antiga das formas de controle, mas, também, a mais eficiente de todas as pesquisas.

Tal eficiência se deve, principalmente, à maior aceitação que esse tipo de controle tem por parte dos policiais, uma vez que eles o consideram como parte integrante da estrutura policial, tendo em vista que é exercido por outros policiais.

Há de se considerar, ainda, que, pelo próprio conhecimento que os integrantes do controle interno têm da mecânica e da estrutura policial, associado com sua própria experiência pessoal como policial, a sua capacidade de identificar possíveis desvios de conduta, nos diversos níveis hierárquicos que compõem o órgão de segurança pública, não pode ser igualada por nenhuma forma de controle externo.

É evidente que para atingir a eficácia desejada há alguns requisitos básicos que devem ser levados em consideração, se deseja-se que o controle interno seja realmente atuante, quais sejam: ser eficaz e imparcial; aplicar-se mediante um procedimento rápido e rigoroso, mas que assegure a ampla defesa do policial sob acusação; previsão de punições proporcionais à gravidade das faltas cometidas; mecanismos seguros e eficientes de registro e controle das representações feitas pelos cidadãos contra policiais que pratiquem abusos de autoridade; e ampla divulgação pública dos resultados das suas operações de controle.

Em relação aos dois últimos itens - registro e controle das representações dos cidadãos e divulgação dos resultados dos processos - os estudos realizados nos Estados Unidos, em especial no Estado de Michigan e nas cidades de Filadélfia e San Diego ³, demonstram que, regra geral, as queixas formuladas contra policiais são consideradas como ataques injustificados contra o serviço

policial como um todo e que são empregados todos os meios capazes de desestimular o cidadão a apresentar uma **notitia criminis** contra um policial. Regra geral, acusava-se esse cidadão de estar realizando um informe falso e ele era detido em razão disso. Da mesma forma, a ausência de publicidade dos resultados das sindicâncias contribui de forma decisiva para que o órgão interno seja levado a ser mais condescendente com a falta cometida.

Do exposto pode-se concluir que o controle interno, ainda que reconhecido como um dos melhores métodos de controle, mesmo em países com larga tradição democrática, não se mostra eficiente e confiável.

4. O CONTROLE EXTERNO DOS ORGANISMOS POLICIAIS

O controle externo da polícia pode e deve ser exercido pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Embora sofram de algumas restrições operacionais práticas, eles são extremamente necessários como complementação do controle interno. A esses controles, que poderíamos denominar como institucionais, é, ainda, acrescentado um sistema de controle exercido pela própria sociedade organizada.

4.1. DO CONTROLE LEGISLATIVO

O controle básico exercido pelo Poder Legislativo é feito através da inserção, entre os dispositivos das leis integrantes do ordenamento jurídico do país, de princípios que assegurem o respeito aos direitos básicos dos cidadãos, o que indiretamente limita o poder discricionário do policial, e de normas que disciplinem a execução das ações e estabeleçam os limites de atuação dos organismos de segurança pública.

Tem o controle legislativo um outro aspecto, que poderíamos chamar de “efeito perverso” do próprio controle, qual seja o de permitir, em razão da elaboração de leis vagas e imprecisas, a ampliação indevida da possibilidade de uso do poder discricionário.

Ao remeter à sanção presidencial uma lei que aumenta a área de contato entre o cidadão - a quem a lei se destina - e o órgão policial - responsável pelo exercício de uma das formas do poder de polícia estatal - sem se preocupar com a exata definição de condutas repreensíveis e de procedimentos a serem adotadas (são as famosas leis com expressões “força necessária”, “razoável probabilidade”, “uso moderado dos meios” etc.), está, indubitavelmente, o Poder Legislativo atuando no sentido de enfraquecer o controle dos órgãos policiais e aumentando o campo de ação do poder discricionário do policial.

4.2. DO MINISTÉRIO PÚBLICO

O Ministério Público, como promotor da ação penal, restringe o seu poder de controle tão-somente às atividades policiais que se referem especificamente à ação penal, não sobre a atividade policial em geral.

Tal fato se observa não só nos países de direito codificado, como também nos que adotam o sistema de **common law**.

E mesmo esse controle, quando a ação penal envolve policiais como Réus, mostra-se bastante artificial, tendo em vista que os promotores e procuradores de justiça dependem dos próprios policiais para a produção das provas e para a realização de investigações complementares.

Acrescente-se, ainda, que o Ministério Público, mais das vezes, encontra-se assoberbado de processos para acompanhar em juízo, ou de inquéritos concluídos aguardando a apresentação da denúncia. A notória deficiência quantitativa de quadros e o volume de ações penais fazem com que o Ministério Público sequer exerça a contento o controle da atividade policial na sua função de polícia judiciária, que se dizer de um controle mais efetivo do uso do poder discricionário pelo agente policial, ou abusos por este cometido no trato com os cidadãos.

4.3. DO JUIZ

O controle que o Poder Judiciário exerce sobre a atividade policial manifesta-se de forma bastante clara quando da avaliação das provas em juízo. Assim, provas obtidas ilegalmente não são admitidas no Judiciário o que, indiretamente, se constitui em um sistema de controle da atuação do órgão policial.

No que diz respeito ao controle do uso do poder discricionário pelos policiais, em vários países onde foi elaborada alguma forma de pesquisa sobre o tema (Estados Unidos e França, por exemplo), observou-se uma tendência à não propositura de ações contra policiais, uma vez que as provas a serem avaliadas em juízo serão obtidas através do próprio órgão policial. Verifica-se, mesmo nos países mais democratizados, a prevalência do princípio corporativo em detrimento da defesa dos direitos do cidadãos comuns.

Em razão da luta levada a efeito por diversos advogados em âmbito dos Tribunais, em especial nos Estados Unidos, na defesa de direitos de seus clientes violados por policiais, alguns procedimentos passaram a reger a atuação policial, constituindo-se em regras que deverão ser rigorosamente obedecidas por eles, caso contrário ensejam a anulação da acusação formulada contra o cidadão. Essas regras podem ser consideradas como formas de controle da atividade policial.

4.4. DAS AUTORIDADES POLÍTICAS

É o controle exercido através de agentes políticos (prefeitos, governadores etc.) sobre os órgãos policiais. Esse tipo de controle é criticado por todos os estudiosos da matéria pelo risco que decorre da ingerência política no âmbito da polícia. Ao contrário, a tendência verificada nos países mais democratizados é a redução ao mínimo das pressões e do controle que as autoridades políticas possam exercer sobre a instituição policial. Tal processo passa necessariamente pela garantia de estabilidade e a constituição de uma carreira policial imune às influências do grupo político dominante.

4.5. O OUVIDOR DA SOCIEDADE (“OMBUSDMAN”)

Teoricamente é um excelente mecanismo de controle da atividade policial. Constitui-se pela nomeação de uma pessoa, na chefia de um órgão da administração, que é responsável por receber denúncias de excessos praticados por agentes administrativos - o que inclui os policiais - e, a partir delas, promover o devido inquérito administrativo para a apuração de responsabilidades, ressarcimento de prejuízos e aplicação de penalidades.

Na prática, é difícil avaliar se esse instituto de origem escandinava foi efetivo no que concerne às denúncias sobre excessos policiais. De se ver que, na Suécia, em 1963, de um total de 1.525 denúncias apresentadas apenas 213 se referiam a questões policiais; na Finlândia, foram 82 casos em 787; e na Dinamarca, 15 em 151.

4.6. OS ORGANISMOS COMUNITÁRIOS

Os comitês de cidadãos representam uma tendência de compromisso entre a necessidade de um controle popular sobre a polícia e a exigência de uma independência operacional do órgão policial.

Basicamente a função desses organismos é a de recebimento de queixas de práticas policiais abusivas, tomada de depoimentos, divulgação entre a população dos excessos praticados por policiais e encaminhamento de pedido de providências para as autoridades competentes.

As críticas apresentadas contra esse tipo de organismo são sua baixa capacidade de controle; a inexistência de um caráter coercitivo de suas decisões; as restrições à amplitude de sua capacidade de controle, o que limita as dimensões da conduta policial passíveis de serem apreciadas pelo organismo; inadequado sistema de investigação; e a oposição dos organismos policiais a esse sistema de controle.

Esses organismos costumam ser compostos por representantes dos órgãos policiais, membros do Ministério Público e do órgão de governo responsável pelo controle da atividade de segurança pública (Secretaria ou Ministério, conforme o nível de governo) e por associações de cidadãos voltadas para a defesa dos direitos e garantias individuais.

5. OS SISTEMAS DE CONTROLE EXISTENTES NO BRASIL

No Brasil podemos verificar a existência de alguns dos órgãos de controle já apontados nos dois tópicos anteriores, os quais passamos a analisar.

5.1. O CONTROLE INTERNO

Dentro da estrutura da Polícia Civil, nos Estados, está prevista a existência de uma Corregedoria de Polícia, responsável por apurar as denúncias de irregularidades praticadas por policiais civis, bem como a prática de abusos cometidos por esses policiais contra cidadãos, durante o exercício do poder de polícia estatal.

Muitas são as críticas feitas aos órgãos corregedores das polícias de diferentes Estados. Tais críticas, que são comuns contra todos os órgãos internos de correção - sejam eles do Executivo (Ministério Público, Polícia Civil), do Judiciário (tanto o órgão correicional dos Tribunais como a própria Justiça Militar, responsável por processar e julgar os crimes praticados por policiais militares) ou mesmo do Legislativo - centram-se na convicção da interferência do espírito corporativo na apuração e julgamento e de sua influência na prolação das decisões ou sentenças. A cooperar para que prospere tal sentimento está o fato de que - com exceção das decisões da Justiça Militar e dos órgãos de correção do Poder Legislativo, cujas sessões de julgamento são totalmente públicas - as decisões prolatadas pelo órgão de correção interno não são públicas, como também não são públicas as sessões de julgamento.

As Corregedorias das Polícias inserem-se dentre essa última categoria, ou seja, o não conhecimento pela comunidade das consequências da denúncia apresentada. Desconhece-se o andamento do processo, bem como o seu resultado.

Destaque-se que não se pode afirmar categoricamente que o órgão é ineficaz ou que se submete à pressão corporativa. Apenas, é inegável que o sigilo do processo e a não divulgação pública do resultado do mesmo leva a população à descrença sobre tal controle, como também incentiva a que se torne cada vez mais forte a influência do espírito de corpo sobre as apurações.

Tal situação vem sendo revertida ultimamente, em alguns Estados, porém persiste, na maioria, o problema anteriormente apontado.

5.2. O CONTROLE EXTERNO

O Controle Legislativo

Tal controle está consagrado no texto constitucional de 1988 pela previsão no art. 22, incisos I e XXI, e no art. 24, incisos XI e XVI, da competência legislativa da União sobre matéria penal e processual penal e sobre organização e deveres das polícias civis e militares.

Além disso, no art. 5º de nossa Carta Magna estão enumerados direitos e garantias individuais que limitam o poder discricionário dos órgãos policiais.

Os instrumentos para o exercício desse controle externo já existem e estão disponíveis para pronto emprego. Seu uso, ou não, depende exclusivamente de vontade política, sendo desnecessário que se promova qualquer proposição no sentido de ampliá-lo.

O Ministério Público

A Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993, Lei Orgânica do Ministério Público da União, explicita, claramente, a competência atribuída ao Ministério Público, pelo art. 129, inciso VII, da Constituição Federal, no que concerne ao controle externo da atividade policial.

Além de prever como função institucional do Ministério Público da União zelar pelos princípios constitucionais relativos à segurança pública (art. 5º, inciso II, alínea “e”) e pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos da União e dos serviços de relevância pública aos princípios, garantias, direitos, deveres e vedações constitucionais (art. 5º, inciso IV) e ser de sua competência proteger os direitos constitucionais (art. 6º, inciso VII, alínea “a”) e instaurar inquérito civil e outros procedimentos administrativos correlatos (art. 7º, inciso I), especificamente quanto ao tema “controle externo da atividade policial”, determina o diploma legal em seu Capítulo III, **verbis**:

“ Art. 9º O Ministério Público da União exercerá o controle externo da atividade policial por meios 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 providência para sanar a omissão indevida, ou para prevenir ou corrigir ilegalidade ou abuso do poder;*
- IV - requisitar à autoridade competente a 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.”*

Não resta dúvida de que o arcabouço legal que assegura o controle externo da atividade policial pelo Ministério Público já existe, seja em nível constitucional, seja em nível infraconstitucional.

Há, porém, um grande abismo entre a proposta teórica e a sua implementação. Em verdade, há forte resistência corporativa por parte dos órgãos policiais, quanto a esse controle que é tido como uma intromissão indevida do Ministério Público em suas funções institucionais.

Recentemente (final de 1996) noticiaram os jornais casos de conflito entre membros do Ministério Público e delegados de polícia, no Distrito Federal e em São Paulo. Em que pese a repercussão desses conflitos, em âmbito nacional, não se têm notícias de que tenham sido tomadas medidas em nível judicial ou administrativo com a finalidade de apurar responsabilidades e punir os que tivessem incorrido em excessos, ou cometido ilícitos penais ou administrativos. A omissão deu-se não só em nível do Executivo Estadual como, também, em nível do Ministério Público.

Diante desses fatos pode-se concluir que, em termos legislativos, não há o que se acrescentar. As normas legais já existentes atendem plenamente ao objetivo de estabelecimento de um controle externo da atividade policial pelo Ministério Público. A sua implementação não se verifica em razão de ausência de normas regulamentadoras, dependendo exclusivamente de um posicionamento pró-ativo do próprio Ministério Público e dos Governos Estaduais.

Do Juiz

A Constituição Federal de 1988 e as normas processuais penais que disciplinam a admissão de provas pelo Judiciário brasileiro asseguram ao Juiz o controle externo, por via indireta, da atividade policial. Assim, a Carta Magna em seu art. 5º, LVI, dispõe que “são inadmissíveis, no processo, as provas obtidas por meio ilícitos”; por sua vez, o Código de Processo Penal disciplina, nos seus artigos 155 a 250, as regras relativas às provas a serem apresentadas em uma processo penal. No que diz respeito ao processo judicial de policiais por prática de atos de abuso de autoridade ou por crimes contra cidadãos, diferentemente do que ocorre em países que possuem o juizado de instrução, como os Estados Unidos, as dificuldades encontradas para processar policiais, ou para obter sua condenação em processos judiciais se encontra no oferecimento da denúncia e na coleta de provas a serem apresentadas em juízo, atividades da competência do Ministério Público e da própria polícia. É evidente que também aqui o espírito corporativo dificulta essas tarefas, uma vez que a denúncia do Ministério Público, embora possa prescindir do inquérito, terá poucas possibilidades de ser acolhida ou de gerar a condenação, se não forem carreados aos autos elementos de prova que assegurem a comprovação da materialidade e da autoria do ilícito. E a obtenção dessas provas é função da polícia.

Das Autoridades Políticas

A existência de planos de carreira, a obrigatoriedade de ingresso por concurso público, a reserva do exercício do cargo de chefia para integrantes de carreira e a subordinação em nível estadual ou federal dos órgãos policiais reduz a influência das autoridades políticas no controle externo das atividades policiais, o que, segundo os estudos dos especialistas no tema, se mostra como dado positivo para a diminuição do exercício arbitrário pela polícia de seus poderes de busca. A única influência que se pode atribuir às autoridades políticas é a indicação dos Comandantes Gerais das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares e do Diretor Geral da Polícia Civil, o que se insere perfeitamente dentro de um contexto de montagem de uma equipe de trabalho em sintonia com a política a ser desenvolvida pelo Chefe do Poder Executivo.

Do Ouvidor Geral da Sociedade (“Ombudsman”)

O Ministério da Justiça, bem como algumas Secretarias de Segurança Estaduais, instituíram um Ouvidor Geral da Sociedade. Tal iniciativa foi bem recebida pela sociedade que tem encaminhado diversas denúncias de prática de abuso policial. O período relativamente pequeno de implantação desse sistema de controle não nos permite avaliar a sua eficácia. É certo porém que, se as decisões emanadas do Ouvidor Geral não tiverem caráter coercitivo, vindo a se constituir em meras recomendações ou indicações de providências que não vinculem, de forma alguma, seus destinatários, o sistema tenderá a ser cada vez menos acionado, vindo por fim a extinguir-se pelo descrédito.

Em assim sendo, a instituição de um Ouvidor Geral só se fará eficaz se ao cargo forem efetivamente associados poderes que assegurem coercitividade a suas decisões. Em respeito ao princípio de independência e harmonia dos poderes, a iniciativa para a atribuição desses poderes ao cargo é exclusiva do Poder Executivo.

Dos Organismos Comunitários

A existência de órgãos comunitários que fiscalizem a prática de atos abusivos por parte dos órgãos policiais estava, no Brasil, associada, exclusivamente, à atuação de ONG ou de associações civis independentes. Hoje, de forma ainda incipiente, nos Estados em que se está implantando a filosofia da polícia comunitária, a sociedade tem-se feito mais presente na fiscalização e cooperação com os órgãos policiais.

Ao início do ano de 1996, em reuniões no âmbito do Ministério da Justiça, quando cresceu a pressão popular através dos meios de comunicação e de atos populares públicos, e tramitava no Congresso Nacional projeto de lei que excluía da apreciação, pelo Judiciário Militar, dos crimes dolosos contra a vida praticados por policiais militares, chegou-se a cogitar da criação, em âmbito estadual, de uma comissão composta por representantes das polícias civil e militar, da secretaria de segurança pública, do Ministério Público e da OAB, à qual caberia a função de receber e investigar denúncias de práticas de atos arbitrários pelos órgãos policiais contra cidadãos. Tal iniciativa, no entanto, acabou não se efetivando.

Embora a Comissão que se pensou criar não se identifique, perfeitamente, dentro do conceito doutrinário de organismo comunitário, certamente seria um primeiro passo para efetivar uma forma de controle que incluísse a participação da comunidade - o que se faria de forma tímida através da OAB.

Resta a esperança de que prospere a idéia de implantação da filosofia do policiamento comunitário em mais Estados do Brasil, de forma a efetivar esse importante sistema de controle interno.

6. CONCLUSÃO

Dos elementos apresentados no desenvolvimento desse estudo podemos, em síntese, afirmar que:

a) o controle a ser exercido sobre os órgãos policiais pode ser de duas naturezas - interno e externo;

b) o controle interno tem se mostrado a mais eficiente forma de controle dos organismos policiais, mas sofre um grave problema que é a interferência do espírito de corpo sobre as apurações e as decisões proferidas;

c) o controle externo pode ser exercido pelo Legislativo, pelo Ministério Público, pelo Judiciário, pelas autoridades políticas em nível executivo, pelo ouvidor geral da sociedade e por organismos comunitários;

d) o controle externo não apresenta a mesma possibilidade de eficácia e eficiência, uma vez que é exercido por pessoas não conhecedoras em profundidade do dia-a-dia da atividade policial, assim como é dependente, mais das vezes, de dados e provas que são obtidas pelos próprios policiais, que são colegas de profissão daqueles que são o alvo das investigações;

e) apesar de menor eficácia, o controle externo é importante para complementar o controle interno, sendo indispensável a sua existência;

f) dentro das formas de controle externo existentes, faz-se forte restrição ao controle exercido pelas autoridades políticas ocupantes de cargos executivos, pela forte possibilidade - comprovada por estudos específicos - da utilização indevida dessa forma de controle como forma de cerceamento das investigações policiais que venham a afetar interesses dessas autoridades políticas;

g) no Brasil, existem o controle interno, exercido pelas Corregedorias de Polícia, e o controle externo, exercido pelo Legislativo, pelo Ministério Público, pelo Judiciário, pelo Ouvidor Geral da Sociedade e, de forma incipiente, por organismos comunitários;

h) a principal crítica a ser feita ao controle interno no Brasil é a mesma que se pode fazer na maioria dos países onde ela existe - a forte influência do corporativismo e a ausência de transparência dos processos administrativos de apuração de denúncias contra policiais.

A partir dessa síntese, podemos concluir que:

a) em matérias, cuja iniciativa esteja inserida na competência do Congresso Nacional, praticamente não há proposições a serem apresentadas, com exceção de projeto de lei que discipline normas relativas ao processamento da denúncia, afastamento do policial indiciado etc., e que determine a publicidade do resultado - não das apurações - dos processos internos promovidos pela Corregedoria de Polícia;

b) a criação de um ouvidor geral junto aos órgãos policiais e de habilitação de organismos comunitários para receberem e processarem denúncias de abusos por parte de agentes policiais é iniciativa que se insere na órbita de competência do Poder Executivo, cabendo a respeito tão-somente uma Indicação do Poder Legislativo para o Poder Executivo.

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro, Malheiros Editores, 17ª edição, São Paulo, 1992, p. 102

² Rico, José M. "El Poder Discrecional De La Policia Y Su Control", conferência proferida no XXVIII Curso Internacional de Criminologia, em Montreal, de 1º a 7 de julho de 1980.

³ Task Force Report, The Police. The President's Commission on Law Enforcement e Administration of Justice, Washington, U.S. Government Printing Office, 1967, p. 194-5