

Ouvidoria de polícia em São Paulo

Luciana Gross Cunha

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

CUNHA, LG. Ouvidoria de polícia em São Paulo. In SADEK, MT., org. SANCHES FILHO, AO., *et al. Justiça e cidadania no Brasil* [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein, 2009. pp. 193-224. ISBN 978-85-7982-017-5. Available from SciELO Books <<http://books.scielo.org>>.



All the contents of this chapter, except where otherwise noted, is licensed under a Creative Commons Attribution-Non Commercial-ShareAlike 3.0 Unported.

Todo o conteúdo deste capítulo, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença Creative Commons Atribuição - Uso Não Comercial - Partilha nos Mesmos Termos 3.0 Não adaptada.

Todo el contenido de este capítulo, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 Unported.

Luciana Gross Cunha

INTRODUÇÃO

Paralelamente à atribuição do Ministério Público de exercer controle externo das atividades da polícia¹, uma outra instituição vem se destacando na fiscalização das polícias civil e militar — a Ouvidoria de Polícia. Tendo como objetivo principal receber denúncias, reclamações e sugestões da população sobre o funcionamento dos serviços policiais, produzir e publicar informações e estatísticas sobre a conduta dos policiais, além de propor ao governo a adoção de medidas que visem melhorar a segurança pública e aperfeiçoar os serviços prestados à população, esta instituição parece compor o rol de mecanismos de controle horizontal dentro do regime democrático brasileiro.

Este texto pretende analisar a atuação das Ouvidorias de Polícia na fiscalização das atividades do Estado, apontando para a sua importância no combate à violência e no fortalecimento dos ideais democráticos no Brasil.

A primeira Ouvidoria de Polícia instalada no país, e uma das que mais vem se destacando na produção de estatísticas e publicação de denúncias sobre a violência policial, é a Ouvidoria de Polícia do estado de São Paulo, tendo sido, por esses motivos, escolhida como objeto de estudo.

A fim de traçar um quadro do funcionamento desta instituição, foi feito um levantamento da legislação que trata da matéria e coletados dados acerca das suas atividades, priorizando a natureza das denúncias que são encaminhadas a ela. Como fonte de pesquisa foram utilizadas as matérias publicadas nos dois principais jornais de São Paulo (*O Estado de S. Paulo* e *Folha de S. Paulo*), os relatórios divulgados pela Ouvidoria de Polícia, referentes às suas atividades em 1996, 1997, 1998 e 1999, além da entrevista realizada com o Ouvidor.

¹ Constituição Federal de 1988, artigo 129, inciso VII: “São funções institucionais do Ministério Público: [...] exercer controle externo da atividade policial [...]”.

O sistema de Ouvidorias de Polícia teve como inspiração o instituto do *ombudsman*, criado na Suécia, no século XVI, a fim de atender os interesses da burguesia e proteger os direitos individuais que vinham se consolidando frente ao absolutismo monárquico. Num primeiro momento, o *ombudsman* era um “funcionário do rei encarregado de exercer o controle da atividade dos juízes”². Com a promulgação da Constituição da Suécia, em 1809, o *ombudsman* ou “delegado parlamentar” passou a exercer a função de controle da administração, impondo a observação da lei pelos tribunais e funcionários, tendo o poder de processar aqueles que, no “exercício de suas funções, cometeram ilegalidades ou tenham negligenciado o cumprimento adequado de seus deveres de ofício”³. Também por meio desta Constituição ficou instituído o direito de petição, no qual qualquer cidadão podia reclamar contra atos de funcionários do rei, da administração e dos tribunais.

Nos regimes democráticos, a figura do *ombudsman* vem sendo apontada pela literatura especializada como um dos mecanismos de controle das atividades do Governo e das formas pelas quais este atua no sentido de satisfazer o interesse público: o exercício do voto e as eleições livres e limpas constituem um desses instrumentos; o mecanismo de “pesos e contrapesos” é outro instrumento. A existência de determinadas instituições, entre elas a do *ombudsman*, reforça o controle externo da sociedade sobre o governo e o controle interno entre as instituições políticas, garantindo a efetividade da democracia e dos ideais liberais e republicanos⁴.

O *ombudsman*, nos países em que está instituído, é uma instituição independente e autônoma, sem qualquer subordinação hierárquica a nenhum dos três poderes do Estado. A sua atuação é definida por mandatos fixos, marcados pela imparcialidade e integridade do seu Gabinete, ficando garantida a imunidade penal no exercício de suas funções, cuja característica é a informalidade, tanto no recebimento das denúncias, quanto

² AMARAL, Marcos J. T., *O ombudsman e o controle da administração*, São Paulo, Edusp/Ícone, 1993, p. 21.

³ *Idem*, p. 22, artigo 96 da Constituição sueca de 1809.

⁴ O’DONNELL, Guillermo, “Poliarquias e a (in)efetividade da lei na América Latina”, *Novos Estudos Cebrap*, n. 51, julho, 1998a, pp. 37- 61; e “Accountability horizontal e novas poliarquias”, *Lua Nova*, n. 44, 1998b, pp. 27-54.

nas recomendações encaminhadas a fim de que os serviços públicos tornem-se rápidos e eficientes frente aos procedimentos administrativos e judiciais. Com a necessidade de atender à complexidade crescente das atividades do Estado, há a descentralização das funções de *ombudsman*, que, em alguns países, também fiscalizam as atividades dos tribunais, dos órgãos fiscais, das Forças Armadas e da polícia, além dos assuntos atinentes à administração pública, como transporte, educação e saúde.

No Brasil, esta figura de controle recebeu o nome de Ouvidoria, aparecendo pela primeira vez como um projeto piloto no município de Curitiba, Paraná, onde ela foi criada com o objetivo de receber queixas da população em relação aos serviços públicos municipais. Com a Constituição federal de 1988, o Ministério Público ganhou contornos que o aproximam muito das funções tradicionais do *ombudsman*⁵. Porém, até 1993, não dispúnhamos de uma instituição independente e autônoma que tivesse como função essencial exercer controle sobre as atividades do Estado.

Sendo dirigida por um Ouvidor, cabem às Ouvidorias receber denúncias, reclamações e representações sobre atos considerados arbitrários, desonestos, indecorosos ou que violem os direitos do cidadão, individual ou coletivo, praticados pelos servidores públicos. A partir destas denúncias, o Ouvidor deve fazer sugestões sobre o bom funcionamento dos serviços públicos, propondo correção dos erros, omissões ou abusos, bem como a instauração de sindicâncias, inquéritos e outras medidas destinadas à apuração das responsabilidades administrativas e civis. Quando há indício ou suspeita de crime, o Ouvidor deve encaminhar as denúncias a esse respeito aos superiores hierárquicos e, ao mesmo tempo, comunicar o Ministério Público⁶. A Ouvidoria tem acesso e pode requisitar a qualquer órgão público, informações, certidões, cópias de documentos ou volumes de autos relacionados às investigações em curso. Por fim, e de essencial importância, a Ouvidoria deve organizar e manter atualizado um arquivo da documentação relativa às denúncias, às reclamações, às representações e às

⁵ Além de ser autor exclusivo da ação penal pública, com vistas a proteger a sociedade, o Ministério Público também tem como dever a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses difusos e coletivos, a fiscalização dos demais poderes do Estado.

⁶ Artigo 2º do decreto n. 44 de 1 de janeiro de 1993.

sugestões recebidas, além de elaborar e publicar relatórios sobre suas atividades.

Atualmente diversas Ouvidorias estão instaladas junto aos órgãos da administração pública e ao poder executivo nos níveis municipal, estadual e federal. Especificamente no estado de São Paulo, já estão em funcionamento 129 Ouvidorias ligadas às mais diversas áreas do serviço público, como saúde, educação e sistema penitenciário. A criação destas Ouvidorias faz parte do programa de proteção e defesa do usuário do serviço público. Neste programa, as Ouvidorias têm como função garantir a informação, a qualidade e a transparência do serviço público — direitos básicos do cidadão⁷.

Com o propósito de tornar mais transparente as atividades das polícias civil e militar e, assim, fiscalizar a atuação do aparato policial, foram criadas as Ouvidorias de Polícia. A primeira delas se instalou no estado de São Paulo, seguida pela Ouvidoria do Sistema de Segurança Pública do Pará, instituída em fevereiro de 1996, mediante a lei 5.944, que dispõe sobre a organização do sistema de segurança pública daquele estado.

No âmbito federal, está em funcionamento desde 1993, a Ouvidoria Geral da República, ligada à Secretaria Nacional de Direitos Humanos do Ministério da Justiça⁸. A sua função é receber denúncias, reclamações e sugestões referentes a policiais militares, civis, rodoviários e federais.

Em 1999, também no âmbito federal, foi criado o Fórum Nacional de Ouvidores de Polícia, que conta com a participação de seis Ouvidores (São Paulo, Pará, Espírito Santo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul) e está vinculado à Secretaria Nacional de Direitos Humanos. É presidido pelo Ouvidor de São Paulo, e tem como objetivo coordenar as Ouvidorias já existentes e incentivar outros estados a criarem as suas Ouvidorias. Até o

⁷ Lei 10.294 de 1999, que dispôs sobre a proteção e a defesa do usuário do serviço público, artigo 9: “Compete à Ouvidoria avaliar a procedência de sugestões, reclamações e denúncias e encaminhá-las às autoridades competentes, inclusive à Comissão de Ética, visando à: 1. Melhoria dos serviços públicos; 2. Correção de erros, omissões, desvios ou abusos na prestação dos serviços públicos; 3. Apuração de atos de improbidade e de ilícitos administrativos; 4. Prevenção e correção de atos e procedimentos incompatíveis com os princípios estabelecidos nesta lei; 5. Proteção dos direitos dos usuários; 6. Garantia da qualidade dos serviços prestados. Parágrafo Único — As Ouvidorias apresentarão à autoridade superior, que encaminhará ao Governador, relatório semestral de suas atividades, acompanhado de sugestões para o aprimoramento do serviço público”.

⁸ Decreto de 4.01.1993.

final do ano 2000, a meta do Fórum é criar 20 Ouvidorias em todo o país. Em dezembro de 1999, foi apresentado o primeiro documento do Fórum Nacional de Ouvidores que, em conjunto com representantes da sociedade civil, lançou a Proposta de Projeto de Emenda Constitucional sobre o modelo de polícia adotado no Brasil. Tendo como fundamento a eficiência na persecução penal e o respeito aos direitos humanos, este Projeto de Emenda Constitucional prevê a extinção do inquérito policial e das polícias civil e militar e a criação da Polícia Estadual. Esta seria formada por dois grupos: um uniformizado, que teria como função fazer o policiamento preventivo e ostensivo; e outro que atuaria na investigação e instrumentalização da ação penal. Além disso, os Ouvidores propõem a extinção dos tribunais e das auditorias militares.

O Programa Nacional de Direitos Humanos, elaborado em maio de 1997 (dois anos após a criação da Ouvidoria em São Paulo), reforçou a necessidade e importância das Ouvidorias de Polícia na defesa dos direitos humanos e estabeleceu como uma de suas metas “incentivar a criação de Ouvidorias de Polícia, com representantes da sociedade civil e autonomia de investigação”. Neste sentido, também compõem as metas do PNDH “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”; “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”; “estimular programas de cooperação e entrosamento entre policiais civis e militares e entre estes e o Ministério Público” e “regulamentar o artigo 129, VII, da Constituição Federal, que trata do controle externo da atividade policial pelo Ministério Público”. Quanto a esta função do Ministério Público, o Programa Estadual de Direitos Humanos do governo do estado de São Paulo, divulgado em junho de 1997, tem como uma de suas propostas “consolidar e fortalecer o controle externo da atividade policial pelo Ministério Público de acordo com o artigo 127, VII, da Constituição Federal de 1988”.

No estado do Pará, a Ouvidoria foi instituída em fevereiro de 1996 e designada como Ouvidoria do Sistema de Segurança Pública. Naquele estado, ela está subordinada diretamente ao Conselho Estadual de Segurança Pública, o que a diferencia da Ouvidoria de Polícia paulista. A Ouvidoria do Pará vem se destacando pelas denúncias relativas à falta de

punição dos policiais militares e civis envolvidos em crimes: dos 23 casos de tortura encaminhados pela Ouvidoria às corregedorias das polícias civil e militar, nenhum resultou em punição⁹. Em entrevista apresentada pelo jornal *Folha de S. Paulo*, a Ouvidora Rosa Marga Rothe afirma que uma das causas da ausência de punição dos policiais civis e militares, nos casos de tortura, é o fato do Ministério Público não apresentar Denúncia pelo crime de tortura, mas sim como lesão corporal: “Mesmo com a nova lei sobre tortura, os programas de informática da Secretaria da Segurança Pública não prevêm o crime de tortura, mas apenas se referem a lesões corporais”¹⁰. Esta opinião acerca dos trabalhos do Ministério Público é compartilhada pelo Ouvidor de Polícia de São Paulo, Benedito Mariano. Na mesma reportagem sobre denúncias de casos de tortura envolvendo policiais militares e civis, afirmou: “Os policiais são punidos por lesão corporal e não por tortura [...] O Ministério Público também não denuncia por tortura”¹¹.

Além de São Paulo e Pará, já estão em funcionamento Ouvidorias de Polícia em mais quatro estados — Minas Gerais, Espírito Santo, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul. Em todos eles, seguindo os projetos de São Paulo e do Pará, as Ouvidorias recebem denúncias sobre atos ilegais e arbitrários ou que violem os direitos humanos individuais ou coletivos, nos quais estejam envolvidos policiais militares e civis.

Em Minas Gerais, a Ouvidoria de polícia foi criada em 1997 pela lei n. 12.622. Ao contrário do que ocorre em São Paulo, a Ouvidoria mineira é um órgão auxiliar do Poder Executivo e não está ligada à Secretaria de Segurança Pública. Além disso, todos os cargos da Ouvidoria são ocupados por funcionários públicos, remanejados de outras áreas do funcionalismo estadual.

No Espírito Santo, a Ouvidoria de Polícia, já em funcionamento, foi criada pela lei n. 5649 de 14 de maio de 1998 e está vinculada à Secretaria de Segurança Pública. Nela, os cargos da assessoria administrativa são ocupados por funcionários da Secretaria de Segurança Pública. Assim como em São Paulo, cabe ao ouvidor indicar os membros do Conselho Consultivo e as pessoas que irão ocupar os cargos da assessoria técnica.

⁹ *Folha de S. Paulo*, 26 de outubro de 1999, caderno São Paulo, p. 3-3.

¹⁰ *Folha de S. Paulo*, 10 de outubro de 1999, caderno São Paulo, p. 3-1.

¹¹ *Folha de S. Paulo*, 10 de outubro de 1999, caderno São Paulo, p. 3-1.

No Rio de Janeiro, a Ouvidoria de polícia foi instalada em março de 1999 e vem se destacando pelo número de denúncias recebidas¹². O Ouvidor de Polícia carioca foi designado pelo secretário de segurança pública e a Ouvidoria tem em seu quadro funcionários públicos estaduais deslocados da Secretaria de Segurança Pública, que auxiliam o Ouvidor nas suas atividades.

No primeiro ano de funcionamento da Ouvidoria de Polícia do Rio de Janeiro, foram encaminhadas 1.988 denúncias¹³. Destas, 59% dizem respeito às atividades da polícia civil (1.173 denúncias) e 41% são relativas à polícia militar (815 denúncias). Na polícia militar, as principais denúncias são de extorsão (23%) e abuso de autoridade (13%). Já com relação à polícia civil, 20% das denúncias tratam da qualidade de atendimento e 15% são casos de extorsão¹⁴.

No Rio Grande do Sul, a Ouvidoria entrou em funcionamento no mês de setembro de 1999, mas sua estrutura ainda não foi definida por lei.

A OUVIDORIA DE POLÍCIA DO ESTADO DE SÃO PAULO

A Ouvidoria de polícia do Estado de São Paulo foi criada pelo decreto n. 39.900/95 e instalada em novembro de 1995 junto ao gabinete do secretário de Segurança Pública de São Paulo¹⁵. Ela é formada por um Conselho Consultivo, um Grupo de Apoio Técnico e um Grupo de Apoio Administrativo¹⁶, e tem autonomia financeira e independência administrativa, não estando subordinada à Secretaria de Segurança Pública ou a qualquer outro órgão do governo.

O Conselho Consultivo se reúne a cada dois meses e é integrado por onze membros. O Ouvidor é membro nato e presidente do colegiado, o que significa que a sua presença no Conselho é obrigatória, não podendo ser afastado ou impedido. Os demais membros do Conselho são designados

¹² De março a setembro de 1999, recebeu 182 denúncias, destas 24 correspondem a casos de tortura.

¹³ A polícia civil do Rio de Janeiro conta com um efetivo de 9.500 policiais e a polícia militar com 29 mil integrantes.

¹⁴ *Folha de S. Paulo*, 22 de março de 2000, caderno Cotidiano, p. 3-6.

¹⁵ A Ouvidoria de Polícia de São Paulo foi regulamentada pela lei complementar n. 826/97.

¹⁶ Lei 826/97, artigo 4, *caput*.

pelo Secretário de Segurança Pública, entre os nomes indicados pelo Ouvidor, com mandato de dois anos, sem qualquer remuneração¹⁷.

O Grupo de Apoio Técnico assessora o Ouvidor na triagem das denúncias recebidas, no acompanhamento dos casos prioritários, na realização de pesquisas e seminários sobre segurança pública e direitos humanos, além da elaboração das ações propositivas e da publicação de relatórios trimestrais e anuais. Já o Grupo de Apoio Administrativo é responsável pelo recebimento, registro e acompanhamento das denúncias, queixas e sugestões enviadas pela população à Ouvidoria. Estes cargos são ocupados por pessoas indicadas pelo Ouvidor e nomeadas pelo governador, não sendo necessariamente funcionários públicos.

A Ouvidoria possui dezesseis cargos em comissão: cinco de assessores de Ouvidoria, dez de assistentes de Ouvidoria e o cargo de Ouvidor. Além destes, existem mais dez cargos de carreira, da Secretaria de Segurança Pública, que servem a área administrativa. A Ouvidoria também conta com uma assessoria civil e militar composta por um coronel e um delegado de classe especial, respectivamente.

A Lei 826 / 97 que regulamentou a Ouvidoria da Polícia do Estado de São Paulo foi resultado de um anteprojeto de lei elaborado pelo antigo Conselho Consultivo da Ouvidoria de Polícia que, na época, era formado pelo Secretário de Segurança Pública, pelo Ouvidor da Polícia, pelos Corregedores Gerais de Polícia (Militar e Civil), por um Procurador do Estado Assessor Jurídico da Ouvidoria e por mais sete membros titulares¹⁸.

Transformado em Projeto de Lei do Executivo Estadual, foi publicado no Diário Oficial do Estado em abril de 1997 e tramitou na Assembleia Legislativa em caráter de urgência, tendo sido aprovado com 56 votos a favor e 3 abstenções, e sancionado em junho do mesmo ano. Seguindo as linhas do Regulamento 39.900/95 que criou a Ouvidoria, a Lei Complementar 826/97 ampliou as suas atribuições e definiu a forma de atuação e a sua estrutura interna.

¹⁷ Fazem parte do Conselho Consultivo: Fabio Konder Comparato, Carlos Idoeta, Maria Inês Bierrenbach, Goffredo da Silva Telles Jr., Fermino Fecho, Luiz Nusdeo e Antônio Carlos Arruda.

¹⁸ Os membros titulares que participaram da elaboração do projeto de lei que deu origem a Lei 826/97 foram: Fábio Konder Comparato, Carlos Alberto Idoeta, Maria Inês Bierrenbach, Goffredo da Silva Telles Júnior, Luiz Nusdeo, Antônio Carlos Arruda e Fermino Fecho.

Em São Paulo, a escolha do Ouvidor de Polícia é feita pelo governador do Estado a partir de uma lista tríplice elaborada pelo Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (Condepe)¹⁹, cujos integrantes, em sua larga maioria, são da sociedade civil (80%). O Ouvidor não pode integrar órgãos diretivos, deliberativos ou consultivos de entidades públicas ou privadas, nem ter qualquer vínculo com a Polícia Civil ou Militar. Ele possui mandato de dois anos, podendo ser reconduzido ao cargo uma única vez.

O atual Ouvidor de Polícia é o sociólogo Benedito Domingos Mariano, que foi nomeado em julho de 1997 e reconduzido ao cargo em 1999, com mandato até julho de 2001. Atuante no movimento em defesa dos direitos humanos, desde a década de 80, o Ouvidor é secretário-geral do Fórum Interamericano de Direitos Humanos (Fideh), membro do Centro Dias de Direitos Humanos da Arquidiocese de São Paulo e professor de direitos humanos na Academia de Polícia Civil de São Paulo.

De acordo com o artigo 2º da lei 826/97, a Ouvidoria de Polícia tem como atribuições:

I – Receber:

- a. Denúncias, reclamações e representações sobre atos considerados arbitrários, desonestos, indecorosos ou que violem os direitos humanos individuais ou coletivos praticados por servidores civis e militares da Secretaria de Segurança Pública.

¹⁹ O Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (Condepe) — criado pela Lei Estadual n. 7.576 de 27 de novembro de 1991 — tem como finalidade investigar as violações de direitos humanos no estado e encaminhar as denúncias às autoridades competentes, além de estudar e propor soluções para questões referentes aos direitos humanos. Os integrantes do Condepe têm acesso a todas as dependências de unidades prisionais estaduais e aos estabelecimentos destinados à custódia de pessoas, a fim de efetuar diligências e apurar fatos considerados violadores de direitos humanos. O Condepe faz parte da estrutura administrativa e financeira da Secretaria da Justiça e Defesa da Cidadania, mas é subordinado a ela. O Conselho, que funciona em uma das dependências da Secretaria de Segurança Pública conhecida como “sala da cidadania”, tem seus integrantes nomeados pelo governador do estado e definidos da seguinte forma: um representante do poder executivo; dois advogados, indicados pelo Presidente da Seção de São Paulo da Ordem dos Advogados do Brasil, dentre os membros de sua Comissão de Direitos Humanos; e seis representantes da sociedade civil, indicados por entidades de defesa dos direitos humanos com personalidade jurídica, sede e atuação no estado de São Paulo há mais de cinco anos. Os Conselheiros possuem mandato de 2 anos, sendo permitida a recondução por igual período.

- b. Sugestões sobre o funcionamento dos serviços policiais.
- c. Sugestões de servidores civis e militares da Secretaria de Segurança Pública sobre o funcionamento dos serviços policiais, bem como denúncias a respeito de atos irregulares praticados na execução desses serviços, inclusive por superiores hierárquicos.

II – Verificar a pertinência das denúncias, reclamações e representações, propondo aos órgãos competentes da Administração a instauração de sindicâncias, inquéritos e outras medidas destinadas à apuração das responsabilidades administrativas, civis e criminais, fazendo ao Ministério Público a devida comunicação, quando houver indício ou suspeita de crime.

III – Propor ao Secretário de Segurança Pública:

- a. Adoção das providências que entender pertinentes, necessárias ao aperfeiçoamento dos serviços prestados à população pela polícia Civil, pela polícia Militar e por outros órgãos da Pasta.
- b. Realização de pesquisas, seminários e cursos versando sobre assuntos de interesse da segurança pública e sobre temas ligados aos direitos humanos, divulgando os resultados desses eventos.

IV – Organizar e manter atualizado arquivo da documentação relativa às denúncias, às reclamações, às representações e às sugestões recebidas.

V – Elaborar e publicar, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades.

VI — Requisitar, diretamente, de qualquer órgão estadual, informações, certidões, cópias de documentos ou volumes de autos relacionados com investigações em curso, sem o pagamento de quaisquer taxas, custas ou emolumentos.

Se é certo que estas atribuições, formalmente, implicam uma maior transparência nas atividades da polícia e um relativo controle da população sobre a atuação dos policiais é necessário testar em que medida elas ocorrem na prática. Com este objetivo foi feito um levantamento das atividades que a Ouvidoria desenvolve no encaminhamento das principais

denúncias. Os dados analisados referem-se aos relatórios da Ouvidoria publicados a cada três meses²⁰.

NÚMEROS DA OUVIDORIA DE POLÍCIA DE SÃO PAULO

A população faz denúncias na Ouvidoria de Polícia por meio de telefonemas, cartas, fax, telex, pessoalmente ou por matérias publicadas na imprensa²¹. De acordo com o relatório parcial de 1999, 65% das denúncias chegaram na Ouvidoria por telefone, 16% por carta, 8% por telex, 7% pessoalmente, 2% por fax e 2% por matérias publicadas na imprensa²².

As denúncias são feitas por familiares das vítimas ou pelas próprias vítimas. As organizações não-governamentais ligadas à proteção dos direitos humanos também aparecem como denunciantes, assim como a OAB, o Ministério Público (em menor número) e os meios de comunicação por meio das reportagens publicadas. Segundo o Ouvidor de Polícia, cerca de 50% das denúncias são anônimas.

A Ouvidoria não recebe apenas reclamações envolvendo o comportamento policial. Também chegam até ela pedidos de mais policiamento e de maior intervenção no narcotráfico, além das reclamações feitas pelos próprios policiais que reivindicam melhores salários ou mais segurança no exercício de suas funções. A Ouvidoria também recebe elogios relativos à atuação dos policiais. Nos dois primeiros anos (1996 e 1997), recebeu 19 elogios, sendo 8 em relação à atuação da polícia civil e 11 em relação ao trabalho da polícia militar; em 1998 chegaram 10 elogios: 7 referentes ao trabalho da polícia civil e 3 dirigidos à polícia militar. Já em 1999, a Ouvidoria recebeu 89 elogios: 69 dirigidos à polícia militar e 20 à polícia civil²³.

²⁰ Os dados disponíveis referem-se aos anos de 1996, 1997 e 1998. Em 1999, o levantamento foi feito a partir dos relatórios parciais publicados trimestralmente. Os dados relativos a 1996 e 1997 foram agrupados e apresentados em um único relatório em 1998.

²¹ A partir de janeiro de 2000 as denúncias também podem ser encaminhadas pela internet no site da Ouvidoria de Polícia [<http://www.ouvidoriapolicia.sp.gov.br>].

²² Não existem dados desta natureza relativos aos anos de 1996, 1997 e 1998.

²³ A análise de cada uma das denúncias e o seu encaminhamento são feitos pelo grupo de apoio técnico que assessora o Ouvidor. Este grupo é formado por advogados e estagiários de direito. Em relação às denúncias por falta de policiamento é importante notar que, se nos dois primeiros anos o encaminhamento destes casos foi feito para as duas polícias

As denúncias recebidas pela Ouvidoria podem ser classificadas em dois tipos: aquelas que tratam do funcionamento e da prestação do serviço policial, como falta de policiamento, pedidos de intervenção em ponto de drogas e qualidade no atendimento da população; e as denúncias que têm como objeto o comportamento policial, ou seja, a participação de policiais em delitos.

Os pedidos de maior policiamento ou de intervenção em ponto de drogas são analisados caso a caso e encaminhados para cada uma das polícias — civil e militar — de acordo com a competência e a necessidade de cada denúncia. Assim, um pedido de intervenção em ponto de drogas que exija investigação e prisão, pode ser encaminhado à polícia civil e, mais especificamente, ao Departamento de Investigações sobre Narcóticos (Denarc). Já as reclamações por falta de policiamento são, prioritariamente, encaminhadas para a polícia militar, porém, se necessário, podem ser encaminhadas para a polícia civil.

Antes que sejam encaminhadas para as corregedorias e para as unidades específicas de cada área das polícias civil ou militar, as denúncias ou reclamações passam por uma triagem, na qual são analisados seus fundamentos e a sua procedência.

De acordo com o Ouvidor de Polícia, Sr. Benedito Domingos Mariano, em entrevista realizada em setembro de 1999, “a triagem feita na Ouvidoria é bastante rigorosa, [...] cerca de 50% das denúncias que chegam até aqui (Ouvidoria) não são encaminhadas para as Corregedorias”.

Esta informação é confirmada pelo número de pessoas atendidas e de procedimentos enviados. Desde o início de seu funcionamento, em 1996, até dezembro de 1999, a Ouvidoria recebeu 30.438 denúncias. Destas, 15.180 foram encaminhadas para as polícias civil e militar. O restante — 15.248 casos — não saiu da Ouvidoria, tendo sido agrupado em informações e orientações²⁴.

concomitantemente, em 1998 e em 1999 estes casos foram encaminhados preferencialmente para a polícia militar responsável pelo policiamento ostensivo e pela prevenção dos crimes.

²⁴ Não existem dados acerca do número de denúncias procedentes, não confirmadas, parcialmente procedentes ou improcedentes.

Tabela 1 – Total de denúncias, procedimentos e informações

	DENÚNCIAS RECEBIDAS	PROCEDIMENTOS ENCAMINHADOS	INFORMAÇÕES E ORIENTAÇÕES
1996/1997	12.009	6.432	5.577
1998	8.002	3.806	4.186
1999	10.427	4.942	5.485
TOTAL	30.438	15.180 ²⁵	15.248

Fonte: Ouvidoria de Polícia de São Paulo.

A partir das denúncias recebidas, a Ouvidoria oficia ao Corregedor da polícia civil ou da polícia militar e ao superior hierárquico imediato daquele que foi sujeito da denúncia e, dependendo do caso, encaminha cópia da denúncia e solicita informações e providências. Nos casos de denúncias contra policiais civis, a Ouvidoria também oficia ao departamento responsável.

Entre as denúncias recebidas, a Ouvidoria acompanha de forma prioritária, aquelas que tratam da violação à vida, da integridade física dos cidadãos e das condutas que tipificam crimes contra a Administração Pública. De acordo com o relatório das atividades de 1996 e 1997, 211 casos foram considerados prioritários. Entre estes, o Ministério Público apresentou 54 Denúncias²⁶, dando início ao processo penal, e em 27 casos houve o requerimento de arquivamento dos autos do Inquérito. No ano de 1998, dos 210 casos considerados prioritários, o Ministério Público apresentou Denúncia em 30 casos e em outros 25 casos, foi requerido o arquivamento dos autos do inquérito policial²⁷.

²⁵ Este número inclui também os 119 elogios que foram encaminhados às corporações.

²⁶ A denúncia apresentada pelo Ministério Público dá início à ação penal.

²⁷ Não foram disponibilizados os casos considerados prioritários em 1999.

Tabela 2 – Total de casos prioritários, de denúncias e arquivamentos

	CASOS ENCAMINHADOS	CASOS PRIORITÁRIOS	DENÚNCIAS OFERECIDAS PELO MP	ARQUIVAMENTO DO INQUÉRITO POLICIAL
1996-1997	6.432	211	54	27
1998	3.806	210	30	25

Fonte: Ouvidoria de Polícia de São Paulo.

A Ouvidoria não tem competência para intervir no curso da ação penal. Sendo assim, acompanha os procedimentos administrativos que se encerram com a imposição ou não de punição disciplinar e os procedimentos penais, durante a primeira fase da persecução penal (inquérito policial) até a manifestação do Ministério Público, que pode requerer o arquivamento do inquérito policial ou decidir pelo oferecimento de Denúncia.

Quanto aos procedimentos instaurados (processos administrativos e inquérito policial) e às punições decorrentes das denúncias feitas à Ouvidoria, os dados disponíveis pelos relatórios da Ouvidoria são incompletos. Nos dois primeiros anos, os dados apresentados dizem respeito ao efetivo de cada uma das corporações (polícia civil e polícia militar), sem fazer distinção entre as patentes e as carreiras, nem apontar o número de policiais denunciados e investigados. A partir de 1998, a Ouvidoria passou a fazer um levantamento do perfil do policial denunciado, identificando as patentes e a carreira. Por outro lado, os dados relativos aos procedimentos instaurados não especificam o número de processos administrativos nem o de inquéritos policiais²⁸.

Como mostra a Tabela 3, nos quatro anos de funcionamento da Ouvidoria, a polícia civil foi responsável pelo maior número de reclamações: em 1996 e 1997, o número de denúncias contra a polícia civil representou 56,98% do total de casos encaminhados, enquanto a polícia militar respondeu por 43,02% dos casos. Em 1998, 51,02% tratavam da polícia civil e 48,98% da polícia militar. Este número praticamente se

²⁸ Não foram disponibilizados dados desta natureza relativos a 1999.

manteve em 1999, quando 51,89% dos casos encaminhados eram de denúncias ligadas à polícia civil e 48,11% diziam respeito à polícia militar.

As denúncias relativas ao funcionamento e à prestação do serviço policial, como falta de policiamento, pedido de intervenção em ponto de drogas e qualidade no atendimento da população, representam 25,20%²⁹ dos casos encaminhados nos quatro anos de funcionamento da Ouvidoria (tabela 5³⁰). Entre as denúncias que têm como objeto o comportamento policial³¹, os casos mais denunciados dizem respeito a abuso de autoridade (13,5%), infração disciplinar (12,6%), e extorsão e concussão (5,8%)³². As denúncias por homicídio aparecem em quarto lugar (5,7%), tendo contribuído para este índice o ano de 1998, quando os homicídios corresponderam a 8,2% dos casos encaminhados (tabela 7).

Tabela 3 – Quadro comparativo de denúncias PM E PC (% do total de casos encaminhados)

	POLÍCIA CIVIL	POLÍCIA MILITAR	TOTAL
1996-1997	56,98	42,02	100
1998	51,02	48,98	100
1999	51,89	48,11	100

A polícia militar foi responsável por 78,9% do total de casos de homicídio nestes quatro anos (tabela 4). Este número pode levantar duas hipóteses: a formação precária desses policiais no uso de armas de fogo e a existência de uma predisposição por parte deles em usar armas de fogo mesmo quando não estão expostos a situações de risco. É certo que são os policiais militares os responsáveis pela prevenção e repressão de crimes e,

²⁹ Este número corresponde à soma do número de casos de falta de policiamento e intervenção em ponto de drogas (17,7%), com os casos de denúncia por qualidade no atendimento (7,4%).

³⁰ A classificação das denúncias segue os dados apresentados pela Ouvidoria de Polícia em seus relatórios.

³¹ As denúncias às quais farei referência deste ponto até o final do texto e que estão indicadas em cada uma das tabelas abaixo, correspondem aos casos encaminhados. Desta forma, estes números não correspondem ao total de denúncias que a Ouvidoria recebe, já que não estão computadas as informações, orientações ou as denúncias que não foram encaminhadas às duas polícias.

³² Ato praticado por funcionário público que, em razão do cargo, se apropria ou desvia verba ou qualquer outro bem móvel, em proveito próprio ou alheio.

neste sentido, estão mais sujeitos a confrontos com bandidos, porém, é necessário analisar com cuidado esses números, já que os relatos feitos pela Ouvidoria indicam que as vítimas destes policiais, em sua maioria, não tinham passagem pela polícia e não se encontravam em posição de ataque ou confronto.

As denúncias relativas aos crimes contra o patrimônio apontam como alvo preferencial a polícia civil. Ela responde por 71,1% das denúncias por extorsão e concussão; 76,6% dos casos de prevaricação; 74,5% do total de casos de corrupção e 73,1% das denúncias por enriquecimento ilícito (tabela 4).

Quanto às denúncias por espancamento e tortura, que aparecem em quinto lugar entre os casos encaminhados (4,5% dos casos, tabela 5), a polícia civil responde por 59,4% dos casos (tabela 4). Como a polícia civil é a responsável pela fase investigatória e pelo inquérito policial, tal número pode indicar que a tortura ainda é usada como instrumento para conseguir informações ou definir a autoria de crimes no estado de São Paulo.

Tabela 4 – Total de casos encaminhados desde implantação da Ouvidoria de Polícia, 1996-1999 (% relativa ao tipo de denúncia)

TIPO DE DENÚNCIA	POLÍCIA CIVIL	(%)	POLÍCIA MILITAR	(%)	TOTAL
Falta de policiamento**	1.580	58,54	1.119	41,46	2.699
Abuso de autoridade	734	35,72	1.321	64,28	2.055
Infração disciplinar	928	48,51	985	51,49	1.913
Qualidade do atendimento	787	69,89	339	30,11	1.126
Extorsão/Concussão	626	71,14	254	28,86	880
Espancamento/Tortura	412	59,45	281	40,55	693
Prevaricação	443	76,64	135	23,36	578
Ameaça	233	44,55	290	55,45	523
Participação de pol. em tráfico de drogas	251	66,23	128	33,77	379
Negligência	445	74,04	156	25,96	601
Corrupção	152	74,51	52	25,49	204
Homicídio	183	21,03	687	78,97	870
Enriquecimento ilícito	68	73,12	25	26,88	93
Agressão*	112	43,92	143	56,08	255
Comunicação de crime*	79	77,45	23	22,55	102
Tentativa de homicídio*	34	38,20	55	61,80	89
Peculato*	29	46,03	34	53,97	63
Outros	1.139	58,74	800	41,26	1.939
Elogios	35	29,66	83	70,34	118
Total	8.270		6.910		15.180

(*) Estas denúncias correspondem apenas aos anos de 1998 e 1999.

(**) Nas denúncias por falta de policiamento estão computados, também, os pedidos de intervenção em ponto de drogas.
Fonte: Ouvidoria de Polícia de São Paulo.

Tabela 5 – Envolvimento da PC e da PM no total de casos encaminhados desde a implantação da Ouvidoria de Polícia, 1996-1999

TIPO DE DENÚNCIA	POLÍCIA CIVIL	(%)	POLÍCIA MILITAR	(%)	TOTAL
Falta de policiamento**	1.580	19,11	1.119	16,19	2.699
Abuso de autoridade	734	8,88	1.321	19,12	2.055
Infração disciplinar	928	11,22	985	14,25	1.913
Qualidade do atendimento	787	9,52	339	4,91	1.126
Extorsão/Concussão	626	7,57	254	3,68	880
Espancamento/Tortura	412	4,98	281	4,07	693
Prevaricação	443	5,36	135	1,95	578
Ameaça	233	2,82	290	4,20	523
Participação de pol. em tráfico de drogas	251	3,04	128	1,85	379
Negligência	445	5,38	156	2,26	601
Corrupção	152	1,84	52	0,75	204
Homicídio	183	2,21	687	9,94	870
Enriquecimento ilícito	68	0,82	25	0,36	93
Agressão*	112	1,35	143	2,07	255
Comunicação de crime*	79	0,96	23	0,33	102
Tentativa de homicídio*	34	0,41	55	0,80	89
Peculato*	29	0,35	34	0,49	63
Outros	1.139	13,77	800	11,58	1.939
Elogios	35	0,42	83	1,20	118
Total	8.270	100	6.910	100	15.180

(*) Estas denúncias correspondem apenas aos anos de 1998 e 1999.

(**) Nas denúncias por falta de policiamento estão computados, também, os pedidos de intervenção em ponto de drogas.
Fonte: Ouvidoria de Polícia de São Paulo.

Fazendo um levantamento dos dados relativos a cada uma das corporações (tabela 5), é possível identificar que a polícia civil foi mais denunciada por infração disciplinar (11,2%) dos casos. Em segundo lugar, aparecem as denúncias por abuso de autoridade (8,8%), seguidas pelos casos de extorsão e concussão (7,5%). Quanto à polícia militar, ao contrário dos casos encaminhados para a polícia civil, a maior parte das denúncias tem como objeto abuso de autoridade (19,1%), depois aparecem casos de infração disciplinar (14,2%), e em terceiro lugar, os casos de homicídio (9,9% das denúncias).

A predominância das denúncias por falta de policiamento ou intervenção em pontos de drogas (17,7%, tabela 5) sugere uma hipótese importante no que diz respeito ao papel que a Ouvidoria vem desempenhando junto à população: ao invés de recorrer à polícia, gratuitamente, por meio do telefone 190, a população procura a Ouvidoria. Apesar da impossibilidade de comparar os dados fornecidos pela Ouvidoria com as chamadas feitas pelo “190” — somada ao fato de que a denúncia feita à Ouvidoria não exclui a hipótese de procurar ambas as instituições — a Ouvidoria, ao receber pedidos por maior policiamento, parece substituir os canais tradicionais utilizados para solicitar a intervenção do aparato policial. Neste sentido, ela vem cumprindo um papel importante, não somente no controle das polícias civil e militar, mas também como um canal de comunicação entre a população e o aparato policial.

Esta hipótese parece ser confirmada pelo Ouvidor, Sr. Benedito Domingos Mariano. Segundo ele, o alto número de denúncias por falta de policiamento ou combate ao tráfico de drogas, concernente à atuação da polícia, reflete o distanciamento entre o aparato policial, seja ele civil ou militar, e a população.

Grande parte das reclamações que a Ouvidoria recebe tem a ver com a qualidade no atendimento, pedidos de maior rigor no combate ao tráfico de drogas [...] as pessoas não se sentem à vontade para falar com a polícia [...] na Ouvidoria, ao contrário, as pessoas se sentem à vontade para vir até aqui trazendo uma dúvida ou uma reclamação. A Ouvidoria não se misturou ao conjunto de instituições policiais, é um órgão autônomo e independente e, por isso, conquistou a credibilidade da população. Hoje, a Ouvidoria é a porta que a população tem para falar com a polícia.

De acordo com os relatórios analisados, a partir do “caso da Favela Naval”³³, ocorrido em março de 1997, cresceu o número de denúncias por abuso de autoridade. Este episódio também contribuiu para que aumentasse o número de denúncias referentes ao comportamento policial. Segundo o Ouvidor de Polícia:

[...] houve uma mudança substancial da natureza das denúncias que chegam até a Ouvidoria a partir do episódio da Favela Naval. [...] Eu digo que o funcionamento da Ouvidoria e o comportamento da população em relação à polícia podem ser definidos em dois momentos diferentes: antes e depois da Favela Naval. Foi a divulgação do caso da Favela Naval que contribuiu decisivamente para institucionalizar o papel da Ouvidoria. Com este caso a Ouvidoria adquiriu legitimidade junto à população, que passou a se preocupar com o comportamento do policial — atos irregulares e delituosos de policiais — e não somente com questões relativas à qualidade no atendimento.

Nos dois primeiros anos de funcionamento da Ouvidoria (1996-1997), entre as denúncias relativas ao comportamento policial, aparecem em primeiro lugar os casos de abuso de autoridade (13,9%, Tabela 6). Na polícia civil, este tipo de denúncia corresponde a 9,9%, enquanto que na polícia militar a 19,8% dos casos. Esta variação pode ser reflexo de uma postura autoritária que a polícia militar preserva no tratamento com a população. Em segundo lugar, aparecem as denúncias por infração disciplinar, (10,9%), que na polícia civil correspondem a 9,8% dos casos encaminhados, enquanto que na polícia militar a 12,6% das denúncias.

Na polícia civil, além dos casos de abuso de autoridade e infração disciplinar que encabeçam a lista dos casos encaminhados, aparecem casos de prevaricação (6,7%), negligência (6,5%) de espancamento e tortura — que correspondem a 6,1% das denúncias relativas às suas atividades. Já os policiais militares foram mais denunciados por espancamento e tortura (7,5%) e ameaça (4,6%), seguidos pelos casos de homicídio (4,4%) e pelas denúncias por extorsão e concussão (3,4%, tabela 6).

Assim como aconteceu em 1996 e 1997, no ano de 1998, as denúncias por abuso de autoridade lideram os casos encaminhados (5,2%,

³³ Em março de 1997, foi divulgado no Jornal Nacional, da Rede Globo, um vídeo feito por um cinegrafista amador, que mostrava policiais militares agredindo pessoas durante uma blitz policial na Favela Naval, em Diadema, Grande São Paulo.

tabela 7). Em segundo lugar, aparecem as denúncias por infração disciplinar (14,1%).

Um dado que chama a atenção em relação a 1998 é o aumento dos casos de homicídio: a polícia militar lidera as denúncias de homicídio — 78,5 8% do total de casos de homicídio encaminhados naquele ano. Porém, ao contrário do que ocorreu em 1996 e 1997, quando essas denúncias representaram 2,1% do total de casos encaminhados, em 1998, as denúncias por homicídio envolvendo as polícias civil e militar corresponderam a 8,2% do total (tabela 7).

No total de denúncias envolvendo a polícia militar, prevalece o abuso de autoridade (22%), seguido pelos casos de infração disciplinar (16,2%), e por homicídios (13,2%). Já na polícia civil (12,1%) das denúncias referem-se a infração disciplinar, 8,7%, a abuso de autoridade e 8,0% a crimes de extorsão e concussão.

Tabela 6 – Total de casos encaminhados durante o período entre 1996-1999

TIPO DE DENÚNCIA	POLÍCIA CIVIL	(%)	POLÍCIA MILITAR	(%)	TOTAL	(%)
Falta de policiamento	844	21,93	558	21,59	1.402	21,80
Abuso de autoridade	384	9,98	512	19,81	896	13,93
Infração disciplinar	378	9,82	326	12,62	704	10,95
Qualidade do atendimento	369	9,59	120	4,64	489	7,60
Extorsão/Concussão	190	4,94	88	3,41	278	4,32
Espancamento/Tortura	238	6,19	196	7,59	434	6,75
Prevaricação	259	6,73	63	2,44	322	5,01
Ameaça	90	2,34	120	4,64	210	3,26
Participação de pol. em tráfico de drogas	63	1,64	37	1,43	100	1,55
Negligência	253	6,57	54	2,09	307	4,77
Corrupção	127	3,30	41	1,59	168	2,61
Homicídio	26	0,68	115	4,45	141	2,19
Enriquecimento ilícito	18	0,47	10	0,39	28	0,44
Peculato*	5	0,13	9	0,35	14	0,22
Outros	596	15,49	324	12,54	920	14,30
Elogios	8	0,21	11	0,43	19	0,30
Total	3.848	100	2.584	100	6.432	100

Fonte: Ouvidoria de Polícia de São Paulo.

Tabela 7 – Total de casos encaminhados em 1998

TIPO DE DENÚNCIA	POLÍCIA CIVIL	(%)	POLÍCIA MILITAR	(%)	TOTAL	(%)
Falta de policiamento	364	18,74	219	11,75	583	15,32
Abuso de autoridade	170	8,75	410	22,00	580	15,24
Infração disciplinar	236	12,15	301	16,20	538	14,14
Qualidade do atendimento	216	11,12	106	5,69	322	8,46
Extorsão/Concussão	156	8,03	64	3,43	220	5,78
Espancamento/Tortura	83	4,27	41	2,20	124	3,26
Prevaricação	94	4,84	33	1,77	127	3,34
Ameaça	53	2,73	60	3,22	113	2,97
Participação de pol. em tráfico de drogas	99	5,10	51	2,74	150	3,94
Negligência	75	3,86	36	1,93	111	2,92
Corrupção	11	0,57	5	0,27	16	0,42
Homicídio	67	3,45	246	13,20	313	8,22
Enriquecimento ilícito	27	1,39	9	0,48	36	0,95
Agressão	60	3,09	69	3,70	129	3,39
Comunicação de crime	15	0,77	3	0,16	18	0,47
Tentativa de homicídio	10	0,51	18	0,97	28	0,74
Peculato*	7	0,36	9	0,48	16	0,42
Outros	192	9,89	180	9,66	372	9,77
Elogios	7	0,36	3	0,16	10	0,26
Total	1.942	100	1.864	100	3.806	100

Fonte: Ouvidoria de Polícia de São Paulo.

Tabela 8 – Total de casos encaminhados em 1999

TIPO DE DENÚNCIA	POLÍCIA CIVIL	(%)	POLÍCIA MILITAR	(%)	TOTAL	(%)
Falta de policiamento	372	15,00	342	13,89	714	14,45
Abuso de autoridade	180	7,26	399	16,21	579	11,72
Infração disciplinar	314	12,66	357	14,50	671	13,58
Qualidade do atendimento	202	8,15	113	4,59	315	6,37
Extorsão/Concussão	280	11,29	102	4,14	382	7,73
Espancamento/Tortura	91	3,67	44	1,79	135	2,73
Prevaricação	90	3,63	39	1,58	129	2,61
Ameaça	90	3,36	110	4,47	200	4,05
Participação de pol. em tráfico de drogas	89	3,59	40	1,62	129	2,61
Negligência	117	4,72	66	2,68	183	3,70
Corrupção	14	0,56	6	0,24	20	0,40
Homicídio	90	3,63	326	13,24	416	8,42
Enriquecimento ilícito	23	0,93	6	0,24	29	0,59
Agressão	52	2,10	74	3,01	126	2,55
Comunicação de crime	64	2,58	20	0,81	84	1,70
Tentativa de homicídio	24	0,97	37	1,50	61	1,23
Peculato*	17	0,69	16	0,65	33	0,67
Outros	351	14,15	296	12,02	647	13,09
Elogios	20	0,81	69	2,80	89	1,80
Total	2.480	100	2.462	100	4.942	100

Fonte: Ouvidoria de Polícia de São Paulo.

Em 1999, as denúncias por falta de policiamento e intervenção em ponto de drogas ainda continuaram liderando o rol de casos encaminhados, correspondendo a 14,4% do total de casos (tabela 8). Em segundo lugar, aparecem as denúncias por infração policial (3,5%), seguidas pelos casos de abuso de autoridade (11,7%) e pelos casos de homicídio que corresponderam a 8,42% do total de denúncias.

Comparativamente às denúncias encaminhadas em 1998, é possível notar que aumentaram os casos de extorsão e concussão 7,7%, (em 1998, representavam 5,7%); os casos de ameaça, 4,0% (em 1998, corresponderam a 2,9%). Já as denúncias por homicídios que, em 1998, perfizeram 313 denúncias; em 1999, representaram 416 casos (tabela 8).

Entre 1996 e 1997, dos 6.432 casos encaminhados, foram instaurados 1.732 processos administrativos (787 na polícia civil e 945 na polícia militar³⁴) e 571 inquéritos policiais (274 referentes à polícia militar e 297 à polícia civil, tabela 9). Quanto às punições, as denúncias da Ouvidoria resultaram em 984 punições na polícia militar: 401 punições administrativas e 583 indiciamentos penais. No âmbito da polícia civil, foram 398 punições, das quais, 143 punições administrativas e 255 indiciamentos penais (tabela 10).

Em 1998, dos 3.806 casos encaminhados, foram instaurados 552 processos³⁵: 58 na polícia civil e 494 na polícia militar (tabela 11). Estes resultaram em 30 punições³⁶ na polícia civil e 311 na polícia militar.

Tabela 9 – Procedimentos e inquéritos policiais instaurados – Polícia Civil e Polícia Militar de 1996-1997

	POLÍCIA CIVIL	POLÍCIA MILITAR	TOTAL
Casos encaminhados	3.848	2.584	6.432
Processos	787	945	1.732
Inquéritos policiais	297	274	571
Total	1.084	1.219	2.303

Fonte: Ouvidoria de Polícia de São Paulo.

³⁴ Na Polícia Militar, o processo administrativo corresponde ao processo disciplinar.

³⁵ Estes processos englobam os procedimentos administrativos e os inquéritos policiais.

³⁶ Estas punições correspondem às punições administrativas e ao indiciamento penal.

Tabela 10 – Punições de policiais – Polícia Civil e Polícia Militar nos anos 1996-1997

	POLÍCIA CIVIL	POLÍCIA MILITAR	TOTAL
Punições	143	401	544
Indiciamento penal	255	583	838
Total	398	984	1.382

Fonte: Ouvidoria de Polícia de São Paulo.

Tabela 11 – Procedimentos instaurados e punições³⁷— Polícia Civil e Militar, 1998

	POLÍCIA CIVIL	POLÍCIA MILITAR	TOTAL
Casos encaminhados	1.942	1.864	3.806
Processos	58	494	552
Punições	30	311	341

Fonte: Ouvidoria de Polícia de São Paulo.

A partir de 1998, a Ouvidoria passou a fazer um levantamento dos cargos e patentes dos policiais denunciados e identificados nas denúncias³⁸. Com estas informações, acompanhou as investigações e as punições impostas pelas corregedorias de polícia e pela Justiça.

Na polícia civil, foram identificados 1.256 policiais (563 delegados, 501 investigadores, 86 escrivães, 66 carcereiros e 16 agentes policiais). Destes, somente 86 foram investigados e 23 punidos (8 delegados, 10 investigadores, 4 carcereiros e 1 agente policial), o que corresponde a apenas 1,6% dos policiais denunciados (tabela 13)³⁹.

Os delegados, além de serem os policiais civis mais denunciados (44,8%, tabela 12), parecem estar envolvidos em mais crimes: os delegados denunciados correspondem a 18,11% dos efetivos. Apesar disso, somente 5,6% foi investigado e 1,4% punido (tabela 13). Este baixo índice de investigação e punição dos delegados parece indicar que a corregedoria da polícia civil tem a tendência de investigar menos os policiais que ocupam cargos de chefia. Assim, quanto mais importante o cargo que o policial denunciado ocupa, menores são as chances de ser investigado e punido.

³⁷ As punições compreendem indiciamento, processo crime e punição administrativa. Não existem dados específicos sobre cada uma destas punições.

³⁸ Nem todos os policiais denunciados são identificados pelas vítimas ou nas denúncias. Assim, os números que irei apresentar correspondem apenas aos policiais identificados.

³⁹ Não existem dados sobre as punições impostas em 1999.

Esta ideia é reforçada quando olhamos as punições dos investigadores, que também ocupam funções essenciais no desenvolvimento dos inquéritos policiais e das investigações: os investigadores denunciados representam 39,8% dos policiais identificados pela Ouvidoria (tabela 12), o que corresponde a 4,7% do efetivo na carreira (tabela 13). Porém, somente 6,1% foram investigados e, destes, 2% punidos (tabela 13). Esta mesma tendência pode ser verificada entre os escrivães de polícia: apenas 2,3% dos policiais denunciados foram investigados e, destes, nenhum foi punido⁴⁰.

Em contraste, foram investigados 50% dos peritos criminais identificados pela Ouvidoria e 43,7% dos agentes policiais (tabela 13).

Em relação à polícia militar, foram identificados pela Ouvidoria 1.044 policiais: 299 soldados, 204 tenentes, 159 sargentos, 155 capitães, 78 cabos, 60 coronéis, 50 majores, 27 tenentes-coronéis, 6 aspirantes e 6 sub-tenentes. (tabela 14). Estas denúncias resultaram em 535 policiais investigados e 277 policiais punidos, o que representa 26,5% do total de denunciados (tabela 15)⁴¹.

A carreira na polícia militar pode ser dividida em dois grandes grupos: os praças e os oficiais. Entre os praças, estão os soldados (primeira patente conquistada quando do ingresso na polícia militar), o cabo, o sargento e o subtenente — a última patente que exerce atividades fora dos quartéis militares, no exercício de policiamento ostensivo, prevenção e repressão à criminalidade — e que, portanto, têm contato direto com a população. A patente de aspirante, apesar de ser classificada como patente de oficial, é uma categoria de transição dentro da polícia militar: os aspirantes são policiais que estão sendo submetidos a um estágio probatório.

⁴⁰ Aqui, é necessário enfatizar que não existe ligação entre as diferentes carreiras dentro da polícia civil. Desta forma, qualquer comparação deve ser feita com um certo cuidado. Os dados relativos às punições dos delegados chamam a atenção pelo fato de serem estes policiais os únicos que podem ocupar cargos de chefia dentro da corporação. Quanto ao pequeno número de punição de investigadores e escrivães (que ocupam funções essenciais na condução do inquérito policial e das investigações), ele parece reforçar a hipótese de que a corregedoria da polícia civil investiga e pune menos os policiais das carreiras mais altas ou que são peças-chave no desenvolvimento de suas tarefas.

⁴¹ Não existem dados sobre as punições impostas em 1999.

Tabela 12 – Punições* de integrantes da Polícia Civil em 1998

CARREIRA	POLICIAIS DENUNCIADOS NA OUVIDORIA	(%)	POLICIAIS INVESTIGADOS	(%)	POLICIAIS PUNIDOS	(%)
Delegado	563	44,82	32	37,21	8	34,78
Médico Legista	1	0,08	0	0,00	0	0,00
Perito Criminal	2	0,16	1	1,16	0	0,00
Escrivão de Polícia	86	6,85	2	2,33	0	0,00
Investigador	501	39,89	31	36,05	10	43,48
Fotógrafo Técnico	0	0,00	0	0,00	0	0,00
Ag. Telecomunicações	18	1,43	0	0,00	0	0,00
Aux. de Necropsia	0	0,00	0	0,00	0	0,00
Desenhista	0	0,00	0	0,00	0	0,00
Papiloscopista	3	0,24	0	0,00	0	0,00
Atendente de Necrotério	0	0,00	0	0,00	0	0,00
Auxiliar de Papiloscopia	0	0,00	0	0,00	0	0,00
Carcereiro	66	5,25	13	15,12	4	17,39
Agente Policial	16	1,27	7	8,14	1	4,35
TOTAL	1.256	100	86	100	23	100

Fonte: Ouvidoria de Polícia de São Paulo

* As punições compreendem indiciamento, processo crime e punição administrativa. Não existem dados específicos a cada uma destas punições

Tabela 13 – Total de efetivos, denúncias, investigações e punições – Polícia Civil, 1998

CARREIRA	EFETIVOS	DENUNCIADOS / EFETIVOS (%)	INVESTIGADOS / DENUNCIADOS (%)	PUNIDOS / DENUNCIADOS (%)	PUNIDOS / INVESTIGADOS
Delegado	3.109	18,11	5,68	1,42	25,00
Médico Legista	539	0,19	0,00	0,00	0,00
Perito Criminal	1.001	0,20	50,00	0,00	0,00
Escrivão de Polícia	7.385	1,16	2,33	0,00	0,00
Investigador	10.450	4,79	6,19	2,00	32,26
Fotógrafo Técnico Pericial	574	0,00	0,00	0,00	0,00
Ag. Telecomunicações	1.821	0,99	0,00	0,00	0,00
Aux. de Necropsia	240	0,00	0,00	0,00	0,00
Desenhista	177	0,00	0,00	0,00	0,00
Papiloscopista	734	0,41	0,00	0,00	0,00
Atendente de Necrotério	294	0,00	0,00	0,00	0,00
Auxiliar de Papiloscopia	1.046	0,00	0,00	0,00	0,00
Carcereiro	4.624	1,43	19,70	6,06	30,77
Agente Policial	2.558	0,63	43,75	6,25	14,29
TOTAL	34.536	3,64	6,85	1,67	24,42

221

Fonte: Ouvidoria de Polícia de São Paulo

Depois de cumprido este estágio e se for aprovado, o aspirante à oficial recebe a patente de tenente. A partir deste escalão – capitão, major, tenente-coronel e coronel, que é a última patente da polícia militar – todos os policiais são reconhecidos como oficiais da polícia militar. Esta divisão pode contribuir para a compreensão das investigações e punições dentro da polícia militar.

Assim como foi mostrado nas punições dos policiais civis, a polícia militar também parece investigar e punir mais os policiais que se encontram em posições inferiores na hierarquia, incluindo-se aí as patentes de aspirante e de subtenente que, como foi dito, representam postos de transição dentro da corporação. Apesar de não representarem os policiais mais denunciados (0,57%, tabela 14). Todos os aspirantes denunciados foram investigados e, destes 66,6% foram punidos (tabela 15). O alto índice de investigação se repete em relação aos subtenentes — apesar da punição ser baixa nesta patente (somente 1 policial foi punido), todos os subtenentes denunciados foram investigados — e aos soldados: 96,9% foram investigados e, destes, 64,8% punidos (tabela 15).

O contrário pode ser observado em relação aos oficiais: entre os coronéis denunciados, que representam 5,7% do total de policiais militares denunciados e identificados pela Ouvidoria (tabela 14), somente 1,6% foi investigado e nenhum foi punido (tabela 15). Da mesma forma, nenhum tenente-coronel denunciado foi punido ou sequer investigado; somente 8% dos majores foram investigados e 2% punidos; 16,77 dos capitães foram investigados e 2,58 punidos. Já os tenentes, que ocupam a primeira patente junto aos oficiais, 25% foram investigados e 4,9% foram punidos (tabela 15).

222

Tabela 14 – Total de Punições de policiais por carreira – Polícia Militar – 1998*

PATENTE	POLICIAIS DENUNCIADOS NA OUVIDORIA	(%)	POLICIAIS INVESTIGADOS	(%)	POLICIAIS PUNIDOS	(%)
Coronel	60	5,75	1	0,19	0	0,00
Ten.-Cel.	27	2,59	0	0,00	0	0,00
Major	50	4,79	4	0,75	1	0,36
Capitão	155	14,85	26	4,86	4	1,44
Tenente	204	19,54	51	9,53	10	3,61
Aspirante	6	0,27	6	1,12	4	1,44
Subtenente	6	0,57	6	1,12	1	0,36
Sargento	159	15,23	81	15,14	36	13,00
Cabo	78	7,47	70	13,08	33	11,91
Soldado	299	28	290	54,21	188	67,87
TOTAL	1.044	100	535	100	277	100

Fonte: Ouvidoria de Polícia de São Paulo

* Em dezembro de 1998, a polícia militar contava com efetivo de 82000 policiais, levando-se em conta todas as patentes da PM: coronel, tenente coronel, major, tenente, subtenente, aspirante, sargento, cabo, soldado. Não foi disponibilizado o número de policiais efetivos relativos a cada uma das carreiras da polícia militar.

Neste sentido, é possível observar na tabela 14 que as punições crescem significativamente na base da carreira de policial militar: os soldados são os mais punidos, representando 67,8% do total de punições, em seguida encontram-se os sargentos (13%) e os cabos (11,9%). Esta mesma tendência se observa ao dividirmos a carreira entre os oficiais e os praças: entre os oficiais, os mais punidos são os tenentes (primeira patente da classe de oficiais) representando 3,6% das punições; em segundo lugar estão os capitães com 1,4%; seguidos pelos majores (0,3%), a última patente a receber punição entre os oficiais.

Tabela 15 – Total de integrantes, denúncias, investigações e punições – Polícia Militar, 1998

PATENTE	INVESTIGADOS/DENUNCIADOS	PUNIDOS/DENUNCIADOS	PUNIDOS/INVESTIGADOS
Coronel	1,67	0,00	0,00
Ten.-Cel.	0,00	0,00	0,00
Major	8,00	2,00	25,00
Capitão	16,77	2,58	15,38
Tenente	25,00	4,90	19,61
Aspirante	100,00	66,67	66,67
Subtenente	100,00	16,67	16,67
Sargente	50,94	22,64	44,44
Cabo	89,71	42,31	47,14
Soldado	96,99	62,88	64,83
TOTAL	51,25	26,53	51,78

Fonte: Ouvidoria de Polícia de São Paulo.

Diferentemente de qualquer outro funcionário público, o policial militar só pode ser demitido por meio de processo administrativo interno à corporação e por decisão do Conselho de Justificação da polícia Militar, homologada pela Justiça Militar.

Já na Polícia Civil, a exoneração se dá através de processo administrativo dirigido pela Corregedoria, cabendo ao Secretário de Segurança Pública e ao Governador a decisão sobre a demissão. Nesse caso, o indiciamento penal é competência da Justiça Comum.

O baixo índice de punições na policial civil – 6,85% dos policiais denunciados foram investigados e somente 1,67% punidos – fez com que a Ouvidoria elaborasse um “plano de ação” no sentido de fortalecer as funções da corregedoria da polícia civil, que hoje só atua na capital. Este