



**MINISTÉRIO PÚBLICO
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**

CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL

**Relatório 2003
Polícia Civil**



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS INSTITUCIONAIS
GRUPO DE CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL - GCEAP

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	05
CONTROLE EXTERNO NA CAPITAL.....	10
1. O GRUPO DE CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL...	10
1.1. Conceito, estrutura e lotação.....	10
1.2. Atribuições.....	12
2. OS ATOS DE CONTROLE EXTERNO.....	16
2.1. Abrangência.....	16
2.2. Período de visitas.....	16
2.3. O início das atividades do GCEAP.....	17
2.4. Dos procedimentos adotados para a execução.....	19
3. DIAGNÓSTICO DA REALIDADE DA POLÍCIA CIVIL NA CAPITAL	24
3.1. Volume de ocorrências registradas nas delegacias distritais.....	24
3.2. Da instauração e remessa de inquéritos policiais e termos circunstanciados à Justiça	24
3.3. Ausência de efetivo.....	27
3.4. Carências materiais.....	34
3.5. Ausência de um banco de dados único para cadastro de objetos apreendidos	36
3.6. Acúmulo de inquéritos policiais e indagações (passivo).....	37



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS INSTITUCIONAIS
GRUPO DE CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL - GCEAP

3.7. Da identificação criminal.....	47
4. DAS IRREGULARIDADES E ILEGALIDADES ENCONTRADAS.....	54
4.1. Do descumprimento dos prazos	58
4.1.1. Dos procedimentos policiais anteriores a 01.01.2002	59
4.1.2. Dos procedimentos policiais posteriores a 01.01.2002	61
4.2. Ausência de instauração de Inquérito Policial imediata à comunicação de fato delituoso	63
4.3. Ausência de inclusão no sistema informatizado da polícia, da instauração do inquérito policial e atualização de seu andamento	68
4.4. Representação por medidas cautelares (busca e apreensão, quebra de sigilo telefônico, prisão temporária) sem prévia instauração de Inquérito Policial	71
4.5. Ausência de instauração e remessa a juízo de feitos envolvendo delito de ação penal pública condicionada à representação	72
4.6. Do não-atendimento às requisições ministeriais	75
4.7. Da ausência de comunicação de prisão ao Ministério Público	78
4.8. Irregularidades e ilegalidades	82
CONSIDERAÇÕES FINAIS	87



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS INSTITUCIONAIS
GRUPO DE CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL - GCEAP

ANEXOS

Anexo I - Modelos de Atas de Controle Externo da Atividade Policial

Anexo II – Gráficos

Anexo III - Atas de Controle Externo da Atividade Policial na Capital

Vol. I: COGEPOL – DFE

DPTRAN – DLCT e DHT

DENARC – 1.^a, 2.^a, 3.^a e 4.^a DIN

DECA – 1.^a e 2.^a DPAI, DPCAV e Plantão do DECA

Vol. II: DEIC – DEFAS, DECON, DHD, DRCD, DP Roubos,
DCAP e DRFV

CO – ÁREA JUDICIÁRIA

DP da MULHER

DP do IDOSO

Vol. III: 1.^a, 2.^a, 3.^a, 4.^a, 5.^a, 6.^a, 7.^a, 8.^a e 9 DPs

Vol. IV: 10.^a, 11.^a, 12.^a, 13.^a, 14.^a, 15.^a, 16.^a e 17.^a DPs

Vol. V: 18.^a, 19.^a, 20.^a, 21.^a, 22.^a, 23.^a e 24.^a DPs



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS INSTITUCIONAIS
GRUPO DE CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL - GCEAP

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal¹, a Constituição Estadual², a Lei Complementar Federal nº 75³, c/c a Lei nº 8.625/93⁴ (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público) e a Lei Complementar Estadual nº 11.578⁵, de 05 de janeiro de 2001, estabeleceram como função institucional do Ministério Público o controle externo da atividade policial. Não se trata, por certo, de inovação no sistema legal brasileiro, que já o previa, mas de elevação a cânone de natureza constitucional, posteriormente regulado por leis complementares e ordinárias.

Em seu artigo 1º, a Constituição Federal proclama que a República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em **Estado Democrático de Direito**, sendo o controle externo da atividade policial pelo Ministério Público um desdobramento deste princípio, integrando o sistema constitucional brasileiro de freios e contrapesos (“checks and balances”), no qual uma instituição é controlada por outra. Em nossa ordem jurídica, como na de todos os povos ditos civilizados, não existe poder sem controle. Mesmo independentes uns dos outros, até os Poderes da República estão sujeitos aos mecanismos de controle recíproco. Não haveria razão para que

¹ Artigo 129, inciso VII.

² Artigo 111, inciso IV.

³ Artigo 3º

⁴ Artigo 80.

⁵ Dispõe sobre o controle externo da atividade policial pelo Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS INSTITUCIONAIS
GRUPO DE CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL - GCEAP

um órgão do Poder Executivo, como a polícia judiciária, excepcionasse perigosamente a regra.⁶

Como o direito à liberdade é um dos esteios de um Estado Democrático de Direito⁷, sendo a atividade policial voltada para a apuração das infrações penais, a fim de dotar o Ministério Público dos elementos necessários para buscar, em juízo, a responsabilização criminal dos seus autores, que poderão ter o seu direito a liberdade constricto, entendeu por bem a sociedade em cercar-se de todas as garantias de que essa atividade estatal fosse exercida dentro do mais absoluto respeito aos direitos fundamentais do homem, explicitando a necessidade de que o titular da ação penal, destinatário das investigações, exerça efetivamente o controle externo da atividade policial.

Do conteúdo do dispositivo constitucional que estabelece o controle externo da atividade policial pelo Ministério Público, extrai-se tratar de um dever da instituição, não meramente de uma faculdade ou poder, devendo ser exercido nos termos de lei complementar. A Lei Complementar Federal nº 75/93, que dispõe sobre a organização, as atribuições e o Estatuto do Ministério Público da União, que se aplica aos Ministérios Públicos dos Estados, subsidiariamente, por força do artigo 80 da Lei 8.625/93, estabelece que o Ministério Público **exercera** o controle externo da atividade policial tendo em vista as seguintes diretrizes:

⁶ Sobre a necessidade da existência do controle, leciona Walter Paulo Sabella: “A polícia é hoje um dos organismos mais poderosos da Administração Pública, um organismo hipertrofiado, cuja absoluta independência na apuração dos crimes equivale à negação do princípio segundo o qual o Ministério Público é o dono da ação penal”.

⁷ Artigo 5º da CF: “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, ...”



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS INSTITUCIONAIS
GRUPO DE CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL - GCEAP

- 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.

No Estado do Rio Grande do Sul, a Lei Complementar Estadual nº 11.578/01 veio regulamentar esse dever constitucional do Ministério Público, explicitando em seu artigo 3º que no ***“controle externo da atividade policial, previsto nesta Lei, o Ministério Público atuará no sentido de assegurar a indisponibilidade da persecução penal e a prevenção ou a correção de ilegalidades ou do abuso de poder”***.

Em regulamentação à Lei Complementar⁸, nos termos do seu artigo 4º, foi editado o provimento PGJ nº 08/2001, que também instituiu as diretrizes do controle externo, considerando a necessidade de prevenção ou correção de irregularidade, ilegalidade ou abuso de poder relacionados à investigação criminal, bem assim a necessidade de aperfeiçoamento, celeridade e finalidade da persecução penal, estabelecendo:

⁸ Art. 4º – A presente Lei Complementar será regulamentada pelo Ministério Público, através de ato do Procurador-Geral de Justiça, ouvido o Órgão Especial do Colégio de Procuradores, quanto à organização de seus serviços internos necessários a execução deste diploma.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS INSTITUCIONAIS
GRUPO DE CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL - GCEAP

Art. 1º - O Controle externo da atividade policial pelo Ministério Público tem como objetivo manter a regularidade e a adequação dos procedimentos empregados na execução da atividade de polícia judiciária, atentando, especialmente para:

I - o respeito aos direitos fundamentais assegurados na Constituição Federal e nas leis;

II - a prevenção da criminalidade;

III - a finalidade, a celeridade, o aperfeiçoamento e a indisponibilidade da persecução penal;

IV - a prevenção ou a correção de irregularidades, ilegalidades ou abuso de poder relacionados à atividade de investigação criminal;

V - a superação de falhas na produção probatória, inclusive técnicas, para fins de investigação criminal.

Está, portanto, o controle externo direcionado para garantir que todos os fatos registrados nos órgãos policiais, que em tese se caracterizem como tipos penais, sejam investigados dentro das formalidades legais, ou seja, com a instauração dos procedimentos respectivos (inquérito policial, termo circunstanciado ou procedimento para apuração de ato infracional), o cumprimento das requisições ministeriais e judiciais, a preservação dos direitos e garantias individuais, bem assim a conclusão das investigações em prazo razoável e com qualidade.

Com essa perspectiva é que foi criado o **Grupo de Controle Externo da Atividade Policial na Capital – GCEAP**, vinculado à Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos Institucionais, designando-



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS INSTITUCIONAIS
GRUPO DE CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL - GCEAP

se 04 (quatro) Promotores de Justiça Assessores e igual número de servidores.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS INSTITUCIONAIS
GRUPO DE CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL - GCEAP**

CONTROLE EXTERNO NA CAPITAL

**1. O GRUPO DE CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE
POLICIAL – GCEAP**

1.1. CONCEITO, ESTRUTURA E LOTAÇÃO

O Grupo de Controle Externo da Atividade Policial - GCEAP, cuja existência está prevista no Provimento PGJ número 08/2001, ainda está vinculado diretamente à Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos Institucionais e possui atribuições em toda a Capital do Estado do Rio Grande do Sul.

Com o advento da Lei Estadual nº 12.015, de 04 de dezembro de 2003, que dispõe sobre o artigo 23 da Lei Estadual n. 7.669/82 – Lei Orgânica do Ministério Público do Rio Grande do Sul, e dá outras providências, há previsão de que o GCEAP passe a integrar a estrutura da Promotoria de Justiça de Controle e de Execução Criminal, nos termos do artigo 1º da mencionada Lei.

A principal atribuição do Grupo é exercer o controle externo da atividade policial em Porto Alegre (a partir da instauração da Promotoria de Justiça de Controle e de Execução Criminal, a atribuição será estendida



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS INSTITUCIONAIS
GRUPO DE CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL - GCEAP

para todo o Estado, sem prejuízo das atribuições naturais de cada Promotor de Justiça das Comarcas do interior), realizar diligências investigatórias relacionadas a ilícitos penais ocorridos no exercício da atividade policial, além de proporcionar orientação e apoio às Promotorias de Justiça que fazem o controle externo no interior do Estado do Rio Grande do Sul.

O Grupo, por ser Órgão vinculado diretamente à Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos Institucionais, desfruta de toda a estrutura administrativa daquela.

É integrado atualmente por quatro (4) Promotores de Justiça, Drs. Gilberto Luiz de Azevedo e Souza, Marcos Reichelt Centeno, Nilson de Oliveira Rodrigues Filho e Pedro Jardel da Silva Coppeti, Assessores do Procurador-Geral de Justiça, dois (02) Assessores Jurídicos, bacharéis Lílian Elisabete Daloma da Silva e Luciano Heisler Tassinari, um (01) Assessor Superior, Bel^a. Denise Malabarba Ferreira, um (01) Assessor Especial, Alessandro Silveira Corrêa, além de um estagiário, Clóvis Coimbra Charão Filho.

O Grupo de Controle Externo da Atividade Policial funciona no edifício Condor, 3º andar, sala 34, localizado na Rua General Andrade Neves, 90, próximo do prédio da Procuradoria-Geral de Justiça, no Centro de Porto Alegre.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS INSTITUCIONAIS
GRUPO DE CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL - GCEAP

1.2. ATRIBUIÇÕES

Dentre as atribuições do Grupo de Controle Externo da Atividade Policial compete-lhe⁹:

- ▶ realizar visitas ordinárias e, quando necessário, extraordinárias em repartições policiais e unidades militares existentes em sua área de atribuição, fiscalizando o andamento de inquéritos policiais civis ou militares e demais procedimentos investigatórios;
- ▶ examinar, em qualquer repartição policial ou unidade militar, autos de inquérito policial, de prisão em flagrante ou qualquer outro expediente de natureza persecutória penal, ainda que conclusos à autoridade, podendo extrair cópias, tomar apontamentos ou adotar outras providências;
- ▶ fiscalizar a destinação de armas, valores, substâncias entorpecentes e objetos apreendidos na forma dos artigos 11 do Código de Processo Penal, 40, parágrafo 1º, da Lei nº 6.368, de 21 de outubro de 1976, e 14 da Lei nº 9.347, de 20 de fevereiro de 1997;
- ▶ fiscalizar o cumprimento dos mandados de prisão, das requisições e demais medidas determinadas pelo Ministério Público e pelo Poder Judiciário, inclusive no que se refere a prazos;
- ▶ comunicar à autoridade responsável pela repartição ou unidade militar respectiva, bem como à respectiva Corregedoria, para as devidas providências, no caso de constatação de irregularidades no

⁹ Art. 3º e parágrafo 1º do Provimento n. 08/2001.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS INSTITUCIONAIS
GRUPO DE CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL - GCEAP

trato de questões relativas à atividade de investigação penal que importem em falta funcional ou disciplinar;

- ▶ requisitar à autoridade competente a instauração de inquérito policial, salvo a hipótese em que os elementos recolhidos sejam suficientes ao ajuizamento de ação penal, se constatados indícios de prática de infração penal relacionada ao exercício da função investigatória;
- ▶ solicitar, se for necessário, por intermédio do Subprocurador-Geral de Justiça para Assuntos Institucionais, a prestação de auxílio ou colaboração das Corregedorias dos órgãos policiais, para fins de cumprimento do controle externo;
- ▶ provocar, por escrito, o Procurador-Geral de Justiça para que sugira ao Poder competente a edição de normas e a alteração da legislação em vigor, bem assim a adoção de medidas destinadas à prevenção e ao controle da criminalidade;
- ▶ impetrar ordem de ‘habeas corpus’ sempre que constatada a prisão ilegal de qualquer pessoa, ou postular em juízo todas as providências destinadas a restabelecer ou resguardar o direito de liberdade ameaçado ou violado;
- ▶ propor medidas judiciais cabíveis e necessárias à eficácia da persecução penal, em especial as de natureza cautelar;
- ▶ havendo fundada necessidade e conveniência, incumbe, ainda, aos órgãos do Ministério Público, instaurar procedimento investigatório referente a ilícito penal ocorrido no exercício da atividade policial,



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS INSTITUCIONAIS
GRUPO DE CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL - GCEAP

comunicando a medida ao Subprocurador-Geral de Justiça para Assuntos Institucionais.

Para o exercício das atribuições do órgão ministerial de controle externo, são concedidas as seguintes prerrogativas¹⁰:

- ter livre ingresso em estabelecimentos ou unidades policiais civis ou militares;
- ter acesso a quaisquer documentos, informatizados ou não, relativos à atividade de persecução penal executada pela polícia civil ou militar;
- acompanhar, quando necessário ou solicitado, a condução da investigação policial civil ou militar;
- requisitar à autoridade competente a adoção de providências que visem a sanar omissões indevidas, fatos ilícitos penais ocorridos no exercício da atividade policial, prevenir ou corrigir ilegalidade ou abuso de poder, resguardando-lhe, também, nessa hipótese, a prerrogativa estabelecida no item anterior;
- requisitar à autoridade competente a instauração de inquérito policial sobre a omissão ou fato ilícito ocorrido no exercício da atividade policial;
- requisitar informações, a serem prestadas pela autoridade, acerca de inquérito policial não concluído no prazo legal, bem assim requisitar sua imediata remessa a juízo no estado em que se encontre;

¹⁰ Art. 2º do Provimento n. 08/2001.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS INSTITUCIONAIS
GRUPO DE CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL - GCEAP

- receber representação ou petição de qualquer pessoa ou entidade, por desrespeito aos direitos fundamentais assegurados na Constituição Federal e nas leis, relacionados com o exercício da atividade policial;
- receber da autoridade policial civil ou militar comunicação acerca da prisão de qualquer pessoa, com indicação do lugar onde se encontra o preso e os motivos da prisão;
- ter acesso a indiciado preso, a qualquer momento, mesmo quando decretada sua incomunicabilidade.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS INSTITUCIONAIS
GRUPO DE CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL - GCEAP

2. OS ATOS DE CONTROLE EXTERNO

2.1. ABRANGÊNCIA

Os atos de controle externo têm por supedâneo a Constituição Federal, a Constituição Estadual, a Lei Complementar Federal nº 75, de 20 de maio de 1993, a Lei Federal nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, as normas estabelecidas na Lei Estadual Complementar nº 11.578/01, o Provimento nº 08/01-PGJ e as Portarias e Instruções Normativas expedidas pelos órgãos de Chefia Policial.

As atribuições do GCEAP restringem-se à Área Judiciária Policial, Departamentos e Delegacias de Polícia Civil, bem assim aos Batalhões e Regimentos da Polícia Militar que se situam na Cidade de Porto Alegre.

2.2. PERÍODO DE VISITAS

Segundo o artigo 3º, inciso I, do Provimento PGJ nº 08/2001, quando do exercício ou do resultado da atividade do controle externo, incumbe aos órgãos do Ministério Público realizar visitas trimestrais ordinárias e, quando necessário, extraordinárias em repartições policiais e unidades militares existentes em sua área de atribuição.

Diante da impossibilidade de cumprimento trimestral das visitas em todos os órgãos policiais civis e militares desta Capital, face ao número



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS INSTITUCIONAIS
GRUPO DE CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL - GCEAP

elevado destes, as atividades de controle externo do Grupo foram, em princípio, desenvolvidas ao curso de nove (09) meses.

2.3. O INÍCIO DAS ATIVIDADES DO GCEAP

Em março de 2003 iniciaram-se as atividades do Grupo especialmente criado para o Controle Externo (anteriormente era atribuição dos Promotores de Justiça Plantonistas). Durante o primeiro mês procurou-se suprir as necessidades materiais e estruturais do órgão, ainda não completamente atendidas, bem como aprazar reuniões e visitas aos Promotores de Justiça com atuação diretamente ligada ao trabalho policial.

Ainda no decorrer do mês supracitado, visando a implementação do Controle Externo, foram realizadas reuniões e contatos com a Chefia de Polícia Civil e Corregedoria-Geral da Polícia Civil, tendo presente o interesse manifestado por esta última em acompanhar os Atos que seriam efetuados nos Departamentos e Delegacias da Capital, especialmente com o fim de evitar quaisquer incidentes no curso das atividades.

Diante das limitações de pessoal e, novamente tendo em vista o elevado número de órgãos policiais civis e militares a serem visitados na Capital, houve por bem dividir o Grupo em duas (02) equipes, cada qual com dois (02) Promotores de Justiça e dois (02) assessores.

A partir do mês de abril saiu-se a campo, sendo realizado o primeiro Ato de Controle Externo junto à Delegacia de Feitos Especiais, afeta à



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS INSTITUCIONAIS
GRUPO DE CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL - GCEAP

Corregedoria-Geral da Polícia Civil (COGEPOL/DFE), em 08/04/2003. Ao todo, foram efetuadas quarenta e cinco (45) visitas, abaixo especificadas:

DELEGACIAS VISITADAS	PERÍODO DE VISITAÇÃO
DFE / COGEPOL	08/04/2003
1. ^a DIN / DENARC	22/04/ 2003
4. ^a DIN / DENARC	22/04/2003
3. ^a DIN / DENARC	23/04/2003
2. ^a DIN / DENARC	24/04/2003
DHT / DPTRAN	28 a 30/04/2003 e 05/05/2003
DLCT / DPTRAN	28 a 30/04/2003 e 05/05/2003
2. ^a DPAI / DECA	12/05/2003
1. ^a DPAI / DECA	13/05/2003
DPCAV / DECA	14/05/2003
PLANTÃO DO DECA	13/05/2003
DECON / DEIC	19 e 20/05/2003
DEFAS / DEIC	19 e 20/05/2003
DCAP / DEIC	22/05/2003
DFRV / DEIC	22 a 26/05/2003
DRCD/ DEIC	26 a 28/05/2003
DHD / DEIC	27 e 28/05/2003
D Roubos / DEIC	02 a 04/06/2003
24. ^a DP	16 a 18/06/2003
6. ^a DP	23 a 26/06/2003
16. ^a DP	23 a 25/06/2003
15. ^a DP	30/06/2003 e 01 a 03/07/2003
19. ^a DP	30/06/2003 e 01 a 03/07/2003
4. ^a DP	07 a 10/07/2003
DP Idoso	07 a 10 e 15/07/2003
9. ^a DP	07 a 10/07/2003
3. ^a DP	16 a 18/07/2003
14. ^a DP	21 a 24/07/2003
18. ^a DP	21 a 24/07/2003
7. ^a DP	28 e 29/07/2003
20. ^a DP	28 a 31/07/2003
5. ^a DP	04 a 06/08/2003
23. ^a DP	04 a 07/08/2003
21. ^a DP	11 a 13/08/2003
11. ^a DP	11 a 14/08/2003
22. ^a DP	19 e 21/08/2003



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS INSTITUCIONAIS
GRUPO DE CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL - GCEAP

12.^a DP	19 e 20/08/2003
1.^a DP	25 a 27/08/2003
10.^a DP	25 e 28/08/2003
17.^a DP	01 a 03/09/2003
8.^a DP	01 a 03/09/2003
13.^a DP	08 a 10/09/2003
DP Mulher	08 e 09/09/2003
2.^a DP	15 a 17/09/2003
AJ / CO	15 e 16/09/2003

2.4. DOS PROCEDIMENTOS ADOTADOS PARA A EXECUÇÃO

A execução do controle externo é realizada através de visita de uma (01) das equipes do GCEAP ao órgão policial, sempre durante o horário de expediente. Além da autoridade policial, a Corregedoria-Geral de Polícia é comunicada previamente da visita ordinária, sendo acertada a data levando-se em consideração a possibilidade da autoridade ser responsável por mais de uma delegacia ou órgão policial.

O ato de controle é realizado sempre com a presença da autoridade policial responsável pelo estabelecimento ou unidade, ou seu substituto legal, devido à obrigação legal desta autoridade de garantir o livre ingresso e acesso aos documentos solicitados, e é acompanhado na Capital, ainda, pela Corregedoria-Geral de Polícia, que desenvolve de forma autônoma, os atos afetos a sua atribuição, de forma que uma atividade não exclui a outra.

Ao final de cada visita, o ato de controle externo é formalizado, através da lavratura de uma ata, visando a comprovação da regularidade da



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS INSTITUCIONAIS
GRUPO DE CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL - GCEAP

atividade de fiscalização. Nela são elencadas as irregularidades constatadas e requisitadas as devidas providências, fixando-se prazo para o atendimento destas a cada autoridade policial responsável pelo órgão policial visitado. A ata segue padrão preconizado pela Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos Institucionais, contendo dois (02) anexos: o primeiro, anexo 1, descreve a realidade do órgão visitado e as irregularidades e ilegalidades encontradas; o segundo, anexo 2, contém as requisições para saneamento das irregularidades e ilegalidades apontadas no anexo 1.

A ata é confeccionada em duas (02) vias, assinada pelo(s) Promotor(es) de Justiça e, opcionalmente, pela(s) autoridade(s) policial(ais) no momento da finalização da lavratura. As cópias e seus anexos são direcionadas ao Delegado de Polícia responsável pela Distrital ou Especializada, e a outra via da ata é arquivada na sede do Grupo.

Em Porto Alegre, entendeu-se de bom alvitre elaborar outras duas (02) vias da ata, destinadas a dar conhecimento das irregularidades e requisições apontadas ao senhor Corregedor-Geral de Polícia e ao Delegado Diretor do Departamento ao qual a Delegacia Distrital ou Especializada está vinculada.

A ata, além de servir ao GCEAP como memória de controle externo e das providências requisitadas, servirá de base para a próxima visita, a qual será possível se reportar, quanto às providências requisitadas anteriormente. Ademais, ao ser remetida à Subprocuradoria-Geral para Assuntos Institucionais, é útil para alimentar banco de dados, base para



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS INSTITUCIONAIS
GRUPO DE CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL - GCEAP

estatísticas e fundamento para providências necessárias, independentemente do relatório destinado à Corregedoria-Geral do Ministério Público.¹¹

Podem acompanhar a ata outros documentos, como ocorreu em determinadas visitas, em que as dependências dos órgãos policiais foram fotografadas, mais especificamente os arquivos e os depósitos respectivos, ocasiões em que as imagens fotográficas ficaram inclusas junto à memória de Controle Externo (vide volumes em anexo).

Posteriormente, após o encerramento da visita e entrega da ata, é confeccionado um expediente para cada Delegacia de Polícia, Departamento ou Órgão da Polícia Civil, visando controlar os prazos e atendimento das requisições, através de ofícios periódicos à autoridade policial.

Desta forma, mesmo durante o período que decorre entre uma visita e outra, o controle do atendimento das requisições é levado a cabo e, quando necessário, comunicado à COGEPOL do descumprimento imotivado da medida requisitada.

Além do controle decorrente das visitas nos órgãos policiais, o GCEAP também instaura expedientes a partir de fatos comunicados por outros Membros do Ministério Público, Judiciário ou qualquer cidadão, visando a adoção das medidas cabíveis junto à COGEPOL ou órgão a que

¹¹ Provimento n. 08/2001, artigo 1º, incisos I a V, e artigo 7º da PGJ.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS INSTITUCIONAIS
GRUPO DE CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL - GCEAP

está vinculado a autoridade reclamada, ou mesmo requisição de informação diretamente a esta. Caso não se obtenha êxito em esclarecer ou sanar a questão apontada, outras medidas de âmbito administrativo, civil ou criminal podem ser requisitadas ou adotadas, conforme o caso, de acordo com as atribuições do órgão.

Também, conforme a gravidade, repercussão social ou natureza do fato, o GCEAP pode ser instado a acompanhar investigações policiais e a tramitação de Inquérito Policial, a exemplo do ocorrido no homicídio que ficou conhecido como o “caso BICCA”.

Com efeito, nos termos do artigo 2º, inciso III, do Provimento PGJ 08/01, o Promotor de Justiça designado para o controle externo poderá acompanhar qualquer inquérito policial. Recentemente, ocorreu de ser necessário tal acompanhamento, sendo ilustrativo mencionar-se o caso concreto para demonstração da adequação e necessidade deste acompanhamento.

Em virtude de provocação dos pais da vítima, que fora morta em um conflito ocorrido em posto de combustíveis na Rua Nilo Peçanha, o Ministério Público passou a acompanhar o inquérito policial, requisitando, inclusive, a realização de diligências que a autoridade policial não quis fazer de ofício, inclusive sugeridas pelo Ministério Público. Com as provas buscadas através da intervenção ministerial, foi possível, ao contrário do convencimento aprioristicamente formado pela autoridade policial, que, antes mesmo da conclusão das investigações, as conduziu para



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS INSTITUCIONAIS
GRUPO DE CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL - GCEAP

demonstração de crime preterintencional (lesão corporal seguida de morte), ser o autor do fato denunciado e pronunciado¹² por crime de homicídio qualificado.

¹² decisão ainda de 1º grau.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS INSTITUCIONAIS
GRUPO DE CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL - GCEAP**

3. DIAGNÓSTICO DA REALIDADE DA POLÍCIA CIVIL NA CAPITAL

3.1. VOLUME DE OCORRÊNCIAS REGISTRADAS NAS DELEGACIAS DISTRITAIS

Relativamente ao ano de 2003, verifica-se que o número de ocorrências registradas em cada Delegacia Distrital varia consideravelmente. Constata-se que as Delegacias mais procuradas são aquelas localizadas no epicentro das regiões mais movimentadas da Capital. **Vide gráficos 13 e 14.**

Diga-se que a circunstância de registrarem maior volume de ocorrências policiais não induz a que tenham maior movimento de procedimentos policiais, pois diversas ocorrências são posteriormente encaminhadas à Delegacia de Polícia com circunscrição no local do fato. **Vide gráfico 18¹³.**

3.2. DA INSTAURAÇÃO E REMESSA DE INQUÉRITOS POLICIAIS E TERMOS CIRCUNSTANCIADOS À JUSTIÇA

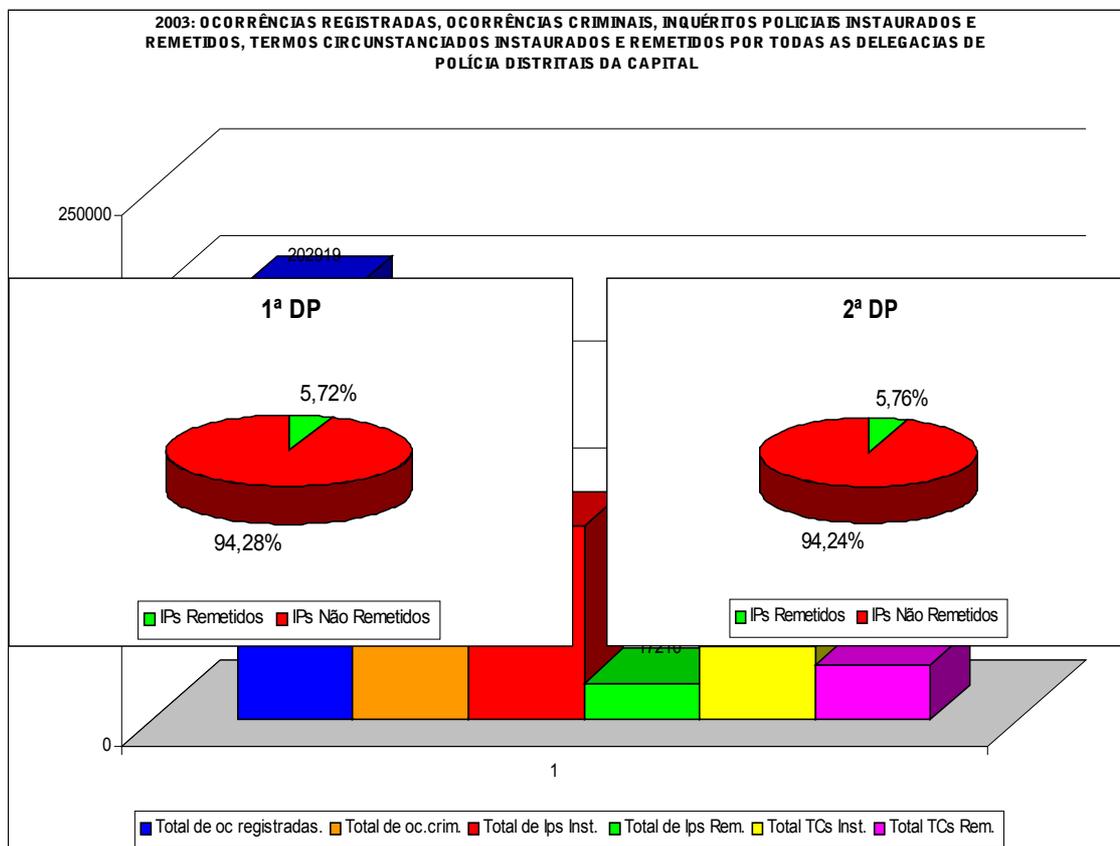
Relativamente ao ano de 2003, observa-se que na maioria das Distritais, o número de inquéritos instaurados é **consideravelmente superior ao das remessas, cuja média gira em torno de 18,85%.**

¹³ Pode ocorrer que, em função das transferências de ocorrências, determinada Distrital apresente número maior de feitos instaurados do que de ocorrências criminais registradas, como no caso da 17ª D.P. Contudo, considerando que a transferência da ocorrência não implica em novo registro no Sistema Informatizado, o que é feito somente internamente (NGI – art. 1º, § 3º, da Port. 273/01), os números totais de instaurações e remessas dão uma visão geral da situação das ocorrências registradas e feitos instaurados pelas Distritais da Capital



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS INSTITUCIONAIS
GRUPO DE CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL - GCEAP**

Gráfico 15



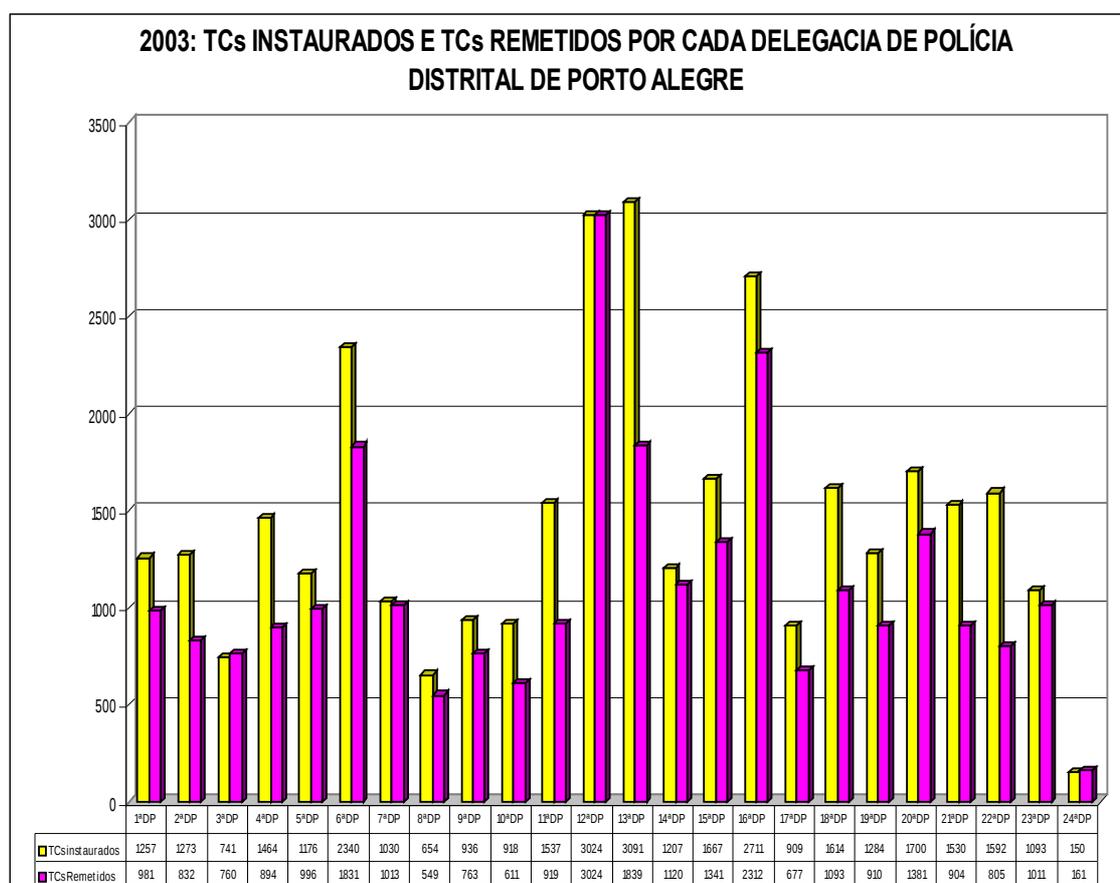
De 24 Delegacias Distritais, 14 **remeteram menos de 20% daquilo que foi instaurado (vide gráfico 19)**, sendo que 5 (cinco) Delegacias Distritais **sequer remeteram 10% dos inquéritos que instauraram**. Para ilustrar, veja-se os seguintes gráficos de duas das principais Distritais:

Há que se considerar, ainda, que parcela dos Inquéritos Policiais remetidos referem-se a feitos instaurados em anos anteriores, de sorte que a percentagem de feitos instaurados e concluídos, no mesmo ano, tende a ser ainda menor.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS INSTITUCIONAIS
GRUPO DE CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL - GCEAP

Relativamente aos Termos Circunstanciados, verifica-se que, diferentemente do que ocorre com os inquéritos policiais na maioria das Distritais, o número de remessas apresenta-se de forma mais equilibrada:



Também notou-se que, nas delegacias que se logrou proceder contagem manual dos Inquéritos Policiais e TCs em andamento, em confronto com o Relatório Estatístico emitido pela Polícia, houve divergência entre os dados reais (objeto de contagem manual) e aqueles constantes do relatório. A exemplo, cita-se a 9ª Delegacia de Polícia e a 19ª Delegacia de Polícia, sendo que na primeira a Delegada de Polícia titular de imediato oficiou ao Órgão competente para a correção do número de IPs e



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS INSTITUCIONAIS
GRUPO DE CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL - GCEAP**

TCs em andamento, razão por que constou da ata somente o dado exato de feitos em andamento.

3.3. AUSÊNCIA DE EFETIVO

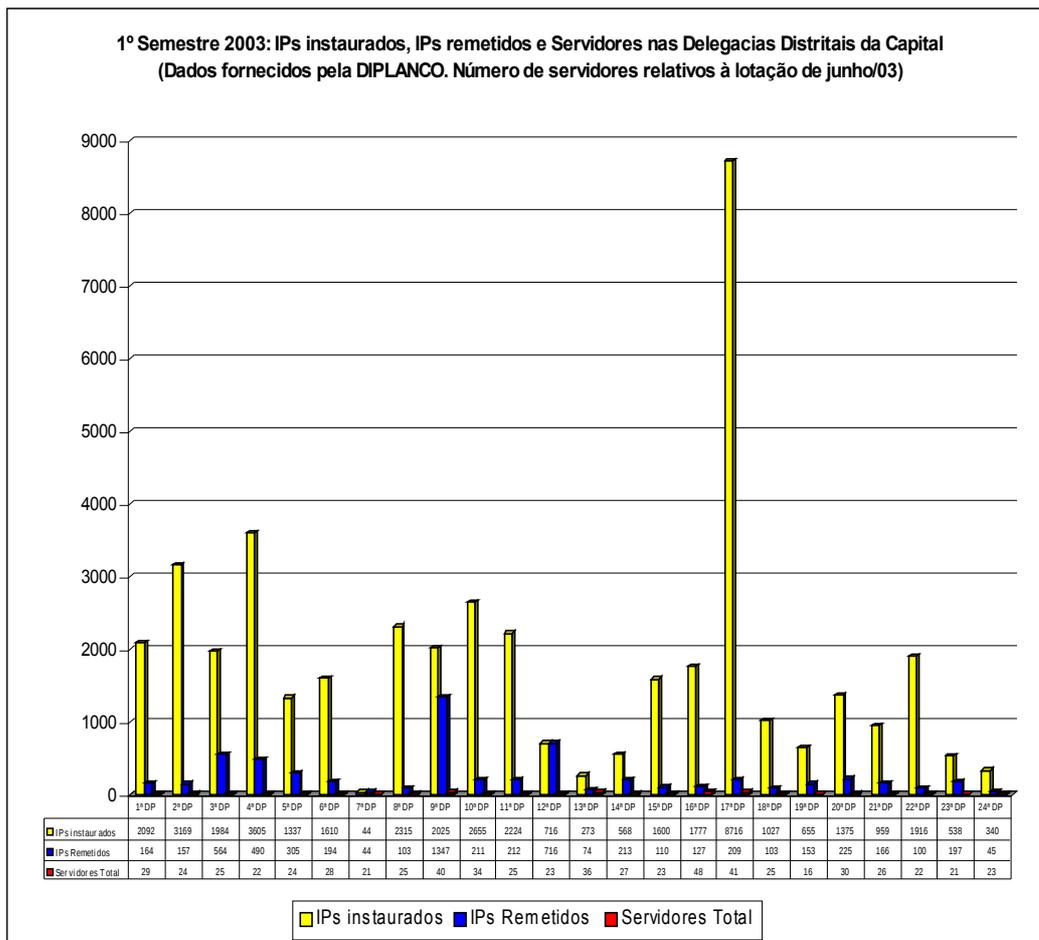
A carência de pessoal é um dos principais argumentos utilizados para justificar a excessiva demora na conclusão dos inquéritos policiais (melhor se poderia dizer, para justificar o não-registro, não-instauração, não-investigação, não-conclusão e não-remessa dos inquéritos policiais), para demora no atendimento (ou não-atendimento) das requisições judiciais, ministeriais e mesmo para observância das próprias formalidades legais e normativas que regem o exercício da atividade de polícia judiciária, embora nunca nos tenha sido apresentado algum estudo embasado teórica e tecnicamente em dados que estabelecessem qual a real necessidade de cada Delegacia de Polícia. Da mesma maneira, não é diferente a situação encontrada na maioria das Delegacias de Polícias do interior do Estado.

Também digno de nota o fato de que algumas Delegacias de Polícia, com efetivo igual – ou até mesmo inferior – produzirem e remeterem uma quantidade de inquéritos policiais significativamente superior do que outras.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS INSTITUCIONAIS
GRUPO DE CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL - GCEAP

O gráfico a seguir demonstra a produtividade e o número de servidores de cada uma das 24 distritais da Capital no 1º semestre de 2003.



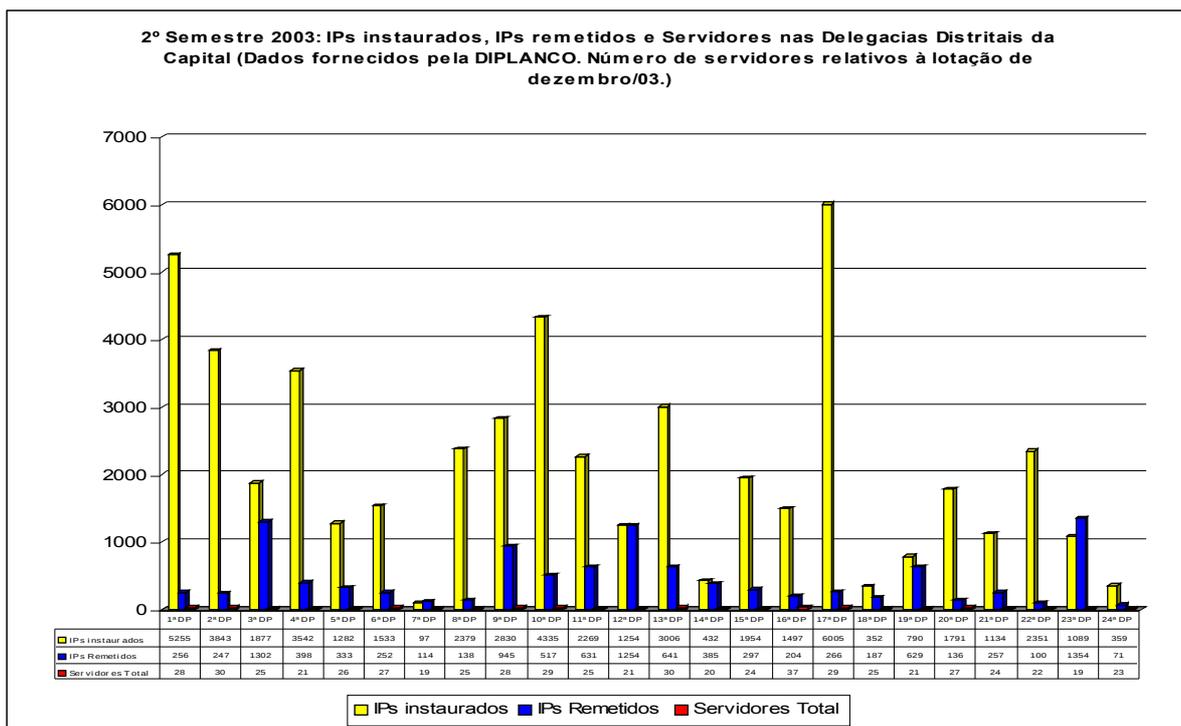
Comparando-se a 9ª Delegacia de Polícia com a 13ª Delegacia de Polícia, verifica-se que com um efetivo pouco superior (4 servidores a mais), a 9ª DP instaurou 7,4 vezes mais feitos e remeteu a juízo 18 vezes mais feitos. Em números ainda discrepantes, a 7ª Delegacia de Polícia instaurou e remeteu somente 44 inquéritos, possuindo um efetivo de 21 servidores. Já a 4ª Delegacia de Polícia, com 22 servidores, instaurou 3605



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS INSTITUCIONAIS
GRUPO DE CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL - GCEAP

feitos, destes remetendo 490. Também em comparação, grosso modo, tem-se a 5ª e 6ª DP, onde a primeira, com 24 servidores, remeteu 305 inquéritos a Juízo, ao passo que a segunda, com 28 servidores, remeteu apenas 194 IPs.

Já no segundo semestre, conquanto permaneceram as discrepâncias, verificou-se em algumas delegacias sensível acréscimo de remessa de IPs, não obstante não haver praticamente alteração do número de servidores, como nos casos da 3ª, 11ª, 19ª e 23ª DPs.



De qualquer sorte, o que se pode perceber a partir da realização dos atos de controle externo, ainda que se possa dizer tratar de assunto interno, mas tendo relação direta com a “**finalidade, a celeridade, o aperfeiçoamento e a indisponibilidade da persecução penal**”¹⁴, há uma

¹⁴ Artigo 1º, inciso III, do Provimento PGJ 08/01



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS INSTITUCIONAIS
GRUPO DE CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL - GCEAP

real carência de efetivo lotado nas seções de investigação, quando comparado com o efetivo lotado nos plantões das delegacias distritais.

Com efeito, constatou-se que, na média, o plantão consome para a sua manutenção e funcionamento de turno integral (24 horas), uma proporção de dois (02) a (03) três policiais por um na comparação com a Seção de Investigação. Vejamos:

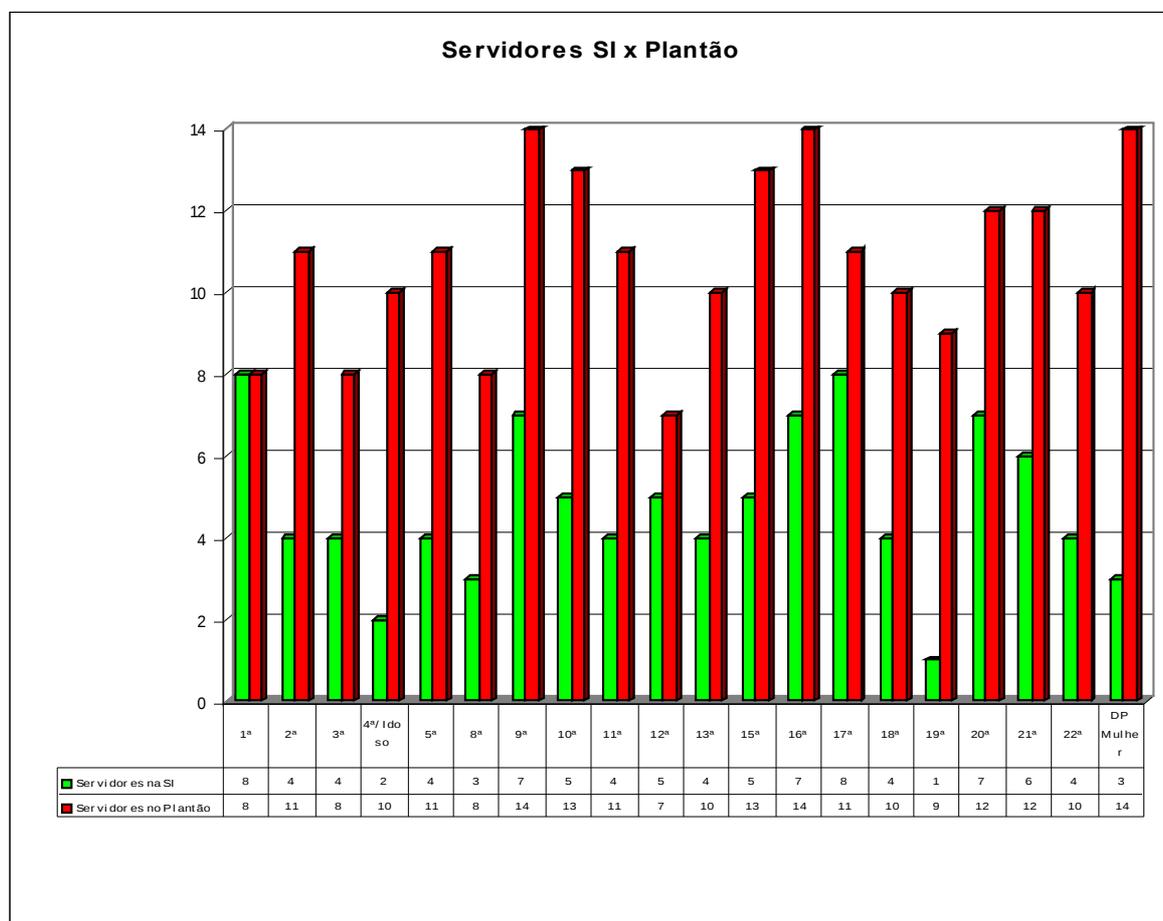
DP	Servidores na SI	Servidores no Plantão
1 ^a	8	8
2 ^a	4	11
3 ^a	4	8
4 ^a /Idoso	2	10
5 ^a	4	11
8 ^a	3	8
9 ^a	7	14
10 ^a	5	13
11 ^a	4	11
12 ^a	5	7
13 ^a	4	10
15 ^a	5	6
16 ^a	7	14
17 ^a	8	11
18 ^a	4	10
19 ^a	1	9
20 ^a	7	12
21 ^a	6	12
22 ^a	4	10
DP Mulher	3	14
Total	95	209

Portanto, em média (não consideradas as 6^a, 7^a, 14^a DPs, das quais não dispomos dos dados específicos de lotação), há mais que o dobro de servidores lotados no plantão em relação aqueles que atuam na investigação (números havidos por ocasião da realização do ato de controle externo em cada Delegacia de Polícia e referidos nas respectivas Atas).



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS INSTITUCIONAIS
GRUPO DE CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL - GCEAP

Ora, consabido ser a seção de investigação o coração da



atividade de polícia judiciária. Cometido um crime, a precípua finalidade da atividade policial é proceder à completa elucidação dos fatos; investigar, portanto, as circunstâncias em que se deram, buscando todos os elementos necessários para apurar as responsabilidades.

Em face de tais dados e da realidade verificada nas Distritais e Especializadas, bem assim o acúmulo de feitos no Setor de Investigações, **forçoso reconhecer que a atual situação é da quase total ausência de investigação**, que somente é levada a cabo em situações de extrema gravidade ou que despertam clamor público ou, ainda, conforme o juízo



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS INSTITUCIONAIS
GRUPO DE CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL - GCEAP

subjetivo do Delegado de Polícia em determinar a elucidação deste ou daquele feito. Ao resto, fica a população desatendida, pois aquele fato de que foi vítima jamais será investigado. Com o passar do tempo, os fatos não investigados e o somatório de novos delitos inviabilizam a resposta esperada pela sociedade por parte do Estado.

Mais grave é que, a par da ausência da investigação, na medida em que se insiste ou se valoriza a figura ilegal da “indagação”, sequer tais fatos criminosos adentram no controle estatístico da polícia e do Judiciário. Primeiro, porque o fato fica limitado a um mero registro de ocorrência, sendo que muitos são tipificados de forma incorreta, em razão da precariedade dos elementos trazidos. Segundo, porque, em permanecendo tais fatos relegados à esfera policial, sem qualquer procedimento formal e sem remessa a juízo, o Poder Judiciário e Ministério Público não tomam conhecimento de sua ocorrência, trabalhando somente com uma pequena parcela de fatos delitivos, **que não corresponde à realidade da criminalidade no Estado**. Em não conhecendo a real demanda de serviço, torna-se impossível que o Estado busque reaparelhar-se para combater a crescente criminalidade. Se o Estado permanece estancado a criminalidade torna-se crescente em face da impunidade, gerando um círculo vicioso e infinito (a chamada “bola de neve”).

Ao privilegiar-se o funcionamento de plantões 24 horas em todas as Delegacias Distritais de Polícia da Capital, em detrimento da investigação, notadamente quando estes plantões se destinam única e exclusivamente para o registro de ocorrências, conquanto todas as prisões em flagrante são



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS INSTITUCIONAIS
GRUPO DE CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL - GCEAP

encaminhadas para o plantão da Área Judiciária, ocorre um visível desvio de finalidade, havendo sério prejuízo para a persecução criminal.

Por certo, em uma perspectiva ideal, o funcionamento 24 horas de todas as distritais qualificaria o serviço público prestado pela Polícia Civil à população, facilitando-lhe o pleno acesso a qualquer hora do dia ou da noite. Entretanto, o que também não se pode deixar de observar, em havendo, como se diz haver, em alto e bom tom, uma “histórica defasagem no efetivo”, há que se buscar otimizar e priorizar os recursos humanos disponíveis, carreando a maior parte deles para a atividade-fim, ou seja, para a investigação.

Em arremate, poder-se-ia dizer que **o efetivo da polícia civil, sem qualquer ônus para o poder público** (*rectius* para a sociedade), poderia **ser duplicado, até mesmo triplicado** em alguns casos, apenas com a melhor administração destes recursos humanos, **extinguindo-se os plantões 24 horas em todas as distritais, criando-se plantões regionalizados, em sistema de rodízios entre as distritais**, com o que se teria, com certeza, um salto de eficiência na atividade-fim da polícia judiciária, com significativo incremento na investigação, e com o conseqüente aumento da remessa de inquéritos policiais ao Ministério Público, **possibilitando uma maior punição dos criminosos, diminuindo-se, por conseguinte, a criminalidade, o que também é objetivo do controle externo**¹⁵.

¹⁵ Art. 1º, inciso II, do Provimento PGJ 08/01.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS INSTITUCIONAIS
GRUPO DE CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL - GCEAP**

Da mesma forma, não haveria dificuldade alguma de registro das ocorrências havidas em locais mais afastados da Delegacias plantonistas na medida em que a Brigada Militar poderia ser acionada para este fim, como aliás já vem ocorrendo com os chamados BO-COP.

Acionada a Brigada Militar e esta, deparando-se com delito de maior porte que exija a presença no local da autoridade policial, isolaria o local e acionaria a equipe volante, como também vem ocorrendo atualmente.

3.4. CARÊNCIAS MATERIAIS

Indiscutível é a carência de recursos materiais disponibilizados para a boa e eficiente realização das atividades da polícia civil. Faltam os mais mezinhos meios para uma adequada realização destas tarefas, que muitas vezes são supridos pela criatividade ou desprendimento pessoal dos servidores e das autoridades policiais que buscam soluções para dar seguimento às suas atividades.

Muitas vezes faltam papéis, canetas, livros adequados, isso sem falar na falta de suprimentos de informática (computadores, impressoras, cartuchos ou fitas, papel etc.), assim como de viaturas, combustível, armamento e munição.

A despeito dos últimos esforços expendidos pelo Poder Executivo, como a aquisição de novas viaturas policiais, urgem medidas mais eficazes e urgentes para ao menos minimizar as carências instrumentais. Soluções



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS INSTITUCIONAIS
GRUPO DE CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL - GCEAP

imediatas devem ser buscadas junto ao poder público, visando não se permitir solução de continuidade nas atividades da polícia em razão disto.

Também as condições de trabalho em muitas Delegacias de Polícia impõe aos servidores e autoridades policiais o constrangimento de labutar até em condições insalubres (veja-se, como exemplo, o plantão da 4ª Delegacia de Polícia).

A polícia, com deficiência de ordem material, aliada ao pouco estímulo do exercício de suas atividades (notadamente na questão remuneratória), apresenta à sociedade um trabalho insatisfatório. Ao Judiciário e ao Ministério Público consolida incapacidade para instruir a contento os inúmeros inquéritos que se iniciam dentro das delegacias, passando à sociedade em geral a imagem de absoluta ineficiência. Decorrente da visão de uma polícia ineficiente, improdutiva e inconfiável, aliada à falta de projetos e de uma política criminal efetiva e eficaz resulta na baixa estima da atividade policial pela sociedade.

Assim, como a eficiência da atividade policial fica prejudicada modo significativo com essa carência de recursos materiais, é do interesse do Ministério Público adotar as medidas necessárias, inclusive com a instauração de inquérito civil público, se necessário for, a fim de buscar-se soluções concretas e urgentes destes problemas, com o necessário ajustamento de conduta, ou até mesmo com o ajuizamento de demanda, caso uma solução de consenso não se mostre possível construir.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS INSTITUCIONAIS
GRUPO DE CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL - GCEAP

3.5. AUSÊNCIA DE UM BANCO DE DADOS ÚNICO PARA CADASTRO DE OBJETOS APREENDIDOS

Problema não imputável à Polícia Civil, mas que vem em detrimento de seu trabalho, é a ausência de um cadastro informatizado para objetos apreendidos.

Atualmente, quando do registro de determinada ocorrência onde há apreensão de algum objeto relacionado à prática delitiva (ressalvadas armas e veículos que possuem sistemas próprios), há somente a descrição dos objetos, bem como elaboração do auto de apreensão. Para consulta a determinado objeto apreendido, deve-se conhecer o número do Registro de Ocorrência, o que na prática vem inviabilizando a restituição de bens apreendidos quando não decorrentes de prisão em flagrante ou quando a apreensão não foi feita pelo mesmo órgão que efetuou o registro de ocorrência (mesmo assim, condicionado à memória do policial ou insistência da vítima em procurar o órgão policial para saber se nenhum bem foi apreendido).

Decorrente da falta de um cadastro único para registro de objetos apreendidos, além do prejuízo patrimonial sofrido pela vítima, é que estes bens vêm se acumulando e deteriorando nos depósitos das Delegacias, porquanto estas não conseguem identificar o legítimo proprietário e já não possuem espaço suficiente para sua guarda.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS INSTITUCIONAIS
GRUPO DE CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL - GCEAP**

Em havendo um banco de dados interligado com o sistema OCR, automaticamente os objetos apreendidos integrariam uma relação, passível de consulta em todos órgãos policiais, quer por tipo de objeto, quer por data de apreensão ou por outras formas de filtragem. Assim, o cidadão poderia pesquisar, em qualquer Delegacia de Polícia, se o objeto que lhe foi subtraído ou perdido foi recuperado e onde se encontra.

Além de contribuir para a redução do volume de bens hoje depositados nas DPs, a investigação criminal também é favorecida, pois muitas vezes a responsabilização criminal de determinado criminoso, especialmente em delitos contra o patrimônio, fica prejudicada pela ausência da identificação da vítima.

3.6. ACÚMULO DE IPS E INDAGAÇÕES

A partir dos atos de controle externo realizados no interior do Estado, constatou-se a existência de um grande número de expedientes policiais não-concluídos, “arquivados” de fato nas repartições policiais, uma vez que não havia sido procedida a instauração de inquérito policial, mas feita a investigação (ou não) através da malsinada e antijurídica figura denominada “indagação policial”.

Como os fatos eram, em tese, criminosos, devendo, portanto, como imperativo categórico decorrente do princípio da indisponibilidade da persecução penal, ser instaurado o necessário inquérito policial (ou TC),



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS INSTITUCIONAIS
GRUPO DE CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL - GCEAP

com sua posterior remessa ao Judiciário, havia a premente necessidade de serem estes feitos inventariados, a fim de saber-se qual o número total existente, tudo para elaborar-se um plano estratégico de solução do problema.

Assim, pela Chefia da Polícia foi editada a Portaria 31/02¹⁶, que determinava a todas as Delegacias de Polícia que procedessem a esse levantamento.

Embora a cogência da ordem, muitas Delegacias não remeteram o relatório. Outras não informaram com a necessária fidedignidade a realidade do passivo existente na delegacia, conquanto apenas de alguns anos é que foi feita a contagem. **Outras informaram apenas o que havia sido lançado em livros, deixando o que se encontrava nos depósitos fora do relatório.** Exemplo disso foi a Delegacia de Roubos, cuja autoridade policial disse não se responsabilizar pelos feitos que se encontravam arquivados em caixas no depósito por não tê-los recebido tombados quando assumiu a titularidade da repartição.

Assim, embora já tenha havido determinação da chefia de polícia, ainda não tem a polícia civil conhecimento do número exato de indagações

¹⁶ **Art. 1º.** Nos prazos máximos previstos nos parágrafos infra, CONTADOS DA PUBLICAÇÃO DESTA PORTARIA, TODOS os órgãos policiais do Estado deverão comunicar ao DPM e DPI-PC-RS, conforme respectiva área de localização, através do formulário modelo em anexo, o número total de Procedimentos Policiais de Ação Penal Pública Incondicionada (Inquéritos e Indagações Policiais), existentes nos serviços de cartório e investigação sem remessa ao Poder Judiciário, com data do fato anterior a 01/01/2002, INFORMANDO: o número total de tais procedimentos, tipo ou espécie, data do fato, se instaurado ou não, setor onde se encontra, se com ou sem autoria conhecida, tipicidade, ocorrência de hipótese de extinção da punibilidade (especificando-a); pendência de perícia junto ao IGP-RS;



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS INSTITUCIONAIS
GRUPO DE CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL - GCEAP

policiais existentes nas repartições policiais da Capital. **Pelo que foi possível estimar-se, esse número deve ser perto de 700.000 feitos, que hoje estão indevidamente “arquivados” nos depósitos das delegacias, pendentes de instauração de inquérito e posterior remessa ao Poder Judiciário, os quais somando-se aos 360.000 (números estes a esta altura já defasados) encontrados no interior do Estado, alcançam cifra superior a 1.000.000 (um milhão) de ocorrências ou procedimentos que não tiveram o devido andamento.** Ou em outras palavras, de forma simplificada, o Estado deixou de dar resposta a mais de um milhão de vítimas e de julgar tal número de fatos havidos como criminosos.

Para exemplificação, na 1ª DP estimou-se haver algo em torno de 80.000 indagações; na 2ª, 48.000; 3ª, 50.000; 6ª, 66.000; 9ª, 23.000, 10ª, 41.000, 12ª, 16.000; 13ª, 26.000, 17ª, 48.000, etc.

Veja-se na seguinte tabela uma síntese da situação encontrada em cada Delegacia de Polícia:

Delegacias	PASSIVO	
	Estimativa constante nas Atas e observações	Estimativa Relatório - Port. 31/02
DFE/COGEPOL	Há referência que mais da metade dos feitos se constituem de SPIs, não permitindo um controle geral quantitativo e qualitativo imediato.	Não remeteu relatório
DLCT/DPTRAN	Não consta na ata referência ao passivo.	00
DHT/DPTRAN	Há referência de que todos os IPs anteriores a 01.01.2002 já foram remetidos à Justiça.	89



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS INSTITUCIONAIS
GRUPO DE CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL - GCEAP

1.ªDIN/DENARC	Há referência que existe um número não precisado de procedimentos anteriores a 01.01.2002.	02
2.ªDIN/DENARC	Há referência que existe um número não precisado de procedimentos anteriores a 01.01.2002.	00
3.ªDIN/DENARC	Há referência que existe um número não precisado de procedimentos anteriores a 01.01.2002.	00
4.ªDIN/DENARC	Há referência que existe um número não precisado de procedimentos anteriores a 01.01.2002.	00
1.ª DPAI/DECA	Há expedientes de investigação anteriores a janeiro de 2002 sem instauração, os quais demandariam novo levantamento em vista do relatório efetuado ser quantitativo e não qualificativo. O livro de registro de indagações policiais data de 1996.	797
2.ª DPAI/DECA	Há expedientes de investigação anteriores a janeiro de 2002 sem instauração, os quais demandariam novo levantamento em vista do relatório efetuado ser quantitativo e não qualificativo.	896
DPCAV/DECA	A Delegacia efetuou o relatório a que se refere a Portaria nº 31/02, contudo os dados ali constante não refletem a realidade da Delegacia. Verificou-se junto à Equipe de Investigação a existência de várias pastas arquivos, com procedimentos (indagações, ocorrências, feitos já com despacho para instauração) datados desde 1996 e que não constam do levantamento efetuado. Alguns destes procedimentos referem-se a delitos graves (estupro, atentado violento ao pudor) e que ainda não foram objeto de qualquer ato investigatório.	683
PLANTÃO/DECA	Não possui passivo.	
DEFAS/DEIC	Há referência de 15 expedientes instaurados e não remetidos, anteriores a 01.01.2002.	28
DCAP/DEIC	Não possui passivo.	Não remeteu relatório
DRCD/DEIC	Não consta na ata referência ao passivo	475
DFRV/DEIC	Verificou-se que a maior parte das indagações constantes no relatório permanecem na DP.	624
DECON/DEIC	34 expedientes	139
DR/DEIC	A DP remeteu relatório , cujos dados não correspondem à realidade. Em decorrência com reunião realizada com Chefia de Polícia e COGEPOL, ficou estabelecido a realização de levantamento nos depósitos e arquivos, no intuito de selecionar e, posteriormente, remeter ao Judiciário os feitos anteriores a 2002.	397
DHD/DEIC	Não consta na ata	803
DP MULHER	Aproximadamente 103 indagações, conforme Livro da SI	Não remeteu relatório
DP IDOSO	Não consta na ata	241
AJ/CO	Não possui passivo	
1.ª DP	DP não remeteu o relatório a que se refere a Portaria 31/02, de forma que se mostra impossível, dado o grande volume de caixas de documentos em depósito, precisar o passivo total. Na SI, há 21.732 indagações em andamento, referentes aos anos de 1999 a 2002. Há possibilidade de que o passivo alcance a cifra de 80.000 feitos.	Não remeteu relatório



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS INSTITUCIONAIS
GRUPO DE CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL - GCEAP

2. ^a DP	+ de 48.000	6.477
3. ^a DP	+ de 50.000	3.386
4. ^a DP	Impossível estimar	Não remeteu relatório
5. ^a DP	Impossível estimar diante das condições insalubres dos dois depósitos onde se encontram arquivadas, em total desordem as indagações policiais, segundas vias de inquéritos e ocorrências policiais.	Não remeteu relatório
6. ^a DP	+ de 66.000	748
7. ^a DP	Não consta na ata.	2.049
8. ^a DP	A DP remeteu o levantamento a que se refere a Port. 31/02, contudo tal levantamento foi parcial, pois refere-se somente ao ano de 2001. Ao que se viu no depósito, há grande passivo de ocorrências e indagações não apuradas.	
9. ^a DP	Aproximadamente 23.000	Não remeteu relatório
10. ^a DP	Aproximadamente 41.000	303
11. ^a DP	Impossível estimar	Não remeteu relatório
12. ^a DP	Aproximadamente 16.472	Não remeteu relatório
13. ^a DP	Aproximadamente 26.000	Não remeteu relatório
14. ^a DP	Não consta na ata.	11.025
15. ^a DP	+ de 10.000 (afora os constantes no depósito interdito pela saúde, anteriores a 1998)	Não remeteu relatório
16. ^a DP	Não consta na ata referência ao passivo. Há referência de que atualmente tramitam na DP cerca de 7.709 IPs assim distribuídos: 1992:1; 1995: 5; 1996: 17; 1997: 31; 1998: 79; 1999: 206; 2000: 354; 2001: 2814; 2002: 3029 e 2003: 1173.	2.356
17. ^a DP	Aproximadamente 48.000	Não remeteu relatório
18. ^a DP	Aproximadamente 25.428	Não remeteu relatório
19. ^a DP	Aproximadamente 446	1724
20. ^a DP	Aproximadamente 7.775	6917
21. ^a DP	Aproximadamente 5.000	Não remeteu relatório



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS INSTITUCIONAIS
GRUPO DE CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL - GCEAP

22.ª DP	Impossível estimar	Não remeteu relatório
23.ª DP	Aproximadamente 1.788	896
24.ª DP	Não foi possível se obter o número total e a evolução do passivo, porquanto não existia cópia dos anexos que foram enviados ao DPM contendo o número total dos procedimentos policiais existentes na DP.	Não remeteu relatório

A Portaria nº 220/02/CH/PC estabeleceu prazos escalonados para a remessa ao judiciário de todas as indagações (fatos ocorridos anteriormente a 01.01.2002) que tramitam nas Delegacias de Polícia, prazos estes iniciados em novembro de 2002, findando em novembro de 2004, ou seja, **todo este passivo deveria estar sendo enviado ao Poder Judiciário há mais de um ano e meio, sendo que quase nada foi remetido.**¹⁷

Com o advento da Portaria 273/01/CH/PC, ficou vedado proceder-se a qualquer ato de investigação que não pelos meios previstos em lei. Assim, passou a ser obrigatória a instauração de imediato do expediente policial respectivo – IP, TC ou PAAI.

A obrigatoriedade da instauração, além de fazer retornar a atividade de polícia judiciária para a legalidade, e até mesmo por isso, permitiu que o controle externo fosse exercido de forma mais eficaz, assim como também o interno, possibilitando um melhor controle do total de fatos criminais sob investigação e/ou já remetidos.

Em exame aos livros de instauração, distribuição e remessa, bem como dos relatórios enviados à DIPLANCO, constata-se ser pequeno o

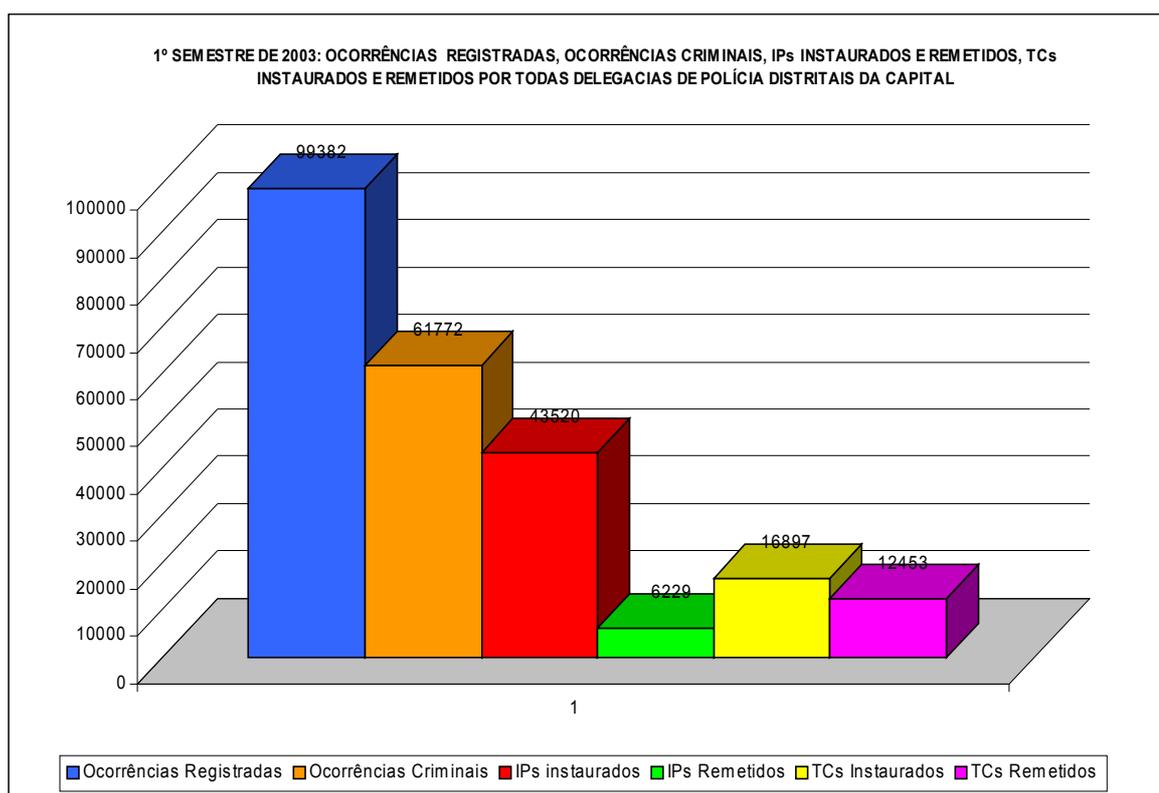
¹⁷ Ver item 4.1.1 deste relatório.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS INSTITUCIONAIS
GRUPO DE CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL - GCEAP**

índice de remessa de feitos policiais ao Judiciário e Ministério Público na comparação com o número de instaurações.

No 1º semestre de 2003, de um total de 61.772 ocorrências criminais registradas, houve a instauração de 43.520 inquéritos policiais e 16.897 termos circunstanciados, **sendo remetidos apenas 6.229** inquéritos (14,3% em relação aos instaurados no período). Para ilustração, veja-se o seguinte gráfico:



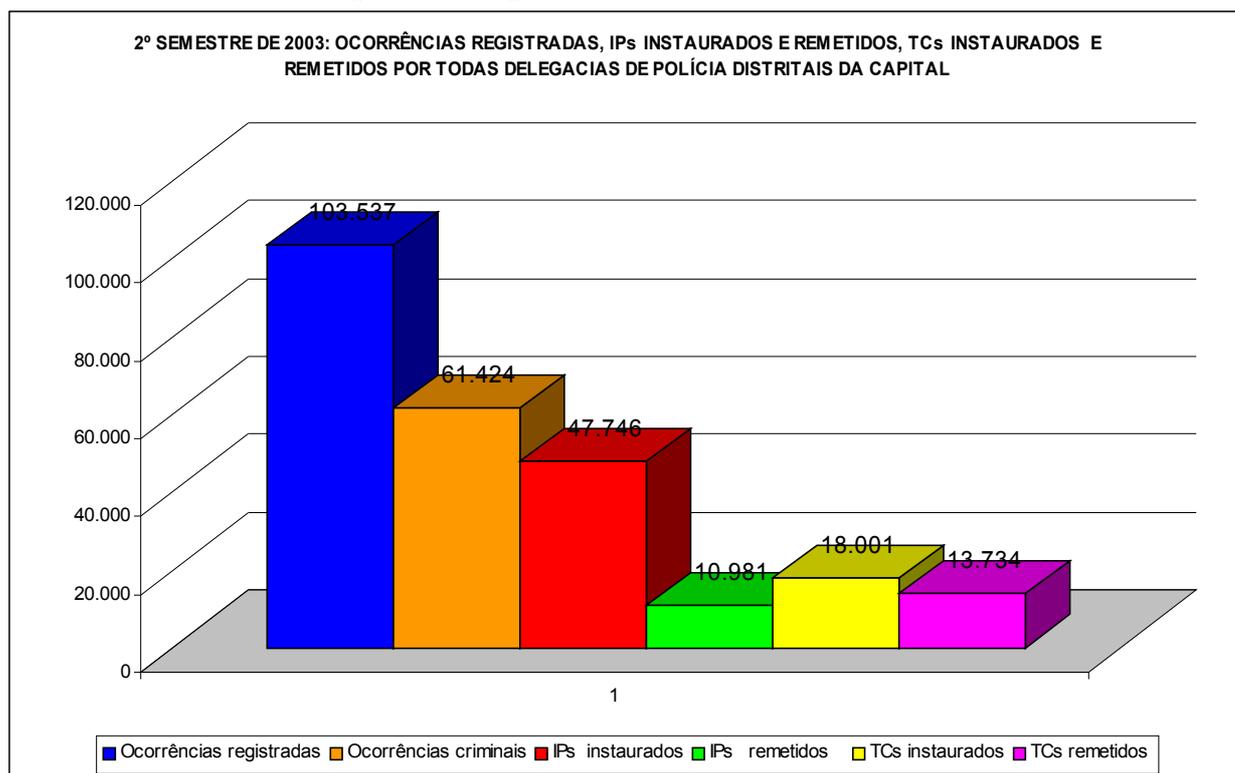
O mesmo verifica-se quanto ao segundo semestre do ano de 2003, pois, nas Delegacias Distritais, houve o registro de 61.424 ocorrências



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS INSTITUCIONAIS
GRUPO DE CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL - GCEAP**

criminais, 47.746 inquéritos instaurados, mas somente 10.981 remetidos (23% em relação às instaurações no período). Observe-se o gráfico abaixo:

Percebe-se, portanto, que ano a ano vão se acumulando milhares de

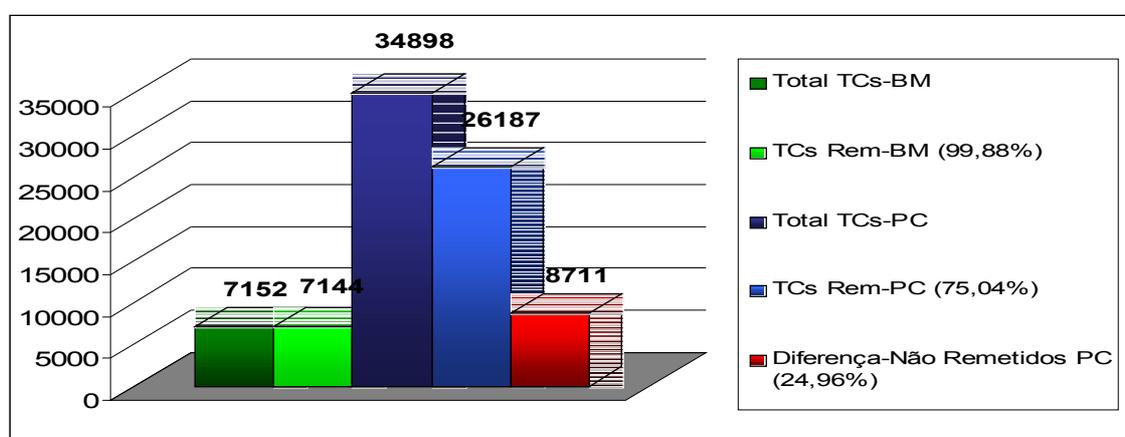


inquéritos policiais que não são remetidos, já sendo possível estimar-se a existência de um novo passivo, agora de inquéritos. A cada ano, cada delegacia de polícia acumula um grande déficit, porquanto a média de remessas não alcançou, em 2003, 20% do número de instaurações (vide gráfico 19 sobre a produtividade de cada D.P). **Em questão de dois anos – tempo de vigência da portaria 273/01 – pode-se estimar que já há um número próximo a 200.000 novos inquéritos com prazo excedido tramitando na Capital.**



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS INSTITUCIONAIS
GRUPO DE CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL - GCEAP

Ressalte-se que, com a atribuição à Brigada Militar da elaboração dos termos circunstanciados, pode-se dizer que a Polícia Civil, não obstante instaurar e remeter quantidade superior de feitos, viu-se desafogada de parte dessas ocorrências, **sem o que o déficit de feitos não remetidos seria tanto maior**, como a seguir se ilustra¹⁸:



Essa deficiência de investigação e remessa dos procedimentos policiais, modo geral, ao Poder Judiciário, como já mencionado, acarreta, em última análise, a ausência de punição e é por certo uma das causas da sensação generalizada de insegurança que grassa no meio social, sendo verdadeiro combustível da criminalidade.

Diz a chamada “Constituição Cidadã” 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.

Estes são os postulados básicos da sociedade brasileira. Para que estes postulados se façam cumprir, existe uma ordem jurídica, sendo o

¹⁸ Dados referentes ao total de Termos Circunstanciados instaurados e remetidos ao Poder Judiciário em 2003, na Capital, pelas DPs Distritais e BPMs. Fontes: Diplanco e Batalhões da Brigada Militar



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS INSTITUCIONAIS
GRUPO DE CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL - GCEAP

direito à segurança um dos principais em um Estado organizado.

Como se sabe, não há liberdade sem segurança. Também se sabe que não há democracia sem liberdade. A segurança é um dos esteios de um Estado Democrático de Direito.

E a defesa da ordem jurídica e do regime democrático, missão constitucional do Ministério Público (art. 127, CF), não pode ser eficazmente cumprida se não houver a efetiva atuação da Polícia Judiciária, que tem por principal função fornecer ao Ministério Público os elementos necessários para responsabilizar-se quem ataca a ordem jurídica com a prática de ilícitos penais.

Deve o Estado envidar o melhor dos seus esforços para dar a sociedade a necessária segurança. Para isto foi o Estado criado pelos homens. As instituições incumbidas desta tarefa, Ministério Público, Polícias Civil e Militar e Poder Judiciário, precisam se engajar com urgência em uma política criminal que restabeleça a paz social, que combata com a necessária firmeza os crimes que assolam a sociedade, sendo a celeridade e eficiência nas investigações criminais a forma que alcançará os resultados mais imediatos.¹⁹

Assim, um basta a esta situação de elevada improdutividade há que ser dado, sendo imperioso adotar-se medidas junto às instituições envolvidas, a fim de que o trabalho por elas desenvolvido passe a se justificar perante a sociedade, não mais sendo tolerável que os fatos criminais praticados permaneçam sem investigação e posterior processamento perante a Justiça, perpetuando-se a impunidade.

¹⁹ Políticas outras, de natureza social, que diminuem e controlam a criminalidade, agindo na raiz do problema, não excluem o necessário combate pelos meios policiais e judiciais.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS INSTITUCIONAIS
GRUPO DE CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL - GCEAP**

3.7. DA IDENTIFICAÇÃO CRIMINAL

A partir de constatação havida junto às Promotorias de Justiça Criminal da Capital, objeto de entrevistas com os Promotores de Justiça antes de iniciados os atos de controle externo, um dos pontos destacados foi a falha na identificação criminal dos autores de ilícitos penais, bem como o sensível aumento da utilização de documentos falsos ou de atribuição de falsa identidade por parte dos criminosos mais escolados e que, em razão de seus antecedentes, buscam ocultar suas verdadeiras identidades.

Tal circunstância, quando não constatada a tempo (ou seja, quando da prisão, apresentação ou inquirição do autor do fato), tem acarretado sério e por vezes insanável prejuízo à responsabilização criminal do infrator. Isto porque, ao aportar os autos do procedimento policial (Inquérito Policial, TC ou PAAI) em juízo, não mais se consegue localizar e identificar o verdadeiro criminoso, que fica portanto impune.

Outra conseqüência, ainda mais grave, que também pode decorrer da incorreta identificação é a expedição de mandado de prisão contra pessoa errada ou, em algumas situações até mesmo a condenação à revelia de cidadão inocente.

Como é notório, existem quadrilhas especializadas em receptor, falsificar e comercializar documentos de identidades perdidos, furtados ou roubados. Estes documentos são utilizados por criminosos que, quando



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS INSTITUCIONAIS
GRUPO DE CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL - GCEAP

presos, deles se valem atribuindo-se identidade de terceiro, o qual acaba por ser indiciado e posteriormente processado.

Muitas vezes, tal “golpe” é constatado quando do ingresso do delinqüente no estabelecimento carcerário, onde são coletadas suas impressões digitais e verificado que se trata de pessoa diversa.

Contudo, na maioria dos fatos criminosos de média gravidade (ou seja, sem violência ou grave ameaça à pessoa), bem assim na totalidade das infrações de menor potencial ofensivo, o autor do crime não é mantido preso, de sorte que irá responder o processo em liberdade e, como valeu-se de falsa identidade, nunca irá se apresentar à Justiça.

Em outras situações de flagrante delito, não é raro que o preso seja beneficiado com liberdade provisória antes mesmo de ser encaminhado ao presídio (muitos advogados chegam a ingressar com pedido de benefício antes mesmo da chegada dos autos do flagrante em juízo, o que demonstra o preparo e organização de certos delinqüentes ou quadrilhas ante a possibilidade de serem presos) ou em casos de crimes afiançáveis, livrarem-se soltos mediante fiança. Aliás, isto ocorre também porque ao atribuir-se falsa identidade o criminoso oculta seus antecedentes criminais, fazendo com que o Juiz, o Ministério Público ou a Autoridade Policial incorram em erro.

Nestas situações, logicamente o preso não comparecerá em juízo (sequer se conseguirá cita-lo), o que importará na revogação da liberdade



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS INSTITUCIONAIS
GRUPO DE CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL - GCEAP

provisória ou quebra da fiança e conseqüente expedição de mandado de prisão.

Daí advém o pior prejuízo à sociedade, que é a prisão de cidadão inocente, que tenha perdido seus documentos de identidade ou estes lhe tenham sido furtados ou roubados. Nesse caso, por mais célere que se proceda na correta identificação do preso, este já amargou ao menos um ou dois dias de cárcere e cujo dano moral deverá ser suportado e reparado pelo Estado.

A fim de se combater a utilização de falsa identidade (alguns delinqüentes, sem qualquer escrúpulo ou anteparo moral, chegam a declinar o nome de parentes próximos ao serem presos!), faz-se necessário dotar-se a Polícia Civil de meios céleres e eficientes para identificação do preso, indiciado ou acusado, na medida em que surgirem fundadas dúvidas sobre sua identidade ou ante a ausência de documento idôneo ou, ainda, quando houver dúvida sobre a veracidade do próprio documento.

Nesse passo, a **Lei nº 10.054/2000** estabeleceu providências a serem observadas para a identificação do preso em flagrante delito, do indiciado ou do autor de infração de menor potencial ofensivo, determinando sejam eles submetidos à identificação criminal, inclusive pelo processo datiloscópico e fotográfico (art. 1º²⁰).

²⁰ Art. 1º O preso em flagrante delito, o indiciado em inquérito policial, aquele que pratica infração penal de menor gravidade (art. 61, caput e parágrafo único do art. 69 da Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995), assim como aqueles contra os quais tenha sido expedido mandado de prisão judicial, desde que não identificados civilmente, serão submetidos à identificação criminal, inclusive pelo processo datiloscópico e fotográfico.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS INSTITUCIONAIS
GRUPO DE CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL - GCEAP

A exceção fica por conta da identificação civil e, mesmo assim, admitidas hipóteses em que, mesmo a vista do documento de identidade, dada a natureza do crime ou outras circunstâncias, deva ser procedida a identificação criminal. Tais situações são contempladas pelo art. 3º, *verbis*:

“Art. 3º O civilmente identificado por documento original não será submetido à identificação criminal, exceto quando:

I - estiver indiciado ou acusado pela prática de homicídio doloso, crimes contra o patrimônio praticados mediante violência ou grave ameaça, crime de receptação qualificada, crimes contra a liberdade sexual ou crime de falsificação de documento público;

II - houver fundada suspeita de falsificação ou adulteração do documento de identidade;

III - o estado de conservação ou a distância temporal da expedição de documento apresentado impossibilite a completa identificação dos caracteres essenciais;

IV - constar de registros policiais o uso de outros nomes ou diferentes qualificações;

V - houver registro de extravio do documento de identidade;

VI - o indiciado ou acusado não comprovar, em quarenta e oito horas, sua identificação civil.”

A citada Lei assume caráter de norma complementar à Constituição, na medida em que esta dispõe, no art. 5º, inc. LVIII, que “o civilmente

Parágrafo único. Sendo identificado criminalmente, a autoridade policial providenciará a juntada dos materiais datiloscópico e fotográfico nos autos da comunicação da prisão em flagrante ou nos do inquérito policial.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS INSTITUCIONAIS
GRUPO DE CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL - GCEAP

identificado não será submetido à identificação criminal, salvo nas hipóteses previstas em lei”.(grifo nosso)

Veja-se que, em face a delitos graves, como homicídio doloso, roubo, latrocínio e outros, a identificação criminal é obrigatória, mesmo que o indiciado ou flagrado possua documento de identidade civil, situação esta perfeitamente recepcionada pela norma constitucional.

Tal regra, ao que se pode verificar, não vem sendo observada nas várias Delegacias e Departamentos Policiais, o que contribui para a situação de impunidade e de lesão à terceiros antes descrita.

Evidentemente, nem todos os casos decorrem de omissão ou falha da polícia judiciária, tendo em vista a especialização de quadrilhas em confeccionar ou adulterar documentos de identidade, que em uma primeira análise não desperta qualquer suspeita de falsificação ou adulteração, a qual somente pode ser apurada a partir de exame pericial.

Ademais, conforme se buscou registrar nas Atas de Controle Externo, as delegacias de polícia da Capital não possuem equipamento para coleta de impressões digitais e, em possuindo, este equipamento encontra-se defasado ou sem condições de utilização. Também há carência de pessoal habilitado à coleta do material datiloscópico, cabendo ressaltar que para tanto não se exige necessariamente dotar-se as delegacias com peritos papiloscopistas, mas conferir capacitação aos próprios policiais.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS INSTITUCIONAIS
GRUPO DE CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL - GCEAP

Há que se mencionar que, quando surge dúvida na identidade de algum preso, os policiais tem de se deslocar até o posto de identificação do IC, junto ao Palácio da Polícia, para coleta das impressões digitais, o que gera perda de tempo e risco à segurança na medida em que necessitam transitar com o preso.

Ao que se viu, na época em que se efetuou o controle externo na Área Judiciária, cuja atividade prescípua é a lavratura de autos de prisão em flagrante, é que esta não dispõe de equipamento moderno para identificação do preso, ainda que conte com o posto do IC anexo.

Melhor e mais eficaz seria a identificação criminal se fosse colocado à disposição da Área Judiciária (assim também nas delegacias em que se operam flagrantes, como na 16ª Delegacia de Polícia), equipamento ligado ao sistema INFOPEN, com sistema de coleta de impressões digitais computadorizado e com imediata identificação dos indivíduos que já transitaram pelo sistema carcerário.

Por fim, anota-se a necessidade também de instruir o Inquérito Policial ou APF com cópia do documento de identidade civil, nos termos do art. 4º da Lei nº 10.054/2000²¹, embora se reconheça que a maioria das Delegacias de Polícias não possuem equipamento para reprografia (“xerox”), devendo tal questão ser equacionada pela Administração de forma a se dar cumprimento ao imperativo legal.

²¹ Art. 4º Cópia do documento de identificação civil apresentada deverá ser mantida nos autos de prisão em flagrante, quando houver, e no inquérito policial, em quantidade de vias necessárias.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS INSTITUCIONAIS
GRUPO DE CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL - GCEAP

4. DAS ILEGALIDADES E IRREGULARIDADES ENCONTRADAS

Preliminarmente, deve ser esclarecido qual a interpretação utilizada no elenco das ilegalidades e irregularidades.

Por ILEGALIDADE compreende-se toda a ação ou omissão que ofende diretamente texto de norma legal genericamente considerado (Lei ordinária, Lei Complementar ou a própria Constituição, por medida de simplificação conceitual, já que a Constituição é havida como a “lei fundamental do Estado” ou “conjunto de normas que organiza os elementos constitutivos do Estado”²²).

Por IRREGULARIDADE entende-se toda aquela ação ou omissão que atente contra norma administrativa emanada do Órgão Competente (Regulamento, Portaria, Instrução, Provimento etc.) e que, apenas indiretamente, contraria norma ou princípio legal, já que se destina a regulamentar, disciplinar, explicar ou até mesmo suprir lacuna de texto legal, regrido assim procedimentos e ações do agente público.

Em um sentido lato, fôssemos recorrer aos conceitos de Direito Administrativo, poderíamos chamar todas as irregularidades, ilegalidades ou inconstitucionalidades de **atos ilegais**, pois como conceitua Diógenes Gasparini²³: “Em relação ao Direito Administrativo, as fontes escritas são

²² José Afonso da Silva, Curso de Direito Constitucional Positivo, 20ª ed, p. 37/38

²³ Direito Administrativo, Saraiva, 3ª ed., p.17



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS INSTITUCIONAIS
GRUPO DE CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL - GCEAP

chamadas, genericamente, de lei (Constituição, Emenda Constitucional, Lei Complementar, Lei Ordinária, Medida Provisória, Regulamento, entre outras)”.

Necessária esta digressão para justificar a verificação, durante os Atos de Controle Externo, não apenas dos autos de Inquéritos Policiais, Termos Circunstanciados e Boletins de Ocorrência, mas também da regularidade dos livros obrigatórios que contém os registros dos atos policiais.

Isto porque, ao regulamentar procedimentos a serem adotados no âmbito das Delegacias de Polícia, tais como os registros obrigatórios e manutenção de pastas arquivos, nada mais fez o administrador do que suprir a ausência de norma legal específica, mesmo porque tal norma, de âmbito nacional como é o caso do CPP, seria de impossível elaboração, dada as peculiaridades de cada órgão policial, de cada região, e mesmo da estrutura policial de cada Estado. Caso viesse a existir norma federal regrado como e onde devessem ser efetuados os registros dos atos policiais, aí sim se estaria violando a independência administrativa de cada Ente Federativo e engessando a capacidade de aprimoramento da atividade policial, consoante as peculiaridades de cada Estado.

Mais, conquanto, por exemplo, o Código de Processo Penal dispõe sobre a indisponibilidade da ação penal pública, bem como da obrigatoriedade da instauração de Inquérito Policial (ou de Termo Circunstanciado, a teor da Lei nº 9.099/95), a Portaria nº 273/01-CH-PC veio disciplinar as formas, tempo e local de registro dos atos



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS INSTITUCIONAIS
GRUPO DE CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL - GCEAP

investigatórios, de sorte que estes registros **também constituem-se atos de persecução penal, sujeitos ao Controle Externo pelo Ministério Público.**

Nada impede, porém, que os mesmos atos estejam sujeitos ao controle interno da instituição, o que é bastante salutar, visando que a própria instituição aprimore seus serviços e corrija com celeridade eventuais falhas.

Desta forma, o controle externo não excetua o controle interno e vice-versa, havendo áreas onde as duas atividades atuarão, sem contudo uma substituir-se à outra. Importante, ainda, é a interação entre as duas espécies de controle, naquilo em que concorrerem, de forma a se complementarem e contribuirão ao aprimoramento e correção das falhas havidas na atividade policial.

Também, o descumprimento de normas e regramentos internos, tendentes a regulamentar o agir do servidor público, pode gerar conseqüências outras que não a simples falta administrativa, podendo implicar em fato criminoso (v.g. prevaricação) e/ou improbidade administrativa, a teor dos arts. 4º e 11, incs. I e II, da Lei nº 8429/92²⁴.

²⁴ Art. 4º Os agente públicos de qualquer nível ou hierarquia são obrigados a velar pela estrita observância dos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade no trato dos assuntos que lhes são afetos.

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições, e notadamente:

I - praticar ato visando fim proibido em **lei ou regulamento** ou diverso daquele previsto na regra de competência;

II - retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício;...



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS INSTITUCIONAIS
GRUPO DE CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL - GCEAP

Portanto, não obstante alegações de setores da polícia civil, que condenam este tipo de verificação como indevida intromissão em assuntos internos da polícia e na sua autonomia administrativa, dizendo-se sujeitos unicamente ao controle interno (por excelência de atribuição da COGEPOL e outros órgãos da estrutura administrativa da Polícia Civil), a verificação da regularidade dos registros policiais está sim diretamente relacionada ao controle da atividade de polícia judiciária.

Muitas vezes, o único modo de aferir-se a situação de determinada Delegacia de Polícia é verificando os registros constantes dos livros, já que inviável o controle dos feitos e objetos que tramitam no Órgão pelo sistema informatizado (vide, a exemplo, itens 3.5, 3.6, 4.3, 4.5, 4.6). Daí por que, o interesse público que norteia a atividade do Ministério Público volta-se para a regularização e atualização destas informações, de vez que em determinadas situações a própria Autoridade Policial não conhece totalmente a situação do Órgão em que oficia ou, em caso de transferências, do Órgão que está assumindo.

Nestes casos (mudança de titularidade), tem sido comum a alegação por parte da Autoridade que assume novo posto, de que não se responsabiliza pela situação anterior à sua chegada e que sequer lhe foi passado inventário de bens e feitos em andamento, quebrando assim a necessária continuidade administrativa. Portanto, não pode haver secção do serviço público em “antes” e “depois” de determinado Agente, que não pode abrir mão de seu *munus* ou tampouco deixar de conhecer todas as questões que envolvem o órgão onde oficia.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS INSTITUCIONAIS
GRUPO DE CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL - GCEAP

4.1. DO DESCUMPRIMENTO DOS PRAZOS

Situação generalizada entre os diversos Órgãos Policiais, é a inobservância dos prazos para conclusão e remessa dos feitos policiais, a exceção, talvez, dos autos de prisão em flagrante e de feitos com réus (ou indiciados) presos. Mesmo assim, muitas vezes faz-se necessário contatos e ofícios requisitórios para remessa de feitos envolvendo pessoas presas, ante a iminência de esgotar-se o prazo legal da custódia, sem contudo que tenha sido remetido o respectivo feito policial.

Aliás, ressalvadas louváveis exceções, nos casos de prisão em flagrante, a complementação do Auto de Prisão em Flagrante (ou seja o Inquérito Policial propriamente dito), limita-se a remeter cópia das peças que já integram o APF, nada mais acrescentando em termo de coleta de prova ou investigação de eventual delito conexo.

Compreende-se que, nestes casos, a exigüidade do prazo legal para conclusão do feito dificulta a elaboração de um trabalho de investigação mais minucioso. Contudo, com esta dificuldade também militam aqueles que trabalham no processo criminal (Promotores e Juízes), premidos pelos 81 ou 82 dias a que a jurisprudência fixou como devidos para o encerramento de toda a instrução criminal.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS INSTITUCIONAIS
GRUPO DE CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL - GCEAP

4.1.1. DOS PROCEDIMENTOS POLICIAIS ANTERIORES A
01.01.02

Antes de ser dado início aos atos de controle externo da atividade policial pelo Ministério Público, cristalizou-se na Polícia Civil Gaúcha a prática de não instaurar de imediato o inquérito policial, em desacordo com a determinação legal e regulamentar nesse sentido.

Embora prevista nas normas administrativas internas²⁵, a figura da indagação policial se destinava apenas a apurar a veracidade do fato, não para apurar a autoria. Deturpando-se sua finalidade, foi a indagação policial generalizada a tal ponto que o Inquérito Policial, como regra, era instaurado simultaneamente à sua remessa ao Poder Judiciário. Assim, a regra virou exceção, enquanto que a exceção, tornou-se regra.

Como o inquérito policial não era instaurado, firmou-se praxe no sentido de não serem as indagações remetidas ao Poder Judiciário, ficando “arquivadas” na própria repartição policial quando não mais fosse do interesse ou não mais fosse possível dar continuidade a qualquer ato de investigação, em evidente afronta ao artigo 17 do Código de Processo Penal.

Para corrigir essa anomalia, foi editada pela Chefia de Polícia a Portaria nº 220/02, que regulamenta a Portaria 031/02, que dispõe sobre o artigo 13 da Portaria 273/01, estabelecendo prazos escalonados para a remessa ao Judiciário de todos os feitos que tramitam nas Delegacias de

²⁵ Instrução Normativa 01/95 e Portaria 139/99



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS INSTITUCIONAIS
GRUPO DE CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL - GCEAP

Polícia, iniciando-se com 12 meses, findando em 24 meses, a contar da edição da norma interna, ou seja, de 11 de novembro de 2002. Tal portaria, diga-se, foi fruto do trabalho conjunto de uma Comissão de Estudos especialmente criada para estabelecer critérios para a remessa dos feitos acumulados nas DPs ao Judiciário em face da “necessidade de compatibilizar os critérios de remessa aos interesses de ordem pública, de forma que a indispensável e permanente atividade policial não sofra sobrecarga a refletir, embaraçar ou inviabilizar sua atual capacidade laborativa e operacional, notadamente, pela sabida limitação de recursos humanos e materiais disponíveis” (sic).

Conforme se verifica nas atas dos atos de controle externo, estes prazos não vêm sendo observados. Praticamente nada daquilo que se denominou chamar de “passivo” foi remetido ao Poder Judiciário, em completo desrespeito à Portaria 220/02, às requisições do Ministério Público e à lei.

A alegação de carência de recursos humanos e materiais não pode ser aceita como excludente de responsabilidade na medida em que **não há o mínimo interesse em demonstrar iniciativa de, ao menos, ser dado início ao cumprimento da obrigação funcional**. Indagados sobre o cumprimento da referida portaria, alegavam dela sequer ter conhecimento, os funcionários dos cartórios e muitas autoridades policiais.

Em verdade, não pode a alegada carência material e humana justificar a total inércia das repartições policiais em dar início ao



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS INSTITUCIONAIS
GRUPO DE CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL - GCEAP

cumprimento de suas obrigações funcionais. Ao se permitir isso, logo a prisão em flagrante não será comunicada ao Poder Judiciário, ao Ministério Público (como, aliás, não vem sendo), não será o APF remetido no prazo legal, etc.

Ademais, como não se pretende sejam as investigações concluídas, como já foi estabelecido prazo assaz longo para a remessa de todo o “passivo” ao Poder Judiciário (de 12 a 24 meses), devendo os feitos ser remetidos no estado em que se encontrem, a falta de recursos não é justificativa, que ainda possa ser utilizada, muito menos aceita, para eximir responsabilidades.

4.1.2. DOS PROCEDIMENTOS POLICIAIS POSTERIORES A 01.01.02

Constatada e demonstrada a total ilegalidade da sistemática de proceder-se à apuração das infrações penais através de expediente outro que não o inquérito policial, foi editada, pela Chefia de Polícia, a Portaria 273/01, que estabeleceu a rigidez registral para os fatos criminais ocorridos a partir de 01.01.2002, **voltando as atividades policiais para a legalidade.**

Dentre outras normas de procedimento, estabeleceu a Portaria 273/01 que os inquéritos policiais com autoria conhecida serão remetidos nos prazos do artigo 10 do Código de Processo Penal. Já para os inquéritos em que a autoria não tiver sido apurada, deverão ser remetidos ao Judiciário, impreterivelmente, em até um ano da data do fato²⁶.

²⁶ Artigo 7°



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS INSTITUCIONAIS
GRUPO DE CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL - GCEAP

Conforme se verifica nas atas dos atos de controle externo, esse prazo não vem sendo obedecido, como regra.

Constatou-se que os expedientes são remetidos para a Seção de Investigação ou Cartório **sem a emissão de portaria de instauração, sem autuação e numeração das peças, bem assim sem o lançamento no sistema informatizado**, lá permanecendo inclusive “arquivados” em caixas, por lapso já superior a um ano, sem qualquer ato de investigação que justificasse sua permanência naquela seção²⁷.

Como essa prática contraria o Código de Processo Penal, que é claro ao exigir que a prorrogação de prazo para as investigações deve ser formalizada²⁸, assim como o artigo 7º da Portaria 273/01, o Ministério Público vem requisitando a remessa destes feitos, no estado em que se encontram, fixando-se prazos razoáveis para tanto.²⁹ Entretanto, embora a ilegalidade gritante da situação, as requisições ministeriais vêm sendo olímpicamente ignoradas, o que pode configurar ato de improbidade³⁰ administrativa e crime de prevaricação³¹, a serem oportunamente investigados.

²⁷ Ver atas, anexos e fotos que os instruem.

²⁸ Art. 10, § 3º, do CPP: Quando o fato for de difícil elucidação, e o indiciado estiver solto, a autoridade poderá requerer ao juiz a devolução dos autos, para ulteriores diligências, que serão realizadas no prazo marcado pelo juiz.

²⁹ Ver os anexos 2 das atas, onde os prazos fixados variam de 30 a 150 dias.

³⁰ Lei nº 8429/92

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições, e notadamente:

I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto na regra de competência;

II - retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício;...

³¹ Art. 319 do CP



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS INSTITUCIONAIS
GRUPO DE CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL - GCEAP

Embora o Código de Processo Penal³² preveja os prazos de 10 (indiciado preso) e 30 dias (indiciado solto) para a conclusão do inquérito policial, considerando-se que foi editado na década de 40, ante o assaz elevado incremento da criminalidade, assim como a complexidade que hoje cerca a investigação criminal em muitos casos, ficou evidenciado que esses prazos tornaram-se insuficientes para a completa elucidação dos fatos, merecendo revisão por parte do legislador, já que a outrem não cabe, na ordem constitucional, alterar prazos legais. Contudo, prazo superior a um ano também se mostra excessivo, não podendo ser aceita a prática arraigada de ficarem os inquéritos policiais (mesmo que não revestidos da forma legal e mascarados como “indagações”, “procedimentos”) “arquivados” nas repartições policiais, contrariando as regras do sistema judicial brasileiro.

4.2. AUSÊNCIA DE INSTAURAÇÃO DE IP IMEDIATA À COMUNICAÇÃO DE FATO DELITUOSO

Não obstante expressa previsão de instauração imediata de IP/TC (art. 4º da Port. 273/01, e art. 5º, inc. I, do CPP) de ofício pelo Delegado de Polícia, assim que recebida a *notitia criminis*, mediante respectiva Portaria, tem-se constatado que muitas Delegacias ainda permanecem atreladas a antiga sistemática de proceder investigação (antes chamada de “Indagação”, para somente proceder a instauração formal do IP/TC quando da remessa do feito ao Judiciário).

³² Art. 10 do CPP.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS INSTITUCIONAIS
GRUPO DE CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL - GCEAP

Observa-se, a par do descumprimento das “leis administrativas”, a quebra de princípios básicos da Polícia Civil³³, como unidade de procedimento, hierarquia e disciplina, porquanto as determinações emanadas da autoridade competente, na forma legal (Portarias, Provimentos, Instruções) não são observadas pelos subordinados.

A ausência de maiores elementos acerca das circunstâncias do fato (desde que logicamente tipificado) ou da autoria, não é óbice para a instauração da peça investigatória, presente que o IP também serve para apuração tanto da materialidade como da autoria.

Nesse sentido, Julio Fabbrini Mirabete³⁴ aponta para a obrigação de instauração de IP, dizendo que “Tomando conhecimento da ocorrência do ilícito, ou seja, de um fato que constitui crime em tese (cognição imediata), a autoridade policial deve instaurar o procedimento respectivo, não constituindo tal fato constrangimento ilegal sanável via do *habeas corpus*. Deverá, assim, baixar a competente Portaria, descrevendo o fato delituoso de que tomou conhecimento, esclarecendo as circunstâncias conhecidas (local, dia, hora, autor e vítima, etc.) e classificará legalmente o ilícito penal. Esse dever de agir está subordinado ao interesse público na apuração e repressão dos delitos, decorrendo da regra da oficialidade que informa o processo penal.”(grifo nosso) Tal lição também é clara no magistério de Tourinho Filho³⁵.

No capítulo destinado ao servidor público, HELY LOPES MEIRELLES sintetiza os estreitos limites da ação do agente público,

³³ Art. 7º da Lei Estadual 10.994/97

³⁴ Código de Processo Penal Interpretado, Atlas, 10ª ED, 2003, p. 94

³⁵ Manual de Processo Penal, Saraiva, 2001, p. 52



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS INSTITUCIONAIS
GRUPO DE CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL - GCEAP

colocando que “na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo o que a lei não 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’. As leis administrativas são, normalmente, de ordem pública e seus preceitos não podem ser descumpridos, nem mesmo por acordo ou vontade conjunta de seus aplicadores e destinatários, uma vez que contêm verdadeiros poderes-deveres, irrelegáveis pelos agentes públicos. Por outras palavras, a natureza da função pública e a finalidade do Estado impedem que seus agentes deixem de exercitar os poderes e de cumprir os deveres que a lei lhes impõe”.³⁶

Por outro lado, não há que se confundir a obrigatoriedade da instauração de IP pela Autoridade Policial, de ofício ou provocada, com sua dispensabilidade em face do agente do Ministério Público. Se este não prescinde do IP para instaurar ação penal, aquele não pode se furtar a instaurá-lo, conquanto tenha conhecimento de fato delituoso.

Vale lembrar, ainda, que o CPP não atribui à Autoridade Policial nenhuma outra forma de investigação que não o Inquérito Policial e, por tratar-se eminentemente de ato de persecução penal, está subordinado às regras processuais legais, não podendo ser desvirtuado, quer em sua natureza, quer em seu formalismo, por normas organizacionais internas e de menor hierarquia da Polícia Judiciária. Por tal razão, qualquer outro procedimento investigatório por parte da Autoridade Policial que não se

³⁶ MEIRELLES, Hely Lopes, op. cit., pág. 82.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS INSTITUCIONAIS
GRUPO DE CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL - GCEAP

revista na forma de IP fica à margem da lei e pode caracterizar situação de abuso de autoridade e lesa à Constituição (art. 5º, inc. XXXV).

Aliás, a justificativa da não-instauração de IP visando “proteção do direito do cidadão”, já que de início haveria somente uma notícia de fato delituoso, pendente de confirmação, não procede. Máxima vênia, além da instauração de IP não configurar qualquer constrangimento (já que ato decorrente de dever de ofício), como referido anteriormente, eventual abuso residiria justamente em se realizar algum tipo de investigação oficial sem observar-se a forma legal, pois se é verdade que um inocente pode vir a ter instaurado contra si um Inquérito Policial, **muito mais grave é que esta mesma pessoa seja investigada oficiosamente, lembrando tempos passados de exceção aos direitos individuais e que não se pretende ver reeditados.** Ademais, como já dito, o IP como peça inquisitorial, busca suprir o Ministério Público com os elementos necessários tanto à propositura da ação penal como à dispensa desta, caso de arquivamento do feito. Portanto, quer parecer que atualmente não pode prosperar a antiga visão que o IP necessariamente deveria conduzir ao indiciamento, podendo a Autoridade Policial, ao final da investigação, concluir pela “inocência” do suposto autor do fato e não indiciá-lo ou até mesmo pela atipicidade da conduta, a qual em um primeiro momento se mostrava típica. Agora, o que não se pode dispensar é a investigação formal por parte da Autoridade Policial, mesmo que esta não vincule o Ministério Público em suas conclusões.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS INSTITUCIONAIS
GRUPO DE CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL - GCEAP

A própria regulamentação da Polícia Civil sequer cogita em outro instrumento investigatório que não o IP, como deixa claro a redação do art. 8º da Lei Estadual nº 10.994/97³⁷, bem assim a necessidade de anterior portaria para que se proceda qualquer diligência investigatória, sob pena de atentar-se contra direito do investigado.

Por fim, vale dizer que em se tratando de representação ou comunicação de ocorrência, o IP faz-se necessário até mesmo para que aquela pessoa que falsamente atribuiu a outrem prática delitiva ou que relatou crime em tese inexistente venha a ser responsabilizada. Desta forma, quer por uma razão (efetiva prática delitiva) ou outra (falsa comunicação de crime), se estará diante de delitos os quais não podem ser resolvidos oficiosamente.

Questão que pode merecer tratamento diferenciado é a relativa aos chamados “Disque-denúncia”, já que por não haver noticiante identificado nem trazer maiores dados sobre o crime ou seu autor (em regra), poder-se-ia admitir um procedimento sumário de verificação da procedência das informações, a teor do § 3º do art. 5º do CPP. Nesse caso, as diligências policiais devem limitar-se somente à verificação da “procedência das informações”, seguindo-se, tão logo verificada a verossimilhança do fato noticiado, a instauração de IP e da adoção das medidas previstas no art. 6º

³⁷ Art. 8º - O inquérito policial, presidido exclusivamente por Delegado de Polícia, é o instrumento investigatório que reúne a comprovação cronológica de diligências destinadas à apuração de infração penal, suas circunstâncias e autoria.

§ 1º - As diligências de investigação policial serão precedidas de portaria expedida pela autoridade policial competente.

§ 2º - O agente policial responsável pelo cumprimento da diligência fará, após sua conclusão, o relatório circunstanciado dos fatos.

§ 3º - A portaria e o respectivo relatório serão juntados ao inquérito policial correspondente.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS INSTITUCIONAIS
GRUPO DE CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL - GCEAP

do CPP. De forma alguma pode-se admitir que se estendam tais diligências preliminares além do necessário à Instauração do IP.

4.3 AUSÊNCIA DE INCLUSÃO NO SISTEMA INFORMATIZADO DA POLÍCIA, DA INSTAURAÇÃO DO INQUÉRITO POLICIAL E ATUALIZAÇÃO DE SEU ANDAMENTO.

Questão que também guarda relação com a ausência de instauração de inquérito policial é a ausência de inclusão deste no Sistema de Informações Policiais - SIP.

Verificou-se, sendo objeto de anotação e requisição, que mesmo com relação ao Inquéritos já instaurados e com andamento nas Delegacias de Polícia, estes não estão sendo incluídos no sistema, de sorte que, ao consultarmos determinada ocorrência que originou Inquérito Policial (já que registrado no livro de Instauração), o sistema informatizado acusa não haver procedimento algum associado a esta.

Na prática, o que vem ocorrendo é que o Inquérito Policial somente é incluído no sistema informatizado quando de sua remessa ao Judiciário, o que contraria a instrução contida no § 1º do art. 4º da Port.273/01³⁸, de sorte que o Inquérito Policial somente ganha contorno como tal quando de sua

³⁸ Art. 4º. Havendo notícia de infração penal, a Autoridade Policial, conforme a hipótese legal, determinará a imediata instauração do procedimento Policial competente (Inquérito Policial, Termo Circunstanciado, Procedimento de apuração de Ato Infracional).

§ 1. No despacho de instauração a Autoridade Policial fará o enquadramento legal do fato comunicado/noticiado, determinando o imediato registro do feito no livro de Instauração/Distribuição e remessa de Procedimentos Policiais, **bem como ao cadastramento desta instauração no Sistema de Informações Policiais, com respectivo número de instauração e códigos de fatos criminosos correspondentes.**



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS INSTITUCIONAIS
GRUPO DE CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL - GCEAP

finalização, contrariando a sistemática de oficialidade que buscou combater a antiga práxis de somente instaurar o feito quando este estivesse concluído.

Além de acarretar prejuízo para o próprio controle interno do número de inquéritos em andamento ou instaurados para fins estatísticos, bem como para o controle interno e externo, via SIP, do andamento dos feitos, **a ausência de inclusão do IP no sistema de informação concorre para a impunidade e favorece delinqüentes na medida em que tais feitos não aparecerão na folha de antecedentes policiais.**

Tais informações são de extrema importância na análise, por exemplo, da conduta social e vida pregressa de um indivíduo, quando da propositura de determinado benefício, como substituição de pena privativa de liberdade (art. 76 da Lei nº 9.099/95) ou suspensão condicional do processo (art.89 da Lei nº 9.099/95).

Na medida em que o sistema SIP não está abastecido com todos os inquéritos em andamento nas DPs (logo tais inquéritos não constam de sua folha policial), não raro ocorre de determinado infrator ser beneficiado com uma medida a que não teria direito em razão de sua conduta social (art. 76, § 2º, inc. III³⁹; e art. 89, *caput*⁴⁰, da Lei nº 9.099/95).

³⁹ Art. 76...

§ 2º. Não se admitirá a proposta se ficar comprovado:...

III. não indicarem os antecedentes, **a conduta social e a personalidade do agente**, bem como os motivos e as circunstâncias, ser necessária e suficiente a adoção da medida.

⁴⁰ Art. 89. Nos crimes em que a pena mínima cominada for igual ou inferior a 1 (um) ano, abrangidos ou não por esta Lei, o Ministério Público, ao oferecer a denúncia, poderá propor a suspensão do processo, por 2 (dois) a 4 (quatro) anos, desde que o acusado não esteja sendo processado ou não tenha sido condenado por outro crime, **presentes os demais requisitos que autorizariam a suspensão condicional da pena (art. 77 do Código Penal).**



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS INSTITUCIONAIS
GRUPO DE CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL - GCEAP

Assim também, por conta de que os IPs não são incluídos no sistema, a própria investigação criminal fica prejudicada, pois em havendo vários delitos cometidos por um mesmo delinqüente, em circunscrições de Delegacias diversas ou mesmo em diversas cidades, um órgão não tem informação sobre as investigações realizadas por outro (ressalvada situações de contato pessoal entre os agentes policiais), o que poderia implicar em uma maior troca de informações e racionalização das diligências, caso houvesse a imediata inclusão do IP no sistema SIP.

As informações, como atualmente tratadas, tornam-se pessoais e privativas de determinado agente e não do serviço público, podendo acarretar desvios de conduta com o mau uso ou mesmo retenção indevida de dados.

Muitas vezes, um órgão policial está com suas investigações paradas porque determinado infrator mudou sua residência, contudo o mesmo infrator está respondendo a IP em outro órgão, mas como o feito não foi inserido no sistema, uma delegacia não tem conhecimento da ação da outra. Tais situações acabam por concorrer para a impunidade.

4.4. REPRESENTAÇÃO POR MEDIDAS CAUTELARES (BUSCA E APREENSÃO, QUEBRA DE SIGILO TELEFÔNICO, PRISÃO TEMPORÁRIA) SEM PRÉVIA INSTAURAÇÃO DE IP.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS INSTITUCIONAIS
GRUPO DE CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL - GCEAP

Constatou-se nas diversas Delegacias até agora visitadas, a praxe de representar por medidas cautelares em juízo sem prévia instauração de IP, principalmente em face a notícias anônimas através de “Disque Denúncia”.

Na esteira de todo o argumentado anteriormente, não se compreende a adoção de medidas cautelares penais, cuja natureza é instrumental e acautelatória da investigação, venham elas dissociadas de IP. Não se desconhece que a doutrina e a jurisprudência, em sua maioria, admitem, por exemplo, seja deferida busca e apreensão, a requerimento da autoridade policial, antes da instauração de IP. Contudo, por se tratar de ato persecutório, instrumental (incidental ou preparatório), não se pode olvidar do cabível Inquérito Policial, ainda que a medida não tenha o resultado esperado.

Mais grave é quando, não apreendida a coisa buscada (no caso de busca e apreensão), o procedimento é arquivado na própria Delegacia, sem instauração de IP. Nesse caso, estaria a Autoridade Policial limitando-se a não prosseguir com as investigações, atrelada a outros fatores (sorte, acaso) que incidiram sobre o resultado da busca. Não há, neste caso, o necessário seguimento das investigações, que poderiam trazer novos elementos e propiciar a responsabilização penal do agente.

Outras situações de medidas cautelares, como escutas telefônicas e prisão, são por demais gravosas para permanecerem desatreladas a procedimento investigatório oficial. **Como justificar que existam elementos suficientes para que o Delegado de Polícia invada a**



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS INSTITUCIONAIS
GRUPO DE CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL - GCEAP

privacidade do cidadão ou o mantenha preso, mas que estes elementos não sejam suficientes para instaurar, de pronto, Inquérito Policial? Quer parecer que tal discricionariedade violaria os estreitos limites da investigação preliminar, pois na medida em que a Autoridade Policial vai a juízo postular medida cautelar, já está convencida da possibilidade da ocorrência de delito e possui elementos, mínimos que sejam, a embasar tal convicção, pois do contrário sequer pleitearia a ordem judicial.

4.5. AUSÊNCIA DE INSTAURAÇÃO E REMESSA A JUÍZO DE FEITOS ENVOLVENDO DELITO DE AÇÃO PENAL PÚBLICA CONDICIONADA À REPRESENTAÇÃO.

Se em um primeiro momento o CPP vedou a instauração de IP sem regular representação da vítima em delitos de ação penal pública condicionada, pode-se dizer que, com o advento da Lei nº 9.099/95, houve sensível alteração nesta sistemática.

Em primeiro lugar porque a grande maioria dos delitos condicionados à representação passaram a serem regidos pela nova sistemática, na qual não se fala em IP, mas em Termo Circunstanciado, e em audiência preliminar, na qual será ouvida a vítima para que manifeste seu interesse ou não em compor ou representar contra o ofensor.

Daí por que pensa-se que – tirante, talvez, o delito de estupro praticado sem violência real e fora das circunstâncias do art. 225, § 1º, do CP - os demais delitos que se enquadrem nas disposições da Lei 9.099/95,



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS INSTITUCIONAIS
GRUPO DE CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL - GCEAP

de ação penal pública condicionada, deveriam ser encaminhados a juízo ainda que ausente manifestação expressa da vítima quanto à representação, possibilitando que esta, em juízo e até mesmo em fase de conciliação, venha a ter reparado o dano sofrido ou manifeste sua intenção da ação penal. Lembra-se que, mesmo com prévia e expressa representação perante o Delegado de Polícia, nas hipóteses da Lei nº 9.099/95 haverá audiência para coleta da manifestação da vítima.

Das situações encontradas, maior preocupação causou a Delegacia dos Delitos de Trânsito, que vem arquivando de ofício os delitos de lesão corporal culposa em que a vítima, no prazo de 6 meses, não tenha manifestado interesse em representar.

Ora, na maioria das situações verificadas, a vítima nem ao menos se encontra presente no momento do Registro da Ocorrência (principalmente porque encontra-se recebendo cuidados médicos) ou não tem conhecimento de que precisaria comparecer à DP, não se podendo presumir que esta não quer representar contra seu ofensor. Nestes casos, porque o Código de Trânsito manda aplicar as regras referentes à audiência preliminar prevista na Lei nº 9.099/95, a **Autoridade Policial deve mandar colher a manifestação de vontade da vítima ou, em prazo hábil, encaminhar o feito ao Judiciário, que se encarregará de proceder a dita audiência.**

Não se admite, em matéria criminal e de tutela da sociedade, o argumento de que o desconhecimento da Lei é inescusável, tal como estabelecido no art. 3º da Lei de Introdução do Código Civil, visando



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS INSTITUCIONAIS
GRUPO DE CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL - GCEAP

presumir que a ausência da vítima na delegacia de polícia, no prazo decadencial, implica em presunção que esta não quis representar criminalmente, mesmo porque não se está diante de interesse meramente privado ou de relações individuais. Há o interesse do Estado na responsabilização criminal (historicamente se justifica tal interesse na medida em que o Estado chamou a si tal responsabilidade, substituindo-se o particular e não mais admitindo a vingança privada) e na proteção à vítima, bem como no resguardo da sociedade.

O fato da polícia judiciária diligenciar na busca da manifestação da vítima, ao invés de simplesmente ficar aguardando que esta tome a iniciativa, em nada contraria tal entendimento, tampouco significa que esteja esta merecendo uma superproteção por parte do Estado.

Aliás, se nos socorrermos das atribuições estabelecidas à Polícia Civil no art. 4º da Lei Estadual nº 10.994/97⁴¹, verifica-se que os diversos incisos ali esculpidos traduzem proteção do indivíduo e da sociedade e a coleta de elementos necessários à investigação dos delitos.

⁴¹ Art. 4º - Compete à Polícia Civil:

- I – exercer as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares;
- II – determinar a realização de exames periciais, providenciando a adoção de medidas cautelares, visando a acolher e a resguardar indícios ou provas da ocorrência de infrações penais ou assegurar a execução judicial;
- III- praticar os atos necessários para assegurar a apuração de infrações penais, inclusive a representação e o cumprimento de mandado de prisão, a realização de diligências requisitadas pelo Poder Judiciário ou pelo Ministério Público nos autos do inquérito policial e o fornecimento de informações para instrução processual;
- IV – zelar pela ordem e segurança pública, promovendo ou participando de medidas de proteção à sociedade e ao indivíduo;
- V – colaborar para a convivência harmônica da sociedade, respeitando a dignidade da pessoa humana e protegendo os direitos coletivos e individuais;
- VI – adotar as providências necessárias para evitar perigo ou lesões às pessoas e danos aos bens públicos ou particulares; e
- VII – organizar, executar e manter serviços de registro, cadastro, controle e fiscalização de armas, munições e explosivos, e expedir licença para as respectivas aquisições e portes, na forma da legislação pertinente.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS INSTITUCIONAIS
GRUPO DE CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL - GCEAP

Vale dizer que a atividade policial não foi concebida dentro de uma matriz de isonomia entre acusado e vítima, mas sim dentro de um modelo inquisitorial de **tutela da sociedade** destinado a buscar os elementos necessários à responsabilização de que tenha cometido ilícito. E nem poderia ser diferente, pois do contrário toda e qualquer investigação estaria inviabilizada e o contraditório rivalizaria com o próprio processo judicial.

O arquivamento administrativo da ocorrência, sem a expressa manifestação da vítima no sentido de não querer a responsabilização criminal do autor do fato, além de privá-la da possibilidade da reparação do dano através de composição com o ofensor, contribui para o sentimento de impunidade com relação aos delitos de trânsito.

4.6. DO NÃO-ATENDIMENTO ÀS REQUISIÇÕES MINISTERIAIS

No decorrer dos atos de controle externo, observou-se resistência, de parte das Autoridades Policiais, em cumprir as providências requisitadas no anexo 2, com base no artigo 1º, inciso III, da Lei Complementar Estadual nº 11.578/01, sem a apresentação de qualquer justificativa para tal ou eventual pedido de prorrogação de prazo.

Neste sentido a tabela abaixo:

Delegacias	Data de Entrega Atas	Cumprimento às Requisições		
		Cumpriu	Cumpriu Parcialmente	Não cumpriu
DFE/COGEPOL	08/04/2003		X	
DLCT/DPTRAN	07/05/2003		X	
DHT/DPTRAN	08/05/2003	X		
1.ºDIN/DENARC	24/04/2003		X	
2.ºDIN/DENARC	24/04/2003		X	



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS INSTITUCIONAIS
GRUPO DE CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL - GCEAP

3.ªDIN/DENARC	23/04/2003		X	
4.ªDIN/DENARC	24/04/2003		X	
1.ª DPAI/DECA	15/05/2003		X	
2.ª DPAI/DECA	15/05/2003	X		
DPCAV/DECA	15/05/2003		X	
PLANTÃO DECA	15/05/2003		X	
DEFAS/DEIC	24/06/2003	X		
DCAP/DEIC	22/05/2003		X	
DRCD/DEIC	28/05/2003		X	
DRFV/DEIC	24/06/2003		X	
DECON/DEIC	21/05/2003		X	
DR/DEIC	24/06/2003		X	
DHD/DEIC	27/06/2003	X		
DP MULHER	15/09/2003	X		
DP IDOSO	18/07/2003			X
AJ/CO	09/10/2003			X
1.ª DP	28/08/2003		X	
2.ª DP	29/09/2003			X
3.ª DP	10/07/2003			X
4.ª DP	18/07/2003			X
5.ª DP	15/08/2003		X	
6.ª DP	10/07/2003			X
7.ª DP	31/07/2003			X
8.ª DP	05/09/2003		X	
9.ª DP	16/07/2003		X	
10.ª DP	04/09/2003			X
11.ª DP	21/08/2003	X		
12.ª DP	22/08/2003		X	
13.ª DP	12/09/2003			X
14.ª DP	01/08/2003			X
15.ª DP	11/07/2003	X		
16.ª DP	25/08/2003			X
17.ª DP	10/09/2003		X	
18.ª DP	31/07/2003		X	
19.ª DP	03/07/2003			X
20.ª DP	14/08/2003		X	
21.ª DP	15/08/2003			X
22.ª DP	29/08/2003		X	
23.ª DP	14/08/2003	X		
24.ª DP	27/06/2003			X

Outro aspecto a ser ressaltado, outrossim, é o de que alguns Delegados de Polícia não se dispuseram a assinar a ata, embora todos tenham recebido, formalmente, cópia encaminhada por ofício.

Aqui se repetem as considerações já expendidas no item 4.1.2. acerca da existência, em tese, de ato de improbidade administrativa e/ou de crime de prevaricação. Sendo a atividade de controle externo da atividade policial



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS INSTITUCIONAIS
GRUPO DE CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL - GCEAP

uma imposição de ordem constitucional e infraconstitucional, o Ministério Público está autorizado a requisitar tais providências aos Delegados de Polícia, os quais, **não as atendendo sem qualquer justificativa**, estão, em tese, deixando de praticar, indevidamente, ato de ofício, com o que se perfaz, *ad argumentandum tantum*, no mínimo um ato de improbidade administrativa⁴² que atenta contra os princípios da administração pública, dentre os quais o da legalidade e da impessoalidade.

Em seu comentário de nota de rodapé n.º 426 ao artigo 11, inciso II, da Lei Federal n.º 8.429/1992, EMERSON GARCIA e ROGÉRIO PACHECO ALVES apresentam alguns exemplos de atos de improbidade administrativa consistentes em “retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício”, dentre os quais: a) o descumprimento de ordem judicial; b) **o não-atendimento às requisições do Ministério Público**; c) a não-lavratura de auto de prisão em flagrante pela Autoridade Policial, limitando-se em confeccionar um boletim de ocorrência, com a conseqüente libertação do agente que fora preso, sem fiança ou ordem judicial; d) **o “acautelamento” de registros de ocorrência pela Autoridade Policial, sem a instauração de inquérito policial**. Os autores ressaltam que somente haverá que se falar em improbidade administrativa em tais hipóteses quando as omissões se derem de forma indevida, sem justa causa (v. g.: existência de limitações materiais). “No mais, merece destaque a circunstância de ser desnecessária a prova de que o agente visou à

⁴² Lei n.º 8.429/92

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições, e notadamente:

I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto na regra de competência;

II - retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício;



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS INSTITUCIONAIS
GRUPO DE CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL - GCEAP

satisfação de interesse ou sentimento pessoal, especial fim de agir que integra o elemento subjetivo do crime de prevaricação (artigo 319 do CP)⁴³.

4.7. AUSÊNCIA DE COMUNICAÇÃO DAS PRISÕES AO MINISTÉRIO PÚBLICO

Dispõe o artigo 2º da Lei Complementar nº 11.578, de 05 de janeiro de 2001, a obrigatoriedade da autoridade policial civil ou militar comunicar, imediatamente, ao Ministério Público, a prisão de qualquer pessoa, com indicação do lugar onde se encontra o preso e os motivos da prisão.

Da mesma forma, o artigo 2º, inciso VIII, do Provimento nº 08/2001, contém igual determinação, ao referir que os órgãos do Ministério Público, no exercício das funções de controle externo da atividade policial, tem a prerrogativa de receber da autoridade policial civil ou militar comunicação acerca da prisão de qualquer pessoa, com as causas da prisão e a indicação do local onde se encontra o preso.

Para o controle interno das comunicações de prisão em flagrante, a Portaria 273/01/CH/PC, que altera a redação da Portaria nº 044/98/GAP/CH/PC, atualiza e consolida normas internas no âmbito da Polícia Civil do RS sobre organização, controle e instrumentalização das atividades da Polícia Judiciária e dá outras providências, através do artigo

⁴³ GARCIA, Emerson e ALVES, Rogério Pacheco, *Improbidade Administrativa*, 1.ª edição, 2.ª tiragem, Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2002, p. 209, nota de rodapé n.º 426.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS INSTITUCIONAIS
GRUPO DE CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL - GCEAP

9º, inciso VIII, determina o uso obrigatório de Pasta de Comunicações de Prisões em Flagrante/ano – PJ, MP, Familiar ou pessoa indicada.

Essa comunicação deve ser imediata à prisão, de qualquer prisão, não somente nos casos de flagrante. Quando for a hipótese de flagrante, pela inteligência da lei complementar, a comunicação deve ser feita antes mesmo de ser lavrado o auto, devendo esta comunicação ser realizada, em um primeiro momento, pela Polícia Militar, caso tenha sido um policial militar o autor da prisão e, posteriormente, pela autoridade policial que for presidir a autuação.

Apesar de constar na Portaria 273/01 a obrigatoriedade da manutenção da pasta de comunicação de prisões, verificou-se nas visitas realizadas a inexistência de pasta específica na 2ª DIN, 3ª DIN, Plantão do DECA (1ª DPAI), DHD, DRFV, DEFAS, DECAP, DR, DLCT, DP da Mulher, DP do Idoso, Área Judiciária e todas as demais Delegacias de Polícia Distritais, consoante se pode observar da análise do anexo 1 das Atas confeccionadas.

Diante da constatação de que as Delegacias de Polícia não mantinham uma pasta específica e que as comunicações de prisão integravam os feitos, o Grupo de Controle Externo da Atividade Policial passou a requisitar além da instauração da pasta respectiva, a comunicação das prisões efetivadas ao Ministério Público, consoante anexo 2 das Atas.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS INSTITUCIONAIS
GRUPO DE CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL - GCEAP**

Não obstante as requisições ministeriais supra-referidas, as Delegacias de Polícia não vêm cumprindo com sua obrigação, ignorando por completo as determinações contidas nos dispositivos legais acima elencados, mantendo-se silentes com relação às comunicações de prisões ao Ministério Público, salvante raríssimas exceções.

Exemplo gritante desta desconsideração encontra-se na Área Judiciária, uma vez que a determinação de manutenção de Pasta e de comunicação de prisão ao MP foi uma das poucas providências requisitadas por ocasião da visita, e, até o presente momento, não houve nenhuma comunicação de prisão e sequer justificativa para o descumprimento.

Este descumprimento, evidentemente, não implica em anulação do auto de prisão em flagrante ou eventual irregularidade na prisão efetuada, passível de tornar nulo futuro processo criminal, mas significa desobediência à ordem legal e desconsideração com uma obrigação funcional, apta a gerar conseqüências na seara penal e cível.

Também significa total descaso não apenas para com a Lei, mas com o Poder Legislativo que a editou, o qual valendo-se de sua missão constitucional e representando a vontade da sociedade, em sua maioria soberana, regulamentou dispositivo acerca do controle externo da atividade policial, sobrepondo o interesse público ao individual ou corporativo.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS INSTITUCIONAIS
GRUPO DE CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL - GCEAP

Por fim, necessário dizer-se, no sistema constitucional brasileiro, a legislação em vigor tem presunção de constitucionalidade, devendo ser cumprida até que o órgão jurisdicional competente declare a inconstitucionalidade⁴⁴.

Não podem, portanto, ser as normas descumpridas administrativamente, ainda que sob a justificativa de padecer de vício de inconstitucionalidade. Ademais, tanto a Lei Complementar Estadual nº 11.578/01, como o Provimento PGJ 08/01 e a Portaria GCP 273/01 não sofreram qualquer declaração de inconstitucionalidade e/ou ilegalidade, estando em plena vigência, impondo-se seu cumprimento.

Discorrendo sobre a questão do repúdio pelo Poder Executivo de uma lei que se reputa inconstitucional, Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves lecionam que, “deixando de cumprir a lei sob o pretexto de sua inconstitucionalidade, o Executivo, a um só tempo, **usurpa** a competência do Judiciário e **infringe o princípio da legalidade**”⁴⁵ (grifo nosso). Ora, se ao Chefe do Executivo, a quem se atribui o dever de regulamentar as leis, não é lícito furtar-se ao cumprimento de uma lei sob o suposto manto de ser a mesma inconstitucional, devendo ele deflagrar o controle concentrado de constitucionalidade através de ADIN, com mais razão é defeso aos demais agentes da Administração Pública direta ou indireta (especificamente, as Autoridades Policiais) recusar cumprimento a uma lei como a que instituiu

⁴⁴ Seja pelo método concentrado ou difuso.

⁴⁵ GARCIA, Emerson e ALVES, Rogério Pacheco, *Improbidade Administrativa, 1ª ed.*, Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2002, pp. 299-300.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS INSTITUCIONAIS
GRUPO DE CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL - GCEAP

o controle externo da atividade policial a cargo do Ministério Público, a qual promana de uma disposição constitucional.

4.8. SÍNTESE DAS ILEGALIDADES E IRREGULARIDADES

Das visitas realizadas, conforme constam das atas que instruem o Anexo III, verificou-se a existência de diversas irregularidades e/ou ilegalidade a serem sanadas e que foram objeto de requisições específicas, podendo ser sintetizadas como mais freqüentes as seguintes:

A. **Irregularidades** no Livro de Registro de procedimentos cautelares propostos perante a justiça (sem registro, em aberto, sem data de conclusão, destino,...) : 1ª DIN, 2ª DIN, 4ª DIN, 1ª DPAI, DPCAV, DRFV, DEFAS, DECON, DP do Idoso, 5ª DP, 16ª DP, 19ª DP, 20ª DP, 21ª DP e 23ª DP. (Art.8º, inc. IV, da Port. 273/01)

B. Inexistência de pasta de comunicação de prisões em flagrante e/ou nem comunicação ao Ministério Público: 2ª DIN, 3ª DIN, Plantão do DECA (1ª DPAI), DHD, DRFV, DEFAS, DECAP, DR, DLCT, DP da Mulher, DP do Idoso, Área Judiciária e todas as demais Delegacias de Polícia Distritais. **Irregularidade** (Art. 9º, inc. VIII, da Port. 273/01). Ausência de comunicação de prisão ao Ministério Público: **ilegalidade**, conforme item 4.7.

C. **Irregularidades** no Livro de instauração, distribuição e remessa de procedimentos policiais (sem destino, alterados, em aberto e/ou



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS INSTITUCIONAIS
GRUPO DE CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL - GCEAP

com prazos expirados,...): Plantão do DECA, 1ª DPAI, 3ª DIN, DPCAV, DHD, DFE e Judiciária e todas as demais Delegacias de Polícia Distritais. (art. 4º, § 1º, e art.8º, inc. I, da Port. 273/01)

D. **Irregularidades** quanto aos objetos apreendidos: a) sem destino: 3ª DIN, 4ª DIN, 1ª DPAI, DHD, DEFAS, 3ª DP, 4ª DP, 6ª DP, 8ª DP, 9ª DP, 10ª DP, 14ª DP, 15ª DP, 16ª DP, 18ª DP, 20ª DP e 23ª DP; b) sem identificação: DRFV ; e c) sem encaminhamento: 9ª DP e 21ª DP.

E. **Irregularidades** no Livro de registro, distribuição de requisições Ministeriais e Judiciais e de procedimentos devolvidos (sem registro, em aberto,...): 1ª DPAI, DPCAV, DHD, DRFV, DEFAS, DRCD, DR, DFE, DP da Mulher, Área Judiciária, 1ª DP, 2ª DP, 3ª DP, 6ª DP, 7ª DP, 8ª DP, 9ª DP, 10ª DP, 15ª DP, 16ª DP, 18ª DP, 19ª DP, 20ª DP, 21ª DP, 22ª DP e 24ª DP.

F. **Irregularidades** do Livro de registro de Cartas Precatórias expedidas e recebidas (sem registro, em aberto, não consta o destino, sem conclusão,...): 1ª DPAI, DPCAV, DRFV, DEFAS, DECON, DR, DHT, DLCT, DP do Idoso, 4ª DP, 5ª DP, 7ª DP, 8ª DP, 9ª DP, 10ª DP, 12ª DP, 13ª DP, 14ª DP, 15ª DP, 16ª DP, 18ª DP, 19ª DP, 20ª DP, 21ª DP, 23ª DP e 24ª DP.

G. **Arquivamento de ocorrências que noticiam fatos típicos**, em tese: 2ª DPAI, DPCAV, DECON, DR, 1ª DP, 2ª DP, 4ª DP, 5ª DP, 6ª DP, 7ª DP, 8ª DP, 9ª DP, 10ª DP, 12ª DP, 13ª DP, 14ª DP, 15ª DP, 17ª DP,



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS INSTITUCIONAIS
GRUPO DE CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL - GCEAP

18ª DP, 21ª DP, 22ª DP e 23ª DP. **Ilegalidade:** art. 5º, inc. I, e art. 17 do CPP).

H. Em todas as Delegacias visitadas verificou-se que há indagações anteriores a Portaria 273/01 não remetidas ao Judiciário, descumprindo os prazos da Portaria n.º 220/02, quanto a remessa do passivo existente nas Delegacias de Polícia, evidenciando-se que, na maioria das vezes, não houve reativação das indagações e instaurações de procedimentos relativo às ocorrências que se encontravam arquivadas.

I. Verificou-se a existência de várias ocorrências com autoria conhecida e sem remessa ao Judiciário, bem como, em casos pontuais observou-se o registro duplo de ocorrências.

J. Arquivamentos de procedimentos policiais feitos indevidamente pela autoridade policial (DLCT, 15ª DP e 17ª DP). **Ilegalidade:** art. 17 do CPP).

K. Embora haja o lançamento no livro próprio, a portaria de instauração do inquérito policial não é feita quando o expediente é remetido para o Cartório respectivo. Também não é feita a autuação do inquérito policial quando da instauração. **Em verdade, a sistemática continua como sendo de indagação policial**, apenas com o lançamento no livro de instauração, distribuição e remessa. Sequer o lançamento da instauração no sistema informatizado é procedido quando da instauração, procedimento



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS INSTITUCIONAIS
GRUPO DE CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL - GCEAP

que afronta o disposto no artigo 4º, §§ 1º, 2º e 3º, da Portaria 273/01.⁴⁶

Ilegalidade: art. 5º, inc. I, do CPP; art. 8º § 1º, da Lei Estadual 7366/80⁴⁷.

L. Grande número de passivo em praticamente todas as Delegacias de Polícia Distritais (item 3.6).

M. Diversas Delegacias não registram as ocorrências do disquedenúncia. **Irregularidade:** art. 1º, § 1º, da Port. 273/01.

N. Observou-se muitos objetos apreendidos nos depósitos das próprias DPs, sem qualquer diligência para localização e restituição ao proprietário (item 3.5).

⁴⁶ Art. 4º. Havendo notícia de infração penal, a Autoridade Policial, conforme a hipótese legal, determinará a imediata instauração do procedimento Policial competente (Inquérito Policial, Termo Circunstanciado, Procedimento de apuração de Ato Infracional).

§ 1. No despacho de instauração a Autoridade Policial fará o enquadramento legal do fato comunicado/noticiado, determinando o imediato registro do feito no livro de Instauração/Distribuição e remessa de Procedimentos Policiais, bem como ao cadastramento desta instauração no Sistema de Informações Policiais, com respectivo número de instauração e códigos de fatos criminosos correspondentes.

§ 2. A numeração de Instauração e Remessa dos Procedimentos, a constar no respectivo Livro de registro, será constituída do número interno seqüencial, acrescida do ano, código do órgão e das letras “A”, para Inquérito Policial, “B”, para Termo Circunstanciado e “C”, para Procedimento de Apuração de apuração de ato Infracional atribuído a Adolescente.

§ 3. O Procedimento Polícia, conforme a hipótese, será instaurado pelo Auto de Prisão em Flagrante, por Portaria ou por despacho ordenatório da Autoridade Policial nos casos de requerimentos, representações criminais e requisições judiciais ou ministeriais, independentemente do conhecimento da autoria;

⁴⁷ Art.8- O Inquérito Policial, presidido exclusivamente por Delegado de Polícia, é o instrumento investigatório que reúne a comprovação cronológica de diligências destinadas à apuração de infração penal, suas circunstâncias e autoria.

§ 1º- As diligências de investigação policial serão precedidas de portaria expedida pela autoridade policial competente.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS INSTITUCIONAIS
GRUPO DE CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL - GCEAP

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A diretriz básica do controle externo da atividade policial pelo Ministério Público é o de ser cooperador e construtivo, visando o aperfeiçoamento do serviço público policial, com a possibilidade do aumento da confiança da população nas instituições policiais, e propiciando o aprimoramento do nível profissional da polícia civil.

Neste contexto, a partir da realização dos atos de controle externo, verifica-se que muito há de ser feito para esses objetivos serem atingidos, devendo ser construída uma atuação interinstitucional, sem a qual as soluções não acontecerão.

Examina-se alguns pontos que, urgentemente, carecem de uma atuação conjunta entre os órgãos da Polícia Civil, do Ministério Público, do Poder Judiciário e do Poder Executivo.

A) DA POLÍTICA DE SEGURANÇA E COMBATE AO CRIME:

A criminalidade crescente não é fato desconhecido do Poder Público, assim como a inexistência de recursos humanos e materiais. Todavia, a par das iniciativas do Poder Público é necessário que se projete uma política de segurança pública de longo prazo, com discussão e apoio interinstitucional.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS INSTITUCIONAIS
GRUPO DE CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL - GCEAP

É consabido que inexistente projeto, ainda mais na área da segurança pública, com resultados imediatos, mas é imprescindível a necessidade deste. Não importa lançar ele resultados gradativos, mas o que se afigura fundamental é que, mesmo a longo prazo, consiga atingir o seu objetivo: combate à criminalidade, diminuição da violência e segurança ao cidadão. Salvo melhor juízo, ao se pretender a implementação de uma política direcionada ao combate da violência, não há de se relegar a tarefa somente ao Executivo. É mister que se engaje nesse propósito não apenas o Ministério Público, mas o Judiciário, Empresas Públicas e demais instituições afetas a esta seara. Só dessa forma é possível dar maior efetividade às políticas de segurança pública.

É louvável a iniciativa da **3ª Delegacia de Polícia**, situada na Av. Cristóvão Colombo, que implantou e desenvolve um trabalho de aproximação com a comunidade da área de sua atuação, constituindo-se a iniciativa, embora isolada, de uma verdadeira e eficaz política de combate ao crime. O projeto se desenvolve desde março de 2001, objetivando trabalhar as questões de segurança em conjunto com a comunidade local. Através de encontros, são buscados dados para subsidiar o planejamento e execução das atividades policiais, permitindo que a comunidade discuta seus problemas, aponte alternativas e auxilie nas soluções.

Esses projetos de aproximação da comunidade foram o berço da política bem sucedida da Cidade de Nova Iorque no combate ao crime, que



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS INSTITUCIONAIS
GRUPO DE CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL - GCEAP

ficou mundialmente conhecida como “Tolerância Zero”, baseada na doutrina das “Janelas Quebradas” (*broken windows*).

B) ESPECIALIZAÇÃO E NECESSIDADE DE UM SETOR DE INTELIGÊNCIA:

É indispensável se tenha uma polícia especializada e um setor de inteligência capaz de interligação entre os órgãos do sistema policial, objetivando não só a cooperação entre os diversos setores da polícia, mas que seja abrangente ao ponto de ultrapassar os limites estaduais. O recente caso do *Serial Killer* de Passo Fundo desnudou toda essa situação, onde a falta do serviço de inteligência permitiu que perigoso assassino ficasse solto e continuasse a matar.

C) DA POLÍCIA TÉCNICO-CIENTÍFICA:

A Polícia Técnico-Científica tem por função auxiliar a Polícia Civil, fornecendo os elementos de prova necessários ao perfeito desenvolvimento do Inquérito Policial. Assim, há necessidade irrefutável de que haja engajamento e trabalho conjunto entre ambas. Hoje, em razão da demora no comparecimento dos técnicos ao local a ser periciado - e não mais das vezes por que sequer existem peritos disponíveis - tem-se locais de crime desfeitos, o que dificulta ou inviabiliza a coleta de provas, sem se falar na morosidade da entrega dos laudos respectivos.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS INSTITUCIONAIS
GRUPO DE CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL - GCEAP

Urge, portanto, dotar-se o IGP dos recursos humanos e materiais necessários para prestar seus serviços de forma mais ágil e eficiente.

Também deve ser investido em uma maior interação entre o IGP e a Polícia Civil, como por exemplo a disponibilização de laudos via internet, pesquisa na tramitação das requisições.

D) DA NECESSIDADE DE INTERAÇÃO INSTITUCIONAL

D.1) APROXIMAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO COM A POLÍCIA

O Ministério Público, por excelência, é o titular da ação penal. Para tornar possível esta ação, necessário que todos os atos praticados, desde a instauração até seu desfecho final, sobretudo no inquérito policial, sejam praticados com regularidade. Na realidade, embora de formas diferentes, Ministério Público e Polícia, seja ela civil ou militar, nessa área de atuação, possuem um mesmo objetivo: “combate à criminalidade”. Assim, nada mais coerente e lógico que as instituições se aproximem e, atuando dentro de suas atribuições, cooperem e auxiliem-se na busca de um fim comum.

D.2) INTERMEDIÇÃO JUNTO AO JUDICIÁRIO

Não raro são os casos de representações encaminhadas ao Judiciário pelas autoridades policiais que restam indeferidas de modo equivocado, dificultando – ou mesmo impossibilitando – a realização do trabalho de



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS INSTITUCIONAIS
GRUPO DE CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL - GCEAP

investigação. Há de ser considerado que, na maioria dos casos, a solicitação é indispensável ao desenrolar ou conclusão das investigações desenvolvidas. Imprescindível, assim, que haja atuação firme do Ministério Público buscando, junto ao Judiciário, contribuir para o trabalho de investigação.

E) NECESSIDADE DE FORTALECIMENTO DA CORREGEDORIA-GERAL DE POLÍCIA VISANDO CONFERIR CELERIDADE E EXECUTABILIDADE DE SEUS ATOS

Desde a primeira visita que efetuamos nas Delegacias de Polícia da Capital, fomos acompanhados pela Corregedoria-Geral de Polícia, que designou Delegados-Corregedores para que, paralelamente aos Atos de Controle Externo, realizassem atos de correição, nas mesmas datas e locais, em procedimentos policiais (inquéritos policiais, termos circunstanciados, procedimentos de apuração de atos infracionais) e organizacionais.

Não havendo nenhuma determinação normativa no sentido de que os controles externo e interno da atividade policial devam ser realizados concomitantemente, a presença simultânea do GCEAP e da COGEPOL em cada Departamento ou Delegacia de Polícia que visitamos decorreu de um entendimento prévio entre o Ministério Público (Subprocuradoria-Geral para Assuntos Institucionais) e a Chefia de Polícia, acordado em reunião inaugural realizada em Março de 2003.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS INSTITUCIONAIS
GRUPO DE CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL - GCEAP

Nosso convívio diário com os Delegados-Corregedores que nos acompanharam foi amistoso e produtivo, sem quaisquer conflitos ou disputas corporativas, mercê da lhanza no trato pessoal e dos enfoques diferenciados que colimamos em nossas respectivas atividades. No entanto, constatamos que o trabalho correicional da COGEPOL, realizado com seriedade, deve ser fortalecido, a bem do aprimoramento dos serviços policiais.

Veja-se que o leque de atribuições da COGEPOL, elencadas no artigo 12 da Lei Estadual n.º 10.994, de 18 de Agosto de 1997 (Estabelece organização básica da Polícia Civil, dispõe sobre sua regulamentação e dá outras providências), ainda não é suficiente para que seu controle interno da atividade policial seja efetivo, eficiente e eficaz.

Assim, por exemplo, o inciso I do artigo 12 do aludido diploma diz que compete à COGEPOL “promover a apuração das infrações penais e transgressões disciplinares atribuídas a servidores da Polícia Civil”. Ora, esta atribuição fica esvaziada na medida em que a COGEPOL não é dotada de recursos humanos e materiais suficientes para levar a efeito a apuração das infrações penais, assim como não pode aplicar sanções administrativas⁴⁸ aos autores de transgressões disciplinares⁴⁹, deixando tal poder punitivo, no

⁴⁸ O artigo 83 da Lei n.º 7.366, de 29 de março de 1980 (Dispõe sobre o Estatuto dos Servidores da Polícia Civil), elenca as penas disciplinares: I - advertência; II - repreensão; III - remoção por conveniência da disciplina; IV - detenção disciplinar; V - suspensão; VI - demissão; VII - demissão a bem do serviço público; VIII - cassação de aposentadoria ou disponibilidade.

⁴⁹ O artigo 81 da Lei n.º 7.366 diz que constituem transgressões disciplinares: I - interpor ou traficar influências alheias à Polícia, para solicitar acessos, remoções, transferências ou comissionamentos; II - dar informações inexatas, alterar ou desfigurar a verdade; III - usar indevidamente os bens da repartição, sob a sua guarda ou não; IV - veicular notícias sobre serviços ou tarefas em desenvolvimento, ou realizadas pela repartição, ou contribuir para que sejam divulgadas ou, ainda, conceder entrevistas sobre os mesmos, sem autorização da autoridade competente; V - ceder ou emprestar insígnia ou carteira de identidade funcional; VI - deixar, sem justa causa, de saldar dívidas legítimas ou de



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS INSTITUCIONAIS
GRUPO DE CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL - GCEAP

que tange à aplicação das penas de advertência, repreensão e suspensão (não excedente de 30 dias) à conveniência e oportunidade do titular da Delegacia de Polícia onde está lotado o servidor faltoso⁵⁰, o que pode levar à condescendência, que, além de ato de improbidade administrativa⁵¹, por ferir os princípios da imparcialidade e da legalidade, constitui figura tipificada no artigo 320 do Código Penal.⁵²

pagar com regularidade pensões a que esteja obrigado por decisão judicial; VII - manter relações de amizade ou exibir-se em público, habitualmente, com pessoas de má reputação, exceto em razão do serviço; VIII - indicar ou insinuar nomes de advogados para assistir pessoas que se encontram respondendo a processo, inquérito policial ou cujas atividades sejam objeto de ação policial; IX - deixar, sem justa causa, de submeter-se a inspeção médica determinar por lei ou por autoridade competente; X - esquivar-se, sem motivo justificado, de exame pericial a que deva submeter-se, quando envolvido em infração penal ou estatutária; XI - faltar, permutar ou chegar atrasado ao serviço, sem causa justificável; XII - deixar de comunicar com antecedência à autoridade a que estiver subordinado a impossibilidade de comparecer à repartição, salvo justo motivo; XIII - afastar-se do município no qual exerce sua atividade, sem expressa autorização superior, salvo por imperiosa necessidade do serviço; XIV - ingerir bebidas alcoólicas em serviço; XV - valer-se do cargo com o fim ostensivo ou velado de obter proveito de natureza político-partidária, para si ou para outrem; XVI - simular doença para esquivar-se do cumprimento do dever; XVII - agir, no exercício da função, com displicência ou negligência; XVIII - intitular-se funcionário ou representante de repartição ou unidade de trabalho a que não pertença, sem estar expressamente autorizado a tal; XIX - espancar, torturar ou maltratar preso ou detido sob sua guarda ou usar de violência desnecessária no exercício da função policial; XX - deixar de concluir nos prazos legais sem motivo justo, inquéritos policiais, sindicâncias, processos sumários ou processos administrativo-disciplinares; XXI - fornecer identidade funcional ou qualquer tipo de credencial policial a que não exercer cargo policial, cuja forma de investidura esteja regulada neste Estatuto; XXII - deixar de tratar superiores hierárquicos, pares, subordinados, advogados, partes, testemunhas, servidores da Justiça e o povo em geral com a deferência e a urbanidade devidas; XXIII - exercitar atividades particulares para cujo desempenho sejam necessários contatos com repartições policiais e que com elas tenham qualquer relação ou vinculação; XXIV - constituir-se procurador de partes ou servir de intermediário perante qualquer repartição pública, salvo para tratar de interesse legítimo de parente até 2º grau; XXV - utilizar-se do anonimato ou apresentar parte, queixa ou representação infundada, maliciosamente, contra superior hierárquico ou colega; XXVI - agir com deslealdade no exercício da função; indispor funcionários contra superiores hierárquicos ou provocar, velada ou ostensivamente, animosidade entre os mesmos; XXVII - utilizar, ceder ou permitir que outrem use objetos arrecadados, recolhidos ou apreendidos pela polícia, salvo os casos previstos em lei ou regulamento; XXVIII - portar-se de modo inconveniente em lugar público ou acessível ao público; XXIX - esquivar-se, mesmo no período de folga, de atender ocorrência policial ou, sem justo motivo, abandonar o serviço ou tarefa de que for incumbido; XXX - emitir conceitos desfavoráveis a superiores hierárquicos ou às autoridades constituídas do País ou das nações que mantenham relações diplomáticas com o Brasil, ou criticá-los com o intuito de ofender-lhes a dignidade e reputação; XXXI - cometer à pessoa estranha à Organização Policial, fora dos casos previstos em lei, o desempenho de encargos próprios ou da competência de seus subordinados; XXXII - desprezar ou procrastinar o cumprimento de ordem de superior hierárquico ou de decisão judicial; XXXIII - provocar a paralisação, total ou parcial, de tarefa ou serviço policial, ou dela participar; XXXIV - coagir subordinados com objetivos político-partidários; XXXV - eximir-se, por covardia, do cumprimento do dever policial; XXXVI - abandonar o cargo, sem justa causa, ausentando-se da repartição por mais de trinta (30) dias consecutivos; XXXVII - ausentar-se do serviço, sem causa justificável, por mais de sessenta (60) dias, intercaladamente, durante um (1) ano; XXXVIII - praticar ato definido como infração penal que, por sua natureza e configuração, o incompatibilize para o exercício da função policial; XXXIX - exercer atividades particulares que afetem a presunção de imparcialidade, ou que sejam social ou moralmente nocivas à dignidade do cargo; XL - receber, exigir ou solicitar propinas, ou auferir vantagens e proveitos pessoais de qualquer espécie e sob qualquer pretexto, em razão da função ou cargo; XLI - lesar os cofres públicos ou dilapidar o patrimônio estadual; XLII - praticar insubordinação grave contra superior hierárquico; XLIII - praticar ato degradante ou ser convencido de incontinência pública e escandalosa.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS INSTITUCIONAIS
GRUPO DE CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL - GCEAP

Sanções administrativas aos autores de transgressões disciplinares e infrações penais, aplicadas com celeridade e proporcionalidade à gravidade da falta, se impõem em nome da depuração dos quadros policiais e valorização dos servidores honestos, os quais são a regra na Instituição e, por isto, não podem ser sujeitos a conviver e trabalhar com aqueles que não o são. Não se pode, simplesmente, remover por conveniência da disciplina os maus policiais de uma Delegacia para outra, relegando-os a um ostracismo temporário, em vez de fazer cessar suas práticas nocivas à moralidade administrativa, mediante suspensão, por exemplo. A Polícia Civil do Rio Grande do Sul, em cujos quadros já transitaram figuras históricas e notáveis, como o Delegado de Polícia Plínio Brasil Milano, seu patrono, não pode ser condescendente com policiais com histórico de recidivas infracionais, pena de se ver equiparada a outras instituições congêneres, de outros Estados, que sofrem de total descrédito ante a sociedade.

A exemplo da Corregedoria-Geral do Ministério Público, à qual incumbe, dentre outras atribuições, “instaurar, de ofício ou por provocação dos demais órgãos da Administração Superior do Ministério Público, processo disciplinar contra membro da Instituição, presidindo-o e aplicando

⁵⁰ Nos termos do art. 94, VII, da Lei Estadual n.º 7.366/1980, os titulares de Delegacias de Polícia e órgãos de mesmo nível são competentes para aplicar a seus subordinados as penas de advertência (inciso I do artigo 83), repreensão (inciso II do artigo 83) e suspensão não excedente de trinta dias (inciso V do artigo 83).

⁵¹ Artigo 4.º da Lei Federal n.º 8.429, de 2 de Junho de 1992 (Improbidade Administrativa). Os agentes públicos de qualquer nível ou hierarquia são obrigados a velar pela estrita observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade no trato dos assuntos que lhes são afetos.

Artigo 11 da mesma Lei: Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições, e notadamente: II – retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício.

⁵² Art. 320. Deixar o funcionário, por indulgência, de responsabilizar subordinado que cometeu infração no exercício do cargo ou, quando lhe falte competência, não levar o fato ao conhecimento da autoridade competente. Pena – detenção, de 15 (quinze) dias a 1 (um) mês, ou multa.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS INSTITUCIONAIS
GRUPO DE CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL - GCEAP**

as sanções administrativas cabíveis, na forma da Lei Orgânica.”⁵³, a COGEPOL deve ser dotada de tal competência sancionatória.

⁵³ Lei nº 8625/93, art. 17, V; e Lei Estadual nº 7669/82, art. 14, inc. V