

5

ANÁLISE COMPARATIVA DAS LEGISLAÇÕES DISCIPLINARES DAS CORPORAÇÕES DE SEGURANÇA PÚBLICA:

uma proposta de matriz de Lei Disciplinar para o Brasil

UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO¹

RESUMO

O estudo analisa as legislações disciplinares de corporações de segurança pública brasileiras e internacionais e, a partir da constatação das limitações dos modelos atualmente vigentes no país, propõe uma matriz de lei disciplinar com o objetivo de modernizar, democratizar e tornar mais eficiente a legislação disciplinar. A pesquisa realizou uma análise técnica da legislação disciplinar das Polícias Cíveis, Polícias Militares, Polícias Técnicas, Corpos de Bombeiros, Polícia Federal e Polícia Rodoviária Federal. No plano internacional, foram estudadas organizações policiais de três países da América Latina (Chile, Argentina e Colômbia) e de três países fora da região: Canadá, Espanha e Reino Unido. A conclusão geral das legislações nacionais é que elas representam, em boa medida, uma visão tradicional, que prima pela manutenção da hierarquia interna e pela preservação da imagem da instituição, deixando em segundo plano a regulação das relações com a sociedade e promovendo o isolamento institucional ao invés da transparência. Nessa mesma medida, as legislações brasileiras tendem a ser autoritárias, limitando severamente direitos básicos dos integrantes das instituições de segurança e regulando inclusive sua vida privada. Em contraposição, o trabalho apresenta uma proposta de matriz legal inspirada nos princípios internacionais de direitos humanos e na normativa do governo brasileiro relativa ao respeito aos direitos humanos e à valorização profissional dos profissionais de segurança.

PALAVRAS-CHAVE: Polícia. Códigos Disciplinares. Código de Ética. Direitos Humanos. Controle Interno.

ABSTRACT

This study analyzes the disciplinary codes of public security institutions in Brazil and in other countries. From the limitations of the prevailing models in the country, this work proposes a legal framework that attempts to modernise, democratise and increase the efficiency of such disciplinary legislation. Researchers carried out a technical analysis of the disciplinary codes of the Civil Police, the Military Police, the Forensic Police, the Firemen, the Federal Police and the Roadway Federal Police. From an international perspective, disciplinary codes of three Latin American countries (Chile, Argentina and Colombia) and three countries outside the region (Canada, Spain and the United Kingdom) were also subjected to analysis. The main conclusion regarding national disciplinary codes is that they represent, by and large, a traditional view that focuses on maintaining internal hierarchy and preserving the good image of the institutions, rather than on the regulation of the relationship between officials and citizens, thus promoting institutional isolation rather than transparency. Likewise, disciplinary codes tend to be authoritarian, severely restricting basic rights of members of the institutions and even regulating their private lives. In opposition to that, the proposal presented here is inspired in international principles of human rights and on Brazilian federal norms relating to human rights and the promotion of the quality of life of law enforcement officials.

KEYWORDS: Police. Disciplinary Codes. Code of Ethic. Human Rights. Internal Control.

¹ Equipe de pesquisa: Ignacio Cano (coordenador), Thais Lemos Duarte, Márcia Adriana de Oliveira Fernandes, Pedro Seixas da Silva, Eduardo Ribeiro

1. INTRODUÇÃO

A intenção final dessa pesquisa foi analisar as legislações disciplinares das corporações de segurança pública brasileiras, compará-las com as existentes em outros países e propor formulações legais que possam ajudar a modernizar, democratizar e tornar mais eficiente a legislação disciplinar brasileira na área de segurança.

Em suma, os *objetivos gerais* do trabalho eram dois:

- 1) Avaliação técnica da legislação disciplinar das corporações de segurança pública do Brasil através de uma pesquisa documental e comparada dos regulamentos disciplinares, leis orgânicas e códigos de conduta adotados pelas diversas instituições;
- 2) Elaboração de uma proposta de matriz legal que possa servir como base para modernizar as legislações disciplinares brasileiras e para adaptá-las ao previsto na Constituição Federal de 1988, na Portaria Interministerial SEDH/MJ Nº 2, de 15 de dezembro de 2010, e na Instrução Normativa nº 01, de 26 de fevereiro de 2010.

Por sua vez, os objetivos específicos da pesquisa eram os seguintes:

- análise das principais características da legislação disciplinar dos órgãos de segurança pública, incluindo regulamentos disciplinares, leis orgânicas e códigos de conduta da Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Civil, Polícia Militar, Corpo de Bombeiros Militar e Polícia Técnico-Científica ou Perícia Forense dos 26 estados brasileiros mais o Distrito Federal;

- comparação entre as diferentes legislações, por corporação e por estado, sublinhando convergências e especificidades;

- avaliação da consonância das legislações disciplinares nacionais com a Constituição e com os tratados e acordos internacionais de direitos humanos;

- avaliação da consonância das legislações disciplinares nacionais com as noções de promoção dos direitos humanos dos policiais e de valorização do trabalho policial, tais como formuladas na Portaria Interministerial SEDH/MJ Nº 2, de 15 de dezembro de 2010 e na Instrução Normativa nº 01 de 26 de fevereiro de 2010;

- comparação das leis disciplinares brasileiras com as de corporações de segurança pública de seis países, com vistas a detectar possíveis diferenças e identificar sugestões de outros países aplicáveis à nova matriz legal brasileira. A metade desses países está localizada na América Latina: Chile, Argentina e Colômbia. Os outros três países (Canadá, Grã-Bretanha e Espanha) contam com organizações policiais de prestígio internacional;

- elaboração de uma proposta de matriz legal disciplinar, que possa servir de base para a legislação disciplinar dos órgãos de segurança pública no Brasil, seja através de regulamentos disciplinares ou de códigos de ética. A proposta deve ser aplicável tanto na esfera federal quanto na estadual e deve garantir o respeito das novas legislações à Constituição Federal Brasileira de 1988, à Portaria Interministerial SEDH/MJ nº 02 e à Instrução Normativa nº 01.

Especificamente, algumas das perguntas que o projeto se propôs a responder são as seguintes:

- a) Quais são os princípios das legislações disciplinares das agências brasileiras de segurança pública?
- b) Quais são os procedimentos administrativos adotados no controle interno das corporações?
- c) Que diferenças existem entre as legislações dos diferentes estados e instituições?
- d) Como se comparam as legislações disciplinares policiais de outros países com as nacionais?
- e) As legislações disciplinares brasileiras resguardam os princípios constitucionais e respeitam os acordos internacionais de direitos humanos? São salvaguardados os direitos e garantias de defesa dos policiais acusados, conforme se espera de um Estado Democrático?
- f) As leis disciplinares levam em consideração a promoção dos direitos humanos e a valorização dos profissionais de segurança?

Esse estudo representou uma continuação e uma ampliação de uma pesquisa sobre o mesmo tema realizada pelos autores em 2008, sob demanda e financiamento da Secretaria de Defesa Social de Minas Gerais, que foi publicada no ano seguinte (Cano & Duarte, 2009). Entretanto, este trabalho anterior não contemplava a legislação internacional, nem privilegiava o ângulo da valorização policial. Por outro lado, algumas legislações estaduais mudaram neste intervalo, razão pela qual o corpus empírico é agora parcialmente diferente.

O presente trabalho descreve as análises centrais relativas às legislações disciplinares das polícias brasileiras, no contexto de uma comparação internacional, e formula uma proposta de uma matriz legal disciplinar para as forças de segurança pública.

2. METODOLOGIA

Inicialmente, foram localizados através da *internet* os contatos das Corregedorias das instituições de Segurança Pública contempladas pelo projeto (Polícia Civil, Corpo de Bombeiros, Polícia Militar, Polícia Técnica, Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal). Posteriormente, a equipe de pesquisa confirmou, por via telefônica, as legislações disciplinares em vigor nessas instituições e, a partir disso, foi realizado um levantamento pela *internet* desses diplomas legais. Assim, foram obtidas as normas disciplinares das corporações policiais brasileiras².

² Cumpre ressaltar que, de forma geral, entenderemos legislação disciplinar como o conjunto de diplomas jurídicos que normatizam especificamente o sistema disciplinar dentro das instituições de segurança pública brasileiras, tais como regulamentos disciplinares e códigos de ética na Polícia Militar, e leis orgânicas e estatutos das polícias, na Polícia Civil. Além disso, faremos menção a diplomas legislativos mais abrangentes que fundamentam e regulam as legislações disciplinares, tais como a Constituição Federal, o Código Penal Militar, o Código Penal, etc.

Contudo, a experiência com a pesquisa anterior revelou que este procedimento não oferece certeza absoluta da localização da legislação de fato em vigor em cada corporação, considerando que a confirmação de que se tratava da legislação vigente foi feita apenas através do contato com a pessoa que atendeu ao telefone em cada Corregedoria. Portanto, existe a possibilidade de que em algum estado haja, ocasionalmente, uma lei mais recente ou, ainda, outra lei complementar que regulamente o controle interno nas corporações. De qualquer forma, isso não mudará o panorama geral sobre as legislações disciplinares no país.

As relações de legislações obtidas para as respectivas polícias militares, polícias civis, bombeiros militares e polícias técnicas são as seguintes:

Tabela 1 - Legislações disciplinares da Polícia Civil, Polícia Técnica, Corpo de Bombeiros e Polícia Militar do Brasil, por estado

Estados	Instituições			
	Polícia Civil	Polícia Técnica	Corpo de Bombeiros	Polícia Militar
Acre	Lei 129/04 e Lei 208/10	Lei 129/04 e Lei 208/10	Decreto 286/ 84	Decreto 286/ 84
Alagoas	Lei 3437/75 e Lei 5247/91	Lei 5247/1991	Decreto 37042/96	Decreto 7042/96
Amapá	Lei 883/05	Lei 1468/10	Decreto 36/81	Decreto 36/81
Amazonas	Lei 2271/94 e 3278/08	Lei 2271/94 e Lei 3278/08	Decreto 4134/78	Decreto 4134/78
Bahia	Lei 1130/09	Lei 1130/09	Decreto 29535/83 e Lei 7990/01	Decreto 9535/83 e Lei 7990/01
Ceará	Lei 12124/93	Lei 12124/93	Lei 13407/03	Lei 13407/03
Distrito Federal	Lei 4878/65	Lei 4878/65	Decreto 4346/02	Decreto 4346/02
Espírito Santo	Lei 3400/81	Lei 3400/81	Decreto 254-R/00	Decreto 254-/00
Goiás	Lei 10460/88	Lei 10460/88	Decreto Lei 4681/96	Decreto Lei 4717/96
Maranhão	Lei 8508/06	Lei 8508/06	Decreto 4346/02	Decreto 4346/ 02
Mato Grosso	Lei 407/10	Lei 04/90	Decreto 1329/78	Decreto 1329/78
Mato Grosso do Sul	Lei 114/05	Lei 114/05	Decreto 1260/81	Decreto 1260/81
Minas Gerais	Lei 5406/69	Lei 5406/69	Lei 14310/02	Lei 14310/02
Pará	Lei 22/94	Lei 5810	Lei 6833/06	Lei 6833/06
Paraíba	Lei 85/08	Lei 85/08	Decreto 8962/81	Decreto 8962/81
Paraná	Lei 14/82	Lei 6174/70	Decreto 4346/02	Decreto 4346/02
Pernambuco	Lei 6425/72	Lei 6425/72	Decreto 11817/00	Decreto 1817/00
Piauí	Lei 37/ 04	Lei 37/ 04	Decreto 4346/02	Decreto 4346/02
Rio de Janeiro	Lei 218/75	Lei 218/75	Decreto 6579/83	Decreto 6579/83
Rio Grande do Norte	Lei 270/04	270/04	Lei 8336/82	Lei 8336/82
Rio Grande do Sul	Lei 10994/97 e 7366/80	Lei 10098/94	Decreto 43245/04	Decreto 3245/04
Rondônia	Lei 76/93	Lei 76/93	Decreto 13 255/07	Decreto 1355/07
Roraima	Lei 55/03	Lei 55/03	Decreto 158/81	Decreto 158/81
Santa Catarina	Lei 6843/86	Lei 6843/86	Decreto 12112/80	Decreto 2112/80
São Paulo	Lei 217/ 79 e 922/02	Lei 217/ 79 e 922/02	Lei complementar 893/01	Lei complementar 893/01
Sergipe	Lei 4364/01	Lei 79/02	Decreto 4346/02	Decreto 4346/02
Tocantins	Lei 1654/06	Lei 1654/06	Decreto 1642/90	Decreto 1642/90

A *Polícia Federal* e a *Polícia Rodoviária Federal* utilizam a mesma legislação: a lei 8112/90, que dispõe sobre o regime jurídico de todos os funcionários públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Portanto, ela não é direcionada exclusivamente aos policiais federais, bem como também não é um diploma especificamente disciplinar.

Nas *Polícias Civis* também não existem diplomas que tratem exclusivamente da parte disciplinar. Na maioria dos estados, os regimes disciplinares dessas polícias estão presentes nas leis orgânicas ou nos estatutos das corporações, que regulam um amplo leque de matérias. Apenas Sergipe possui uma lei que dispõe especificamente sobre o 'Regime Disciplinar dos Servidores das Carreiras Policiais Civis'.

Já as *Polícias Militares* aprovaram diplomas específicos sobre a questão disciplinar, de forma que a maioria dos estados possui um Regulamento Disciplinar próprio para sua corporação. As exceções são os estados de Maranhão, Sergipe, Paraná, Piauí e o Distrito Federal que utilizam como legislação disciplinar o Regulamento Disciplinar do Exército (RDE). Por sua vez, Minas Gerais aprovou em 2002 o 'Código de Ética e Disciplina dos Militares de Minas Gerais', que substituiu o velho Regulamento Disciplinar tanto para os policiais militares quanto para os bombeiros.

Os *Bombeiros Militares* usam quase sempre as mesmas leis disciplinares das polícias militares de seus respectivos estados. Apenas Goiás apresenta regulamento específico para sua corporação. Os mesmos estados cujas polícias militares usam ainda a legislação disciplinar do Exército brasileiro (RDE) também o fazem no caso dos bombeiros: Maranhão, Sergipe, Paraná, Piauí e Distrito Federal.

Nas *Polícias Técnicas*, encontramos maior dificuldade para confirmar as legislações disciplinares em vigor. Nas ligações efetuadas pela equipe de pesquisa para as corregedorias dessas instituições, quando esses órgãos existiam, muitos funcionários afirmavam não saber qual era a norma vigente na corporação e encaminhavam o pesquisador para a Polícia Civil para esclarecer a dúvida. A falta de informação dos funcionários da própria corregedoria é um indicador claro da falta de atenção para a questão disciplinar nestas corporações. De qualquer forma, a Polícia Técnica costuma utilizar a mesma legislação disciplinar da Polícia Civil (vinte e um estados), quase sempre contida na lei orgânica ou no estatuto da corporação, conforme já mencionamos. Nos outros locais, as polícias técnicas apresentam legislação própria ou utilizam diretamente o estatuto dos funcionários públicos civis dos seus respectivos estados. Essa situação ocorre, sobretudo, quando a polícia técnica está desvinculada da polícia civil.

Foi também realizado um levantamento bibliográfico sobre o tema. A busca foi feita via internet e incluiu sites de publicações acadêmicas, livrarias e núcleos de pesquisa. Para tanto, algumas palavras-chave foram usadas, tais como "regulamento disciplinar", "disciplina" e "polícia", etc. O resultado comprovou que esta questão tem recebido pouca atenção por parte dos pesquisadores brasileiros, de forma que são escassas as pesquisas nacionais que tratam especificamente dessa temática. Com efeito, quase não há pesquisas aprofundadas sobre sistemas de controle interno nas corporações de segurança. Os poucos estudos existentes sobre controle interno tendem a analisar apenas superficialmente a legislação disciplinar.

A legislação disciplinar foi comparada com um conjunto de documentos internacionais de referência sobre Direitos Humanos, para verificar em que medida é compatível com eles. Os acordos e tratados internacionais revisados nesse trabalho foram: a Declaração Universal de Direitos Humanos; o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos; a Convenção contra a Tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes; os Princípios relativos a uma eficaz prevenção e investigação de execuções extralegais, arbitrárias e sumárias; e o Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei e a legislação internacional foi obtida através de contatos com acadêmicos e profissionais dos respectivos países e também através de buscas na internet.

3. CONTROLE DA ATIVIDADE POLICIAL: UM CONTEXTO

Embora o presente estudo incorpore instituições de Defesa Civil que visam proteger o indivíduo contra acidentes e desastres naturais, como os bombeiros, a grande maioria das corporações analisadas corresponde a polícias de diverso tipo: preventivas e de patrulhamento no caso das polícias militares e da PRF, e judiciárias no caso das polícias civis e da Polícia Federal³.

De forma geral, as atividades policiais, particularmente as relativas à polícia ostensiva e preventiva, se caracterizam pelo seu alto grau de discricionariedade (Bittner, 1970). Apesar de estar pautada em última instância pela lei, a atuação policial deve escolher entre vários comportamentos possíveis, adotando entre eles, idealmente, aquele que melhor protegerá os direitos dos cidadãos. Por outro lado, se a discricionariedade é um componente essencial do trabalho policial, não há dúvidas de que ela abre o espaço para o surgimento de ações arbitrárias, isto é, não sujeitas a critérios de racionalidade ou eficácia social, ou, pior ainda, movidas por interesses privados ou ilegais. De qualquer forma, os atos discricionários policiais não estão desvinculados do aparato normativo. Segundo Carvalho Filho (2005), todos os órgãos da Administração Pública, incluindo as polícias, devem seguir princípios básicos tais como a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência (Art. 37, caput, da Constituição Federal de 1988).

Goldstein (2003) afirma que existem três formas para se compreender o poder discricionário policial. Primeiramente, a discricionariedade pode ser entendida como uma ferramenta para resolver situações excepcionais, que não tinham sido planejadas com anterioridade. Outra forma de compreender o poder discricionário da polícia é a partir de seus critérios para fazer uso dos mecanismos do sistema de justiça: abordar determinados indivíduos considerados suspeitos, entrar em propriedades, obter mandados de busca, etc. A terceira forma ocorre no processo de seleção da aplicação da legislação, ou seja, pela determinação em quais circunstâncias algumas leis serão utilizadas para tipificar se certa conduta é criminosa ou não.

A utilização do poder discricionário varia de acordo com diferentes contextos históricos, de forma que o que é considerado uma atuação policial legítima ou ainda tecnicamente correta se modifica constantemente, de acordo com os valores dominantes no entorno social em cada momento.

³ A Polícia Federal, como responsável das fronteiras, não exerce apenas funções de polícia investigativa ou judiciária, mas tem se notabilizado por esta última função.

De qualquer forma, a ampla discricionariedade da polícia tem como contrapartida uma necessidade acentuada de controle institucional, tanto interno quanto externo, para evitar que ela seja empregada em desserviço da sociedade. Assim, o controle da atividade dos agentes é imprescindível para garantir um policiamento eficiente e para evitar desvios de função. De fato, o controle da discricionariedade policial é um desafio para todas as instituições policiais do mundo.

No Brasil, a noção de controle da atividade policial costuma ser entendida de forma reducionista, como a capacidade de coibir abusos cometidos pela polícia, seja através da prevenção ou, mais comumente, da repressão. No entanto, a idéia de controle vai muito além da punição de irregularidades e deve incluir, entre outros elementos, a transparência institucional. Idealmente, a sociedade precisa conhecer o funcionamento das instituições policiais e ser capaz de influenciar suas políticas.

Tradicionalmente, o controle se divide em dois: aquele exercido de dentro das próprias instituições (controle interno); e aquele aplicado por outras instituições ou pela sociedade em geral (controle externo). Paralelamente, o controle pode ser formal, isto é, desenvolvido por órgãos que possuem esse mandato explícito, ou informal, exercido de forma difusa por indivíduos, grupos ou pela sociedade como um todo. Assim, o controle interno informal, por exemplo, exercido pelos próprios pares, cumpre uma função estratégica. Uma cultura profissional que seja severa em relação às condutas desviantes é provavelmente o meio mais eficiente para coibir irregularidades.

No Brasil, o controle interno formal é exercido através de Corregedorias que fiscalizam as atividades dos agentes da lei, investigam e punem os desvios de conduta e promovem uma melhora da qualidade do serviço. A investigação das irregularidades cometidas pelos agentes abrange as esferas administrativa e judicial. Em conseqüência, as corregedorias têm o duplo mandato de fiscalizar a qualidade do trabalho institucional e ao mesmo de encarnar o papel do que poderíamos chamar de “polícia da polícia” (Cano, 2005). Entretanto, de forma geral, as Corregedorias brasileiras mal conseguem dar conta de sua missão. Na prática, a sua atuação visa prioritariamente coibir as irregularidades, ao invés de preveni-las e, em geral, elas não têm recursos nem estratégias para implementar um controle de qualidade efetivo.

Cada estado estabelece Regulamentos Disciplinares, Códigos de Conduta ou Leis Orgânicas que tipificam as transgressões e estabelecem penalidades na esfera administrativa⁴. Entretanto, há dificuldades na aplicabilidade dessas leis às situações cotidianas dos policiais. Goldstein (2003) afirma que os ordenamentos abrem espaço a diversas interpretações, causando equívocos em sua aplicação. Segundo Muniz (1999), a dificuldade no cumprimento dos dispositivos presentes nessas normas é fruto de um problema intrínseco à própria atividade dos agentes de segurança pública. A exigência da total realização da disciplina acaba por gerar um efeito contrário ao esperado, pois é praticamente impossível para um integrante da instituição conciliar os valores corporativos com a sua vida privada sem cometer um ato infracional.

⁴ Ao contrário da idéia usualmente concebida, a produção normativa do Estado não se restringe aos atos emanados pelo Poder Legislativo. De fato, o Poder Executivo elabora normas consideradas secundárias que visam regulamentar as condições específicas em que as leis elaboradas pelo Parlamento serão aplicadas. Os Regulamentos, de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, tornam possível a vigência das leis.

Cano & Duarte (2009) estudaram os regulamentos disciplinares das polícias no Brasil e concluíram que as leis disciplinares estão centradas, sobretudo, na regulação das relações intra-institucionais e, especificamente, na manutenção da hierarquia e da disciplina como valores basilares. A regulação da relação entre a polícia e a sociedade e o estabelecimento de limites na atuação dos agentes do Estado ocupam um lugar secundário, não só em termos do número de transgressões tipificadas, mas também no peso que elas parecem carregar. As legislações disciplinares, então, não parecem inspiradas na idéia da sociedade como clientela à qual é preciso servir, mas na noção da defesa da própria instituição contra ameaças tanto internas (insubordinação) quanto externas. Os policiais são tratados de forma autoritária e têm suas vidas privadas reguladas. Quando são acusados de transgressão, nem sempre desfrutam do direito a ampla defesa. Outras pesquisas revelaram que muitos policiais, sobretudo os de baixa patente, reclamam de punições arbitrárias e injustas, muito mais rigorosas contra os membros da base da pirâmide institucional (Lemgruber et al., 2003).

4. DOCUMENTOS INTERNACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS E LEGISLAÇÃO DISCIPLINAR DAS CORPORAÇÕES DE SEGURANÇA PÚBLICA

Nessa seção, descreveremos brevemente as principais diretrizes propostas nos documentos internacionais tomados como referência na questão dos Direitos Humanos, enfatizando os dispositivos aplicáveis às leis disciplinares das corporações de segurança.

A *Declaração Universal dos Direitos Humanos* contempla um amplo conjunto de direitos e liberdades individuais que, obviamente, aplicam-se a todos os seres humanos, incluindo os agentes de segurança. Especificamente em relação ao direito a um juízo justo, os membros de corporações que forem acusados de cometerem crimes ou desvios têm direito, de acordo com os artigos X e XI, a:

- a) uma investigação e uma aplicação da sanção - se considerado culpado - justa, pública, realizada por um tribunal independente e imparcial;
- b) presunção da inocência, até prova em contrário;
- c) amplo direito de defesa;
- d) o agente não pode ser julgado por crime ou transgressão não previsto em lei, nem a uma pena mais dura da que vigorasse no momento do desvio, de forma a preservar o princípio da legalidade.

O cenário é semelhante em relação ao *Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos*, que enumera direitos e liberdades aplicáveis a todos os indivíduos. Por outro lado, encontramos aqui também proteções específicas em relação a pessoas acusadas de delitos, que devem ser aplicadas aos agentes denunciados por cometerem desvios. Muitas delas já foram mencionadas na Declaração Universal, mas há outras mais específicas que são incorporadas aqui:

- a) ninguém pode ser privado de liberdade salvo pelos motivos previstos em lei (Artigo 9, inciso 1), nem pode ser condenado por ações que não estivessem tipificadas como delito no momento dos fatos, nem a uma pena mais dura daquela estabelecida originalmente (Artigo 15, inciso 1);
- b) direito a ser julgado por um tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido por lei (Artigo 14, inciso 1);
- c) presunção de inocência (Artigo 14, inciso 2);
- d) amplo direito de defesa, que inclui ser informado dos cargos que se lhe imputam (Artigo 14, inciso 3, alinha 'a'), estar presente no julgamento, ser defendido por defensor da sua escolha (Artigo 14, inciso 3, alinha 'd') e a capacidade de convocar e interrogar testemunhas (Artigo 14, inciso 3, alinha 'e');
- e) direito a ser julgado num prazo razoável (Artigo 9, inciso 3; Artigo 14, inciso 3, alinha 'c');
- f) direito a recurso contra uma sentença condenatória (Artigo 14, inciso 5);
- g) ninguém pode ser julgado novamente por um delito pelo qual já foi condenado ou absolvido, de acordo o princípio de 'Non Bis in Idem';
- h) direito a ser indenizado por penalidades aplicadas como resultado de erro judicial (Artigo 14, inciso 6).

Além das garantias relativas a pessoas acusadas, há outros direitos contemplados no 'Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos' que também são relevantes na discussão da legislação disciplinar, embora sejam mais controvertidos quanto a sua aplicação. Entre eles, podemos destacar dois, que serão discutidos em relação aos regulamentos disciplinares:

- a) garantia de não intromissão 'arbitrária ou ilegal' na vida privada das pessoas (Artigo 17, inciso 1). Como será mostrado mais adiante, muitos diplomas disciplinares regulam a vida privada dos agentes de segurança e proíbem condutas que não constituem crime se adotadas por um cidadão comum. Uma vez que estas vedações estão incorporadas na legislação, elas não poderiam ser consideradas como ilegais, mas pode-se construir um argumento no sentido de considerá-las como arbitrárias, nos casos em que não possam ser consideradas como necessárias para a função profissional;
- b) liberdade de expressão (Artigo 19, inciso 2). Este artigo contempla explicitamente a limitação desse direito quando ela se faça necessária para proteger "a segurança nacional, a ordem, a saúde ou a moral pública". Muitos regulamentos disciplinares restringem a liberdade de expressão dos agentes, particularmente sobre assuntos relativos à segurança pública, como será analisado mais adiante. Entretanto, do ponto de vista do 'Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos' caberia ao legislador o ônus de provar que essas restrições são necessárias para a segurança ou a ordem.

A *Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes* define o crime de tortura e regulamenta a prevenção, investigação e punição deste crime. Entre as garantias incorporadas podemos mencionar a impossibilidade de citar circunstâncias excepcionais para justificar a tortura (Artigo 2), a inadmissibilidade legal de provas obtidas sob tortura (Artigo 15) e a recusa a extraditar um suspeito quando houver suspeita fundada de que ele poderia sofrer torturas no estado requerente (Artigo 13). A relevância para a legislação disciplinar de agentes de segurança decorre da própria definição de tortura na Convenção (Artigo 1), que estipula que esse crime só pode ser cometido por funcionários públicos no exercício das suas funções, ou, no mínimo, com a instigação, consentimento ou aquiescência destes últimos. De fato, um dos motivos para a tortura é a busca de “informações ou confissão” (Artigo 1), finalidades diretamente vinculadas a procedimentos investigativos. Dois são os pontos de interesse na análise dos regulamentos disciplinares à luz desta Convenção:

- a) a importância que os diplomas disciplinares conferem ou não à tortura como transgressão e a severidade das penas associadas a ela;
- b) a possível menção da legislação disciplinar à obediência a ordens superiores como atenuante ou ainda como causa de justificação para as transgressões cometidas. Nesse sentido, observe-se que a Convenção estabelece que a ordem de um funcionário superior ou uma autoridade pública não pode ser invocada como justificativa da tortura (Artigo 2, inciso 3).

A mesma lógica dos argumentos apresentados em relação à Convenção contra a Tortura pode ser aplicada a propósito dos *Princípios Relativos a uma Eficaz Prevenção e Investigação de Execuções Extralegais, Arbitrárias e Sumárias*, que procuram coibir as execuções extralegais, bem como investigá-las e puni-las quando acontecem. De novo, não é possível invocar circunstâncias excepcionais para justificar estes crimes (Princípio 1) e ninguém pode ser extraditado para um país onde existam motivos fundados para crer que a pessoa possa ser vítima de execução extralegal (Princípio 5).

As normas contra execuções arbitrárias devem contemplar preferencialmente o controle dos funcionários públicos encarregados da captura, detenção, custódia e encarceramento de pessoas, assim como dos funcionários autorizados a usar armas de fogo (Princípio 2), que são justamente dos agentes cuja legislação disciplinar constitui o objeto deste trabalho. Como no caso anterior, a análise dos regulamentos disciplinares deverá considerar em que medida esses diplomas aceitam as ordens superiores como atenuantes ou como causas de justificação das transgressões, considerando que “*não se poderá invocar uma ordem de um funcionário superior ou de uma autoridade pública como justificativa de execuções extralegais, arbitrárias ou sumárias*” (Princípio 19) e que “*toda a pessoa terá o direito e o dever de negar-se a cumprir este tipo de ordem*” (Princípio 3).

Outro ponto de grande interesse contido no mesmo Princípio 19 é a responsabilização dos funcionários superiores pelas execuções sumárias cometidas pelos seus subordinados “se tiveram uma oportunidade razoável de evitar tais atos”. Esta responsabilização dos superiores hierárquicos também pode ser encontrada na *Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura* (Artigo 3).

O *Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei* contém uma breve lista de princípios genéricos exigíveis de funcionários com poder de polícia, particularmente aqueles que têm a competência de deter e prender. Eles devem proteger a dignidade das pessoas e fazer respeitar os direitos humanos (Artigo 2). O código contém o princípio de contenção do uso da força por parte dos agentes, que deve ser excepcional e proporcional ao objetivo legítimo a ser alcançado (Artigo 3). Em particular, o uso das armas de fogo deve ser contemplado como uma medida extrema contra sujeitos que coloquem em perigo a vida humana, quando não existam medidas menos drásticas para contê-los. Este princípio da contenção, especificamente no que tange às armas de fogo, foi desenvolvido com maior detalhe nos *Princípios Básicos sobre o Uso da Força e Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei*, aprovados com posterioridade.

O Código de Conduta, no seu artigo 5, reitera a proibição da tortura e de tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes, frisando que circunstâncias excepcionais ou ordens superiores não podem ser invocadas para justificá-los, princípios que seriam adotados posteriormente pela Convenção contra a Tortura, como já foi assinalado.

Mais uma vez, é preciso atentar para o princípio de que a legislação disciplinar das corporações de segurança deve incorporar a gravidade destas violações e banir o cumprimento de ordens superiores como causa de justificção destas transgressões. Um novo elemento relacionado ao Código é a necessidade de que os diplomas disciplinares se inspirem também no princípio de contenção no uso da força.

5. DOCUMENTOS NACIONAIS SOBRE PROMOÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS DOS POLICIAIS/VALORIZAÇÃO POLICIAL E LEGISLAÇÃO DISCIPLINAR

A preocupação com as noções de valorização do trabalho policial e de promoção dos direitos humanos dos policiais é relativamente recente no Brasil, especialmente no último caso. Tradicionalmente, os policiais brasileiros contemplavam os direitos humanos mais como um limite a sua atuação profissional do que como uma garantia de direitos dos próprios agentes. Daí a importância da adoção desta nova perspectiva tanto para resguardar os direitos individuais dos membros das corporações, não raro violados por estas últimas, quanto para abordar uma re-significação do conceito dos direitos humanos entre os operadores do sistema de segurança pública.

A tradução positiva destes princípios na estrutura normativa do Estado é ainda muito incipiente. No nível federal, contamos com uma portaria interministerial sobre defesa de direitos dos policiais, elaborada em conjunto pelo Ministério de Justiça e a Secretaria de Direitos Humanos, e com uma Instrução Normativa sobre qualidade de vida dos profissionais da segurança pública emitida pelo Ministério de Justiça.

A *Portaria Interministerial SEDH/ MJ n° 2/ 2010* publicada em 15 de dezembro de 2010 estabelece diretrizes nacionais de promoção e defesa dos direitos humanos dos profissionais de segurança pública no Brasil. O anexo da portaria, que contém o conteúdo

da proposta, está dividido em quatorze seções, que tratam dos seguintes temas: direitos constitucionais e participação cidadã; valorização da vida; direito à diversidade; saúde; reabilitação e reintegração; dignidade e segurança no trabalho; seguros e auxílios; assistência jurídica; habitação; cultura e lazer; educação; produção de conhecimentos; estruturas e educação em direitos humanos; e, por fim, valorização profissional.

A primeira recomendação da Portaria é justamente adaptar as leis e regulamentos disciplinares das corporações de segurança pública brasileiras à Constituição Federal de 1988. Assim, de forma implícita, tal documento reconhece a incompatibilidade das normas disciplinares em vigor nas corporações com a Constituição.

Outro ponto relevante é a necessidade de garantir acesso ágil dos profissionais de segurança às informações necessárias, nelas incluindo a legislação a ser observada para o desenvolvimento do seu trabalho (Recomendação 31), o que representa outro reconhecimento implícito de possíveis deficiências na formação e no conhecimento da legislação relevante.

Entre os outros temas com impacto potencial na legislação disciplinar, destacaremos, em primeiro lugar, a erradicação de qualquer forma de punição que envolva maus tratos ou tratamento cruel, desumano ou degradante, tanto nas atividades funcionais quanto no treinamento (Recomendação 32). A Portaria prescreve ainda a garantia de que todos os atos emitidos pelo superior hierárquico, como, por exemplo, as punições, sejam devidamente motivados e fundamentados (Tópico 34 Anexo). Tal prescrição deveria contribuir para reduzir o espaço para punições arbitrárias e também possibilitar a defesa do agente submetido a um processo administrativo. Nessa mesma linha, o documento prevê o estabelecimento de parcerias com Defensorias Públicas, serviços de atendimento jurídico de faculdades de Direito, núcleos de advocacia *pro bono* e outras instâncias de advocacia gratuita para a defesa dos profissionais de segurança pública acusados por fatos acontecidos durante o exercício profissional (Recomendação 39). Isso implica a tentativa de garantir o amplo direito de defesa não apenas de um ponto de vista formal, mas também de assegurar uma defesa de boa qualidade técnica para os profissionais de segurança.

Por outro lado, recomenda-se o combate a todas as formas de assédio moral ou sexual nas instituições de segurança pública (Recomendação 33). Da mesma forma, a Portaria conclama as corporações a enfrentar os problemas do racismo e da homofobia dentro das suas fileiras (Recomendações 10 e 13). Trata-se, tanto no caso do assédio quanto do racismo e homofobia, de conceitos recentes que não permearam ainda os diplomas disciplinares.

Talvez o ponto mais revolucionário em relação à legislação disciplinar é a defesa explícita da liberdade de opinião e de expressão dos profissionais da segurança (Recomendação 3), que, como será mostrado mais adiante, sofre sérias restrições em muitos regulamentos disciplinares. A Portaria não só reconhece o direito de expressão como estimula a participação dos profissionais nos debates e na formulação de políticas públicas de segurança (Recomendação 2), o que representa um perfil do agente muito diferente daquele centrado na obediência e no sigilo, que se depreende de muitos diplomas disciplinares.

Embora não tenha uma relação direta com a legislação disciplinar, não pode deixar de ser mencionada a aposta da Portaria pela transparência, prescrevendo a divulgação regular de dados relativos a mortes e lesões sofridas por agentes de segurança pública no exercício ou em decorrência da sua função (Recomendação 50). Por último, numa proposta bastante avançada, a Portaria insta a utilizar os dados sobre processos disciplinares como uma ferramenta para identificar vulnerabilidades no treinamento e na gestão de recursos humanos (Recomendação 51). Isto significa adotar uma visão sistêmica do sistema disciplinar e aceitar a existência de fatores de índole diversa, incluindo a formação, na gestão de problemas disciplinares. Nada mais longe do velho modelo das ‘maças podres’ (ver Lengruher et al., 2003), de acordo ao qual os desvios de conduta resultariam apenas de falhas de caráter individuais de algumas pessoas e poderiam, portanto, ser resolvidos através da simples expulsão dos ‘indivíduos contaminados’ para que eles não infetassem o resto da instituição.

A *Instrução Normativa n° 01*, publicada pelo Ministério da Justiça em 12 de março de 2010, institui o ‘Projeto Qualidade de Vida’ dos profissionais de segurança pública e dos agentes penitenciários, objetivando melhorar o “bem estar, a saúde, o desenvolvimento da cidadania e a valorização” desses profissionais. Para tanto, estabelece algumas diretrizes com a finalidade de institucionalizar projetos que fomentem atividades relacionadas com as políticas citadas acima, bem como de criar cargos, capacitações profissionais, critérios e indicadores de avaliação. Entre as propostas substantivas, determina a necessidade de exames periódicos nos profissionais e nas suas condições de trabalho, exige maior atenção aos funcionários envolvidos em incidentes críticos ou ocorrências de risco, promove a prevenção e tratamento da dependência química e do suicídio e estimula as atividades desportivas e lúdicas entre os agentes.

Tal norma propõe ainda a criação de órgãos nos níveis municipal, estadual e federal, que promovam e coordenem as diretrizes prescritas (Artículo 4). Entre eles destacam a Comissão de Gestão Integrada de Atenção (CGIAS), os Centros Integrados de Reabilitação e Readaptação (CIRR) e os Núcleos Integrados de Atenção Biopsicossocial (NIAB).

A Instrução Normativa defende a necessidade de promover a defesa dos direitos dos profissionais de segurança (Artículo 12) e prevê parcerias com as Defensorias Públicas estaduais, com vistas a facilitar o atendimento jurídico desses profissionais (Artículo 13). Em suma, o documento persegue a valorização dos agentes de segurança desde diferentes ângulos, embora a grande maioria deles não esteja diretamente relacionada com o âmbito disciplinar.

6. ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO DISCIPLINAR DAS POLÍCIAS MILITARES E DOS CORPOS DE BOMBEIROS

Conforme mencionado na parte metodológica desse texto, como os regulamentos da PM e do Corpo de Bombeiros são os mesmos para todos os estados com exceção de Goiás, omitimos a referência às corporações nas citações da legislação. Apenas no caso de Goiás, a citação especificará a corporação em questão.

Uma primeira análise da legislação disciplinar das polícias militares e dos bombeiros revela um grande nível de homogeneidade normativa. Todas as normas parecem ter tomado como base uma fonte comum: o Regulamento Disciplinar do Exército (RDE). De fato, alguns estados adotam diretamente este diploma para regulamentar o sistema disciplinar de suas instituições militares estaduais. Um dado relevante é que dez estados utilizam leis disciplinares anteriores à Carta Magna. Contudo, existem algumas exceções, pois há regulamentos mais recentes, com um tom mais moderno e mais congruente com a Constituição de 1988.

Iniciaremos a análise através da reflexão sobre o modelo geral de organização militar. Sinteticamente, as instituições militares no mundo inteiro tendem a apresentar traços característicos, entre eles:

a) insistência na hierarquia e na obediência – muitas vezes, incondicional – como princípio de regulação interno;

b) forte espírito de corpo. Espera-se dos integrantes uma identidade centrada no pertencimento à organização e um sacrifício pessoal em prol dos fins institucionais. Uma das consequências do predomínio da organização militar é a tentativa de homogeneizar os indivíduos que a compõem, padronizando sua aparência (com uniformes, por exemplo) e seu comportamento, de modo que todos eles representem de uma mesma forma a instituição. O pertencimento à instituição militar marca a identidade do indivíduo de forma permanente, até o ponto de que ele continua fazendo parte dela inclusive depois de ter se aposentado;

c) isolamento institucional em relação a outros órgãos e à própria sociedade em geral, com vistas a manter a identidade da corporação. Em algumas ocasiões, o contato excessivo com o mundo extra-militar pode ser percebido como um risco de ‘contaminação’ para os seus membros. Este isolamento se traduz, por exemplo, na tentativa de que os militares compartilhem um espaço próprio e exclusivo, tal que são criadas áreas próprias de moradia, recreação etc.;

d) construção de um ‘ethos’ profissional baseado em noções éticas que configuram uma superioridade moral (heroísmo, abnegação, coragem, honra). Este perfil moral tenta apresentar a nobreza da sua causa e predispor os membros à possibilidade de sofrer e cometer atos de violência em prol da defesa do grupo (a pátria, a instituição, etc.). Esse conteúdo simbólico (composto por valores, princípios, ícones etc.) precisa, entre outras coisas, se contrapor à contra-imagem do mercenário. Enquanto o soldado mata e morre pelos outros, o mercenário luta e mata apenas por dinheiro.

Apesar de o grau de isolamento ser obviamente menor nas polícias e nos corpos de bombeiros, em comparação com o Exército, a legislação disciplinar confirma um grau de semelhança significativo entre todas essas instituições. De fato, poderíamos pensar nas polícias militares e nos bombeiros como semi-instituições totais, no sentido do Goffman (2003). Se o contexto e a cultura militar produzem instituições totais, que absorvem plenamente a vida dos indivíduos e os afastam do convívio social, isto mesmo poderia ser sustentado, em menor grau, em relação às corporações militares de segurança pública. Assim, registramos uma tentativa de homogeneizar os indivíduos

e de formar uma identidade individual fortemente fundamentada no pertencimento institucional.

Em função disso, os regulamentos disciplinares das instituições militares disciplinam, sobretudo, as relações no interior das organizações, reforçando, a todo o momento, princípios tidos como essenciais ao “convívio militar”: a hierarquia e a disciplina. Nessa mesma medida, a normatização da relação com a sociedade recebe uma atenção secundária nas legislações disciplinares. Muito distante da concepção da sociedade como clientela, as normas disciplinares enumeram, sobretudo, mecanismos para a defesa da instituição contra ameaças, tanto internas quanto externas, que podem comprometer a estrutura organizacional.

Obviamente, os regulamentos não se esquecem da proteção ao cidadão. Por exemplo, vários diplomas tipificam o “emprego imoderado de violência manifestamente desnecessária” (CE) como transgressão e outros proíbem inclusive atitudes “atentatórias aos direitos humanos fundamentais” (SP, PA, MG). Essas referências, contudo, são muito mais esparsas do que as que regulam a relação entre os membros das corporações.

Em consonância com o anterior, a preservação da “imagem institucional” adquire uma forte preponderância em tais legislações disciplinares, de forma que algumas transgressões são tipificadas não só considerando o bem jurídico específico ferido pela conduta do agente, mas, sobretudo, em função do dano à imagem da corporação⁵.

Exercer ou administrar, quando no serviço ativo, a função de segurança particular ou qualquer outra atividade profissional legalmente vedada ou incompatível com a profissão de Militar Estadual ou que cause algum prejuízo ao serviço ou à imagem da Corporação. (RS)

Manter relacionamento íntimo não recomendável ou socialmente reprovável, com superiores, pares, subordinados ou civis, trazendo prejuízos à disciplina e à hierarquia, à imagem ou à administração da Corporação. (ES)

Contrair dívidas ou assumir compromisso superior às suas possibilidades, comprometendo o bom nome da classe. (SC, AC, AL, AP, AM, BA, MT, RJ, RR)

Contrair dívida ou assumir compromisso superior às suas possibilidades, desde que venha a expor o nome da Polícia Militar. (SP)

Utilizar-se de sua condição de Militar Estadual para a prática de atos ilícitos ou que venham em desabono à imagem da Corporação. (RS)

Esquivar-se de satisfazer compromissos de ordem moral ou pecuniária que houver assumido, afetando o bom nome da Instituição. (DF, AC, AP, AM, BA, MA, MT, MS, PB, PR, PI, RJ, RN, RR, SC, SE)

Praticar violência ou qualquer outro ato que denigra a imagem da Corporação. (ES)

Por exemplo, nesta última transgressão do estado do Espírito Santo, a preocupação central do legislador não parece ter sido especificamente a proteção dos cidadãos contra a violência policial, já que ela é apenas um exemplo do tipo de atos que arranha

⁵ Todas as citações presentes nessa parte do texto são trechos das transgressões retirados das legislações disciplinares. Ao lado de cada fragmento, estão especificados os estados que tipificam esse tipo de transgressão.

o prestígio da instituição. É preciso destacar também a insegurança jurídica provocada por conceitos ambíguos como ‘denegrir a imagem’, que não têm uma tradução positiva concreta e ficam, portanto, sob a interpretação do agente correicional.

A proteção da imagem institucional é tão extrema que algumas legislações proíbem a crítica em desfavor da corporação, ainda mais se forem afetados os princípios centrais da hierarquia e da disciplina. Tipifica-se como transgressão:

Publicar, divulgar ou contribuir para a divulgação irrestrita de fatos, documentos ou assuntos administrativos ou técnicos de natureza policial, militar ou judiciária, que possam concorrer para o desprestígio da Polícia Militar, ferir a hierarquia ou a disciplina. (SP, CE)

Interpretando esse dispositivo acima, proibir-se-ia a difusão dos erros ou das irregularidades cometidas por policiais, pois isso poderia desprestigiar a instituição. Tal prescrição é frontalmente contrária à idéia de transparência institucional e impede que a corporação possa melhorar através do reconhecimento público dos seus erros. Esse ponto confirma o resultado de pesquisas que revelaram que muitos policiais preferem não denunciar abusos realizados por colegas com vistas a não prejudicar a imagem institucional (Lemgruber et al, 2003).

A defesa da instituição está ancorada em conceitos de forte inspiração moral. Alguns estados classificam como transgressão grave o ato “que afete o sentimento do dever, a honra pessoal, o pundonor militar ou o decoro da classe” (SC, AM, TO, MT, AC, RJ). Mais uma vez, observa-se a utilização de conceitos permeados pela ambigüidade e de difícil tradução prática, gerando insegurança jurídica. A decisão de se um determinado comportamento compromete o ‘decoro’ da classe, cuja definição não está escrita em lugar algum, será tomada segundo o critério de quem julga, ou seja, do superior hierárquico. Quanto mais imprecisa for a norma, maior é o espaço aberto à interpretação do julgador e menor a garantia de impessoalidade e de isonomia no tratamento aos subordinados, pois abre-se espaço para um julgamento mais leniente ou mais rigoroso por parte dos primeiros em função da sua relação pessoal com estes últimos. Em conseqüência, essa ampla discricionariedade reforça ainda mais o peso da hierarquia e a necessidade de obediência.

Outras noções imprecisas são as de ‘harmonia’, ‘discórdia’ ou ‘desídia’.

Concorrer para a discórdia ou desarmonia ou cultivar inimizade entre camaradas. (AC, AL, AP, MS, RN, SC)

Demonstrar desídia no desempenho das funções. (MG).

Por outro lado, a possibilidade de modificação da pena por parte do comandante, posteriormente ao julgamento, atenuando-a, agravando-a ou relevando-a, enfraquece ainda mais a segurança jurídica dos acusados e fortalece novamente a posição do superior hierárquico. Até mesmo os regulamentos mais modernos, com um teor mais condizente com a Constituição de 1988, utilizam esses dispositivos para modificar a sanção.

A utilização de noções morais difusas não contempla exclusivamente conceitos relativos ao funcionamento da instituição, mas inclui também noções aplicáveis à sociedade em geral. Por exemplo, alguns estados tipificam como transgressão a realização de condutas que “atendem com a moralidade pública” (PA) ou que possam “promover escândalo ou nele envolver-se, comprometendo o prestígio e a imagem da corporação” (AL, ES). A legislação disciplinar está inspirada numa visão de moralidade tradicional e conservadora. Diversos diplomas proíbem:

Frequentar lugares incompatíveis com o decore da sociedade ou da classe. (Polícia Militar e Bombeiro PR, DF, MA, PB, PR, PI, SE)

Desrespeitar em público as convenções sociais. (Polícia Militar e Bombeiro AL, ES, AP, AM, MT, PA, PE, RR, SC, AC)

Em suma, os textos legais propõem um perfil do agente de segurança pública fortemente idealizado, conformando um padrão que, beirando a perfeição, deve possuir todas as qualidades, incluindo o heroísmo: “perfeito cumprimento do dever” (AL, AP, AM, BA, ES, MS, RN, RR, SC), “auto-estima, bravura” (BA), “devotamento à preservação da ordem pública, mesmo com o risco da própria vida” (PA), “lealdade, constância, verdade real, honra, honestidade... coragem e patriotismo” (PA). Com efeito, para além de ser correta e eficiente, a atuação profissional precisa estar pautada pelo “amor à profissão policial militar e o entusiasmo com que é exercida” (PA), tal que “é preciso elevar a profissão do militar estadual à condição de missão” (CE).

Esta regulação moral do comportamento não se restringe às atividades profissionais, pois é também cobrada na vida pessoal dos agentes. Inúmeras condutas da vida privada do policial e do bombeiro estão tipificadas como transgressões e podem resultar em sanções.

Ofender a moral e os bons costumes por atos, palavras ou gestos. (CE, SP)

Não atender, sem justo motivo, à observação de autoridade superior no sentido de satisfazer débito já reclamado. (DF, MA, PB, PR, PI, SE)

Faltar à verdade. (MT, MS, PB, PR, PI, RJ, RN, RO, RR, SC, SE, TO)

Fumar em lugar proibido ou em ocasiões em que não seja recomendável ou ainda na presença de tropa e quando na presença de superior hierárquico, salvo com permissão regulamentar. (PM GO; BM GO)

Tomar parte em jogos proibidos ou jogar a dinheiro os permitidos, em local sob administração policial militar, ou em qualquer outro, quando uniformizado. (A, MT, MS, PR, PI, RJ, RN, RO, SC, SE, AM, BA, DF)

Embriagar-se ou induzir outrem à embriaguez, embora tal estado não tenha sido constatado por médico. (RR, PM GO, BM GO)

Ter em seu poder, introduzir ou distribuir, em área policial militar ou sob a jurisdição policial militar publicações, estampas ou jornais que atentem contra a disciplina ou a moral. (AL)

Manter relações de amizade com pessoas de notórios e desabonadores antecedentes ou apresentar-se publicamente com elas, salvo se por motivo de serviço. (AL, PM GO)

Manter relacionamento íntimo não recomendável ou socialmente reprovável, com superiores, pares, subordinados ou civis. (ES)

Conversar ou fazer ruídos em ocasião, lugar ou hora imprópria. (RS)

Portar-se de maneira inconveniente ou sem compostura. (PR, SE, DF, MA, PB, PI)

As relações familiares estabelecidas pelo agente também se encontram regulamentadas, constituindo transgressão:

Não atender à obrigação de dar assistência à sua família ou dependente legalmente constituídos, de que trata o Estatuto dos Militares. (DF, MA, PR, PI, SE)

Esta superposição das esferas pública e privada apóia o argumento da similitude das PMs e os bombeiros com 'instituições totais' (Goffman, 2003).

O resultado desta normatização é a criação de uma figura do agente de segurança que poderia ser identificada como um 'superhomem-moral', composto de todas as virtudes e ao qual estão vedados todos os defeitos, por pequenos que sejam (contrair dívidas, embebedar-se, dizer mentiras, etc.). Tais condutas são, por outro lado, comuns na população. Este cenário apresenta importantes consequências de várias ordens.

Em primeiro lugar, isso tende a afastar o policial da sociedade de forma geral, visto que grande parte dos cidadãos adota atitudes que não estão à altura do esperado em relação aos policiais. Essas condutas 'desviadas' das pessoas passariam a representar um risco de 'contaminação' para os membros das corporações militares.

Em segundo lugar, o alto nível de exigência presente nas corporações significa que o policial está sempre aquém do exigido. Este descompasso entre os preceitos normativos e a realidade cotidiana provoca um temor constante de ser sancionado por parte dos agentes.

Em terceiro lugar, a ambiguidade da própria estrutura normativa, que será interpretada pelos superiores, unida ao elevado nível de exigência, coloca o subordinado em uma situação de vulnerabilidade e indefensão em relação a esses superiores.

Em quarto lugar, ao estabelecer normas tão rigorosas que não podem ser cumpridas na prática, o próprio sistema disciplinar acaba se deslegitimando. Uma das consequências possíveis é que os policiais não interiorizem as normas, mas, ao contrário, as ignorem sempre que possível. Nesta mesma linha, Muniz (1999), se referindo ao caráter burocrático da disciplina militar e a sua incapacidade de orientar efetivamente a conduta profissional, argumenta que muitos policiais militares experientes preferem deixar de lado as normas 'na expectativa de melhor prestar o serviço policial'.

Até mesmo a aparência dos policiais e dos bombeiros é controlada pelas organizações militares. A começar pelo uniforme que, por um lado, identifica os membros da instituição e, por outro, reforça o processo de homogeneização simbólica e o predomínio do coletivo sobre o individual. Mas a padronização vai muito além do uniforme, de forma que policiais e bombeiros estão proibidos de usar roupas ou

acessórios que fujam do padrão estabelecido, sendo essa regra válida tanto para homens quanto para mulheres, com as particularidades de cada gênero. Assim, estão sujeitos a penalizações os policiais que usarem, “quando uniformizados, barba, cabelos, bigode ou costeletas excessivamente compridos ou exagerados” (AL, RO, PM GO). Obviamente, esse artigo está dirigido aos agentes de sexo masculino. Há também artigos destinados apenas às mulheres, como aqueles que tipificam a conduta daquela que utilizar “quando uniformizada, cabelos excessivamente compridos, penteados exagerados, maquiagem excessiva, unhas excessivamente longas e/ ou esmalte extravagante” (AL, RO).

Há também regulamentos, como o do Espírito Santo, por exemplo, em que não existem dispositivos específicos para cada gênero, mas uma definição geral da aparência exigida. Nesse estado, considera-se desvio disciplinar de natureza média apresentar-se, em qualquer situação “sem uniforme, mal uniformizado, com uniforme alterado, desabotoado, faltando peças, sem cobertura, sujo, desalinhado ou diferente do previsto, contrariando ordem ou norma em vigor”. Aqueles que desrespeitarem o preceito serão passíveis de sofrer pena de quatro dias de detenção. Embora nesse dispositivo todos os adjetivos estejam no masculino, isso não significa que esteja dirigido apenas ao sexo masculino.

No entanto, para além desses preceitos relacionados com a aparência física dos policiais, em que há artigos claramente voltados para membros do sexo masculino e outros dirigidos a pessoas do sexo feminino, não existem mais referências nas leis que girem em torno de questões de gênero. Ou seja, todos os demais dispositivos presentes nos regulamentos disciplinares são direcionados aos membros das corporações de ambos os sexos, sem qualquer distinção.

O isolamento institucional também se reflete na proibição de divulgação de informações fora da instituição. Obviamente, a vedação de informações sigilosas relacionadas ao trabalho policial é necessária, mas as restrições com frequência vão explicitamente além da reserva de informações confidenciais, proibindo os agentes de fornecerem dados ou de participarem no debate público. Nesse sentido, são tipificadas como transgressões disciplinares:

Dar conhecimento de fatos, documentos ou assuntos policiais - militares a quem não deva ter conhecimento e não tenha atribuições para neles intervir. (SC, MS, RJ, MT, AP, AM, RN)

Discutir ou provocar discussões por qualquer veículo de comunicação, sobre assuntos político, militares ou policiais militares, excetuando-se os de natureza exclusivamente técnica, quando devidamente autorizados. (AP, AM, CE, DF, MA, MT, MS, PB, PR, PI, RN, RO, RR, SC, SP)

Discutir ou promover discussão, por meio de qualquer veículo de comunicação, sobre assuntos estratégicos afetos à área da segurança pública. (RO, ES)

Nesses estados, o policial e o bombeiro precisam de autorização superior para participar no debate sobre sua própria instituição ou até sobre segurança pública, o que significa que eles não podem ser atores ativos dessa discussão. Esses dispositivos afrontam o direito constitucional de liberdade de expressão, são contrários à idéia de transparência institucional e contradizem frontalmente a Portaria Interministerial SEDH/MJ Nº 2, que persegue justamente a participação dos profissionais de segurança nos

debates e na formulação de políticas públicas da área (Recomendação 2).

Outra tentativa de reforçar o isolamento institucional se refere ao fato de que assuntos e conflitos institucionais devem ser resolvidos, na medida do possível, dentro da própria corporação. O estado de Rondônia considera transgressão:

Recorrer a órgãos, pessoas ou instituições, exceto os previstos em lei, para resolver assuntos de interesse pessoal relacionados com a Polícia Militar. (RO)

O estado de São Paulo possui um dispositivo semelhante, que só isenta o Judiciário como instância externa de resolução de questões internas à corporação.

Recorrer a outros órgãos, pessoas ou instituições, exceto ao Poder Judiciário, para resolver assunto de interesse pessoal relacionados com a Polícia Militar. (SP)

Nessa lógica, dar-se-ia a contradição de que uma denúncia de um policial à Ouvidoria de Polícia do seu estado poderia ser considerada como um desvio de conduta.

De fato, grande parte dos estados prescreve que o Judiciário deve ser considerado como último recurso para a resolução de conflitos internos, só devendo ser acionado após o esgotamento de todos os canais da corporação. Constitui-se como transgressão:

Recorrer ao judiciário sem antes esgotar todos os recursos administrativos. (MT, AM, RJ, RN, RR, MS, SC, AP)

O anonimato se constitui como transgressão em muitas das legislações analisadas. Enquanto algumas normas o proíbem quando apresenta caráter ilícito, outras o reprimem em qualquer circunstância. Não é surpreendente, então, que os policiais se oponham às denúncias de cunho anônimo de forma geral, aumentando a resistência às atividades de controle externo, como as da Ouvidoria de Polícia (Cano, 2006).

Utilizar-se do anonimato para fins ilícitos. (RS, SP, CE)

Utilizar-se do anonimato para qualquer fim. (AL, TO)

Boa parte das transgressões visa regular a relação dos subordinados com seus superiores. A relação assimétrica entre os comandados e seus comandantes implica em uma exigência de deferência aos superiores que chega ao extremo de os subordinados não poderem dividir com pessoas de maior hierarquia o espaço social, nem poderem fumar em sua presença.

Sentar-se a praça, em público, à mesa em que estiver oficial ou vice-versa, salvo em solenidades, festividades, ou reuniões sociais. (MT, AL)

Deixar, quando estiver sentado, de oferecer seu lugar a superior, ressalvadas as exceções previstas no Regulamento. (SC, RN, RR, ES, RJ, AM, AL)

Em compensação, o superior deve tratar seus subordinados com “urbanidade” e “justiça”, interessando-se por seus “problemas”. Desenvolve-se assim uma espécie de relação paterno-filial entre os comandados e os comandantes, baseada na obediência dos inferiores em troca do cuidado dos superiores. Nesta “família militar” existem, portanto, papéis diferenciados, alguns caracterizados pela subordinação e outros pelo

comando. A invasão e a regulação da privacidade do policial encaixam também nesse quadro de dependência completa.

A estrutura organizacional apresenta um formato piramidal e todos os mecanismos institucionais prescritos nas legislações disciplinares projetam essa noção. As transgressões são julgadas, como regra, por policiais e bombeiros com maior posto ou antiguidade em relação ao acusado. Além disso, os agentes com maior nível de hierarquia apresentam às vezes privilégios. Em alguns estados (MT, AM, RJ e AP) o cumprimento da pena de prisão (de até 48 horas) pode ser feito no próprio domicílio do oficial e não no xadrez da instituição, opção que não existe para as praças.

O zelo com a disciplina pode chegar a sufocar o espaço de crítica, debate e manifestação por parte dos subordinados. O policial na maioria das vezes não pode expressar discrepâncias, já que os direitos de expressão e, inclusive, de petição estão fortemente limitados. Constitui transgressão disciplinar em muitos estados da federação:

Autorizar, promover ou assinar petições coletivas dirigidas a qualquer autoridade civil ou policial militar. (AC, AM, MT, RN, RR, SC).

Dirigir memoriais ou petições, a qualquer autoridade, sobre assuntos da alçada do Comando-Geral da PM, salvo em grau de recurso na forma prevista neste Regulamento. (AM, SC)

Autorizar, promover ou tomar parte em qualquer manifestação coletiva, seja de caráter reivindicatório, seja de crítica ou de apoio a ato de superior, com exceção das demonstrações íntimas de boa e sã camaradagem e com conhecimento do homenageado. (MT, RR, SC, RJ)

Tomar parte em qualquer manifestação coletiva seja ela de caráter reivindicatório, de crítica ou de apoio a atos de superior. (RO)

Estes elementos configuram um clima autoritário, sem espaço para deliberações abertas. Não obstante a importância indubitável da disciplina para as corporações de segurança, ela não pode ser usada no sentido de impedir o debate dentro das instituições e entre elas e o resto da sociedade. Esta aspiração não só é necessária para pensar uma segurança pública moderna e democrática, mas também fomenta a maior eficiência institucional, pois uma instituição que se nega a discutir erros e possíveis mudanças de rumo não poderá melhorar o seu desempenho.

Outra medida que reforça o sistema hierárquico das corporações e gera insegurança jurídica diz respeito ao modo como as transgressões são classificadas. A legislação disciplinar de todos os estados classifica as transgressões disciplinares como 'leves', 'médias' e 'graves'. A única exceção é o Estado do Espírito Santo que considera as seguintes categorias: 'leves', 'médias', 'graves' e 'gravíssimas'. Apenas nove estados classificam cada uma das transgressões tipificadas dentro destas categorias, especificando quais são leves, quais são médias e assim por diante. A legislação do estado do Tocantins apresenta uma característica peculiar: embora as transgressões individuais estejam classificadas quanto a sua gravidade, o próprio decreto estabelece que o julgador pode ignorar essa classificação e aplicar outra de acordo com seus critérios. Assim, na maioria dos estados os diplomas legais deixam de mencionar qual é a categoria de gravidade correspondente a cada transgressão tipificada. Portanto, fica a cargo da autoridade

competente pela punição da infração categorizar o desvio cometido, o que abre margem à influência da relação entre subordinado e superior sobre a severidade da sanção e, em última instância, contribui para fortalecer a estrutura hierárquica da corporação.

Nesse paradigma tradicional, fortemente hierárquico e vertical, ao policial da base só cabe obedecer sem discutir, estando impossibilitado de tomar qualquer posição proativa. Nesse contexto, não é possível, por exemplo, conceber um modelo como o policiamento comunitário, cujos princípios são a descentralização e a mediação. Por outro lado, não é razoável esperar dos policiais uma atitude democrática e tolerante com a população se eles são tratados de forma autoritária.

A supervalorização da hierarquia e da obediência chega ao ponto de que muitos estados consideram causa de justificação⁶ o fato de a violência ser exercida pelo superior para compelir o subordinado a cumprir o seu dever. Dessa forma, a afirmação da autoridade possui mais valor do que o direito à integridade física dos profissionais de segurança.

A grande maioria dos estados ainda conta com prisão disciplinar entre suas sanções. Embora a Constituição Federal abra espaço para esse tipo de penalização (ver Art. 5º Inc. 61), uma segurança pública democrática deveria reservar a prisão exclusivamente para os autores de crimes e usar outro tipo de penalidades na esfera administrativa e disciplinar que não envolvam restrições à liberdade de locomoção.

As legislações asseguram formalmente os princípios do contraditório e da ampla defesa, visto que pelo menos doze estados mencionam expressamente esses dois princípios nos seus textos legais. No entanto, alguns estados contam com dispositivos que, aparentemente, poderiam limitar o amplo direito de defesa do acusado. Segundo alguns regulamentos, “havendo conhecimento pessoal e direto da transgressão disciplinar, por parte da autoridade competente para aplicar a punição, ficará dispensada a instauração de sindicância ou apuração sumária, devendo a autoridade tomar por termo as declarações do transgressor”. (PM GO; BM GO). Em outras palavras, se for dispensada a sindicância por causa do conhecimento pessoal da autoridade, significa que o direito de defesa não existe, pois não há contraditório.

Adicionalmente, em alguns dispositivos isolados ressoa ainda o eco dos princípios da Segurança Nacional destinados à proteção do estado. No Amazonas é transgressão, por exemplo:

Falar, habitualmente, língua estrangeira, em estacionamento ou organização policial militar, exceto quando o cargo ocupado pelo policial militar o exigir. (AM)

⁶ Causa de justificação pode ser compreendida como a excludente de ilicitude do direito penal. Nesse raciocínio, compreende-se que a tipicidade (o encaixe de uma conduta em um tipo penal) é indício da antijuricidade, mas que esta última poderá ser excluída caso existir uma causa que elimine a sua ilicitude (Mirabete, 1991). O exemplo clássico é o homicídio doloso em legítima defesa, que obviamente não é ilícito.

7. ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO DISCIPLINAR DAS INSTITUIÇÕES POLICIAIS CIVIS

Nessa parte, serão analisadas as normas disciplinares em vigor nas polícias civil, técnica, rodoviária federal e federal. A maioria dessas corporações não apresenta uma lei específica voltada à regulamentação da esfera disciplinar. Por conseguinte, o conteúdo disciplinar delas se encontra, na maioria das vezes, nas leis orgânicas das respectivas organizações ou ainda nos estatutos estaduais dos funcionários públicos civis. As referências apresentadas nessa seção fazem menção a essas normas.

A Polícia Federal e a Polícia Rodoviária Federal utilizam a mesma lei para regular o regime disciplinar de suas corporações: o estatuto dos funcionários públicos civis da União. Tal legislação é bastante pobre em sua parte disciplinar, ou seja, são poucos os dispositivos presentes nessa lei voltados para essa área. Por outro lado, essa lei apresenta um teor diferente dos regulamentos disciplinares militares, na medida em que muitos dispositivos tratam da relação dos policiais com o público, em vez de privilegiar a preservação da obediência interna, e estão inspirados nos princípios da administração pública. Além disso, a lei federal utiliza conceitos relativamente objetivos, com algumas poucas exceções, como o uso dos termos 'desídia' ou 'conduta escandalosa'. Essas características se constituem como avanços também em relação às outras legislações disciplinares das demais instituições civis que, segundo será analisado posteriormente, apresentam muitos preceitos vagos, subjetivos e de ampla interpretação. Em consequência, várias das análises críticas a seguir estarão centradas basicamente na legislação das Polícias Civis e Técnicas.

A normatização disciplinar das Polícias Civis e das Polícias Técnicas pode ser encontrada nas leis orgânicas e nos estatutos de tais instituições. Apenas a Polícia Civil de Sergipe conta com uma lei disciplinar própria. Como as leis adotadas pelas instituições civis abordam muitas outras matérias, para além de regulamentar o controle interno das instituições, o nível de especificidade oferecido por estas legislações na área disciplinar é reduzido. Para suprir as omissões e as brechas, o sistema disciplinar utiliza preceitos e dispositivos presentes em outras normas, sendo constantes nas leis analisadas as referências a outros diplomas, com destaque para o estatuto dos funcionários dos respectivos estados. Esta fragmentação dificulta a compreensão do sistema disciplinar para o observador externo.

Assim como ocorre nas instituições militares, destaca-se um alto grau de homogeneidade normativa entre os diversos estados. Muitas legislações apresentam dispositivos não só semelhantes entre si, como idênticos. Existem ainda, embora em menor grau, similitudes entre as legislações civis e as militares.

De forma geral, as legislações militares são levemente mais antigas que as civis, pois o ano médio dos regulamentos das PMs é 1993 e o ano médio das leis das Polícias Civis é 1995. De qualquer forma, a diferença é pequena, como confirma o dado de que 14 estados contam com uma legislação mais antiga da PM, comparados com 13 estados em que a legislação da Polícia Civil é anterior. De fato, há sete estados em que as leis das polícias civis e técnicas são anteriores à Carta Magna de 1988, algumas delas

inclusive datando das décadas de 1960 e 1970. Por outro lado, em outros estados foram criadas normas mais recentes, posteriores à Constituição de 1988, cujos dispositivos revogaram implicitamente, nas legislações mais antigas, os preceitos que contrariavam os parâmetros constitucionais. Em alguns lugares encontram-se vigentes normas mais antigas em conjunto com as leis mais recentes, de modo que uma complementa a outra.

Com efeito, as legislações mais recentes tendem a ser menos autoritárias e a contemplar abusos que vem ganhando atenção na legislação geral e no debate público no Brasil. Assim, por exemplo, a Lei 1130 de 04 de fevereiro de 2009 do estado da Bahia tipifica como transgressões o “assédio moral e sexual” e a Lei 3278 de 2008 do estado do Amazonas tenta coibir o enriquecimento ilícito, definindo como transgressão:

Possuir patrimônio incompatível com a renda pessoal, patrimônio declarado e demais rendimentos e disponibilidades passíveis de comprovação (Polícia Civil e Polícia Técnica AM)

Não obstante, mesmo nas legislações mais recentes as mudanças na parte disciplinar são limitadas, mantendo em geral uma perspectiva conservadora.

De forma similar aos diplomas das Polícias Militares, as legislações das polícias civis estão voltadas, basicamente, para regular as relações intra-institucionais. A normatização das relações entre a instituição e os cidadãos fica em segundo plano e a ênfase corresponde à hierarquia e à disciplina. Assim, constitui transgressão:

Dirigir-se ou referir-se a superior hierárquico e autoridades públicas de modo desrespeitoso. (Polícia Civil e Polícia Técnica MG)

Deixar de tratar os superiores hierárquicos e os subordinados com deferência e urbanidade. (Polícia Civil e Polícia Técnica MS)

No outro extremo, há algumas referências nas legislações mais avançadas aos direitos individuais, à preservação da dignidade humana e à salvaguarda dos direitos humanos. Assim, são deveres dos policiais:

Exercer o poder de polícia na defesa, garantia e promoção de direitos individuais, difusos ou coletivos, na forma da Lei (Polícia Técnica e Polícia Civil MS).

Zelar pela valorização da função policial e pelo respeito aos direitos e à dignidade humana. (Polícia Civil PR)

Zelar pela valorização da instituição policial e pelo respeito aos direitos do cidadão e à dignidade da pessoa humana (Polícia Técnica e Polícia Civil RR)

Respeitar os direitos e garantias individuais. (Polícia Técnica e Polícia Civil RJ, AM; Polícia Civil SE)

Respeitar a dignidade da pessoa humana. (Polícia Técnica e Polícia Civil PB, RJ, ES, AM)

Respeitar os direitos e garantias individuais. (Polícia Técnica e Polícia Civil ES)

Cumprir e fazer cumprir, no âmbito das suas funções, os direitos e garantias constitucionais fundamentais, buscando o respeito à dignidade da pessoa humana e sua convivência harmônica na comunidade. (Polícia Técnica e Polícia Civil RO)

Outros estados também prescrevem a necessidade de limitar o uso da força no trabalho policial aos níveis estritamente necessários. Os deveres policiais em vários estados incluem:

Desempenhar com zelo e presteza missão que lhe for confiada, usando moderadamente de força ou outro meio adequado de que disponha. (Polícia Técnica e Polícia Civil CE)

Agir com moderação e discrição, somente admitido o uso da força, quando indispensável, no caso de resistência ou tentativa de fuga do preso. (Polícia Técnica e Polícia Civil PI)

Paralelamente, constitui transgressão disciplinar:

Praticar violência no exercício da função policial ou a pretexto de exercê-la. (Polícia Técnica e Polícia Civil CE, PI, ES)

Usar de violência desnecessária no exercício da função policial. (Polícia Técnica e Polícia Civil PB)

Praticar violência desnecessária e desproporcional no exercício da função policial. (Polícia Civil PR)

Muitas normas tipificam também como transgressão o maltrato a pessoas presas. Esse tipo de infração disciplinar está expresso de diversas formas:

Omitir-se no zelo da integridade física ou moral de preso sob sua guarda. (Polícia Técnica e Polícia PB, MG, GO, ES, PI; Polícia Civil PR)

Maltratar preso sob sua guarda ou usar de violência desnecessária no exercício da função policial. (Polícia Técnica e Polícia Civil PE, DF, RJ; Polícia Civil AP, GO)

Submeter pessoa sob sua guarda ou custódia a vexame ou constrangimento não autorizado em lei. (Polícia Técnica e Polícia Civil DF, PI; Polícia Civil AP)

Submeter a maus-tratos, vexames ou a constrangimentos não autorizados em lei, preso sob sua guarda ou custódia, bem como usar de violência desnecessária no exercício das funções policiais. (Polícia Técnica e Polícia Civil MG)

Permitir ou tolerar, ainda que implícita e culposamente, que subordinado maltrate, física ou moralmente, preso ou pessoa sob investigação ou custódia policial. (Polícia Civil MT)

Além disso, algumas leis fazem referência direta à tortura, tipificando-a como transgressão:

Praticar tortura ou crimes definidos como hediondos. (Polícia Técnica e Polícia Civil AC, CE)

Submeter pessoa, sob sua guarda, a tortura, vexame ou constrangimento (Polícia Civil e Polícia Técnica BA)

Submeter à tortura ou permitir ou mandar que se torture preso sob a sua guarda (Polícia Civil e Polícia Técnica GO)

Prática de tortura, crimes definidos como hediondos ou equiparados (Polícia Civil e Polícia Técnica MA)

Espancar, torturar ou maltratar preso sob sua guarda ou arrebatá-lo para o

mesmo fim (Polícia Civil e Polícia Técnica PI)

Espancar, torturar ou maltratar preso ou detido sob sua guarda ou usar de violência desnecessária no exercício da função policial (Polícia Civil e Polícia Técnica RS)

Em contraposição, outras legislações contêm preceitos frontalmente incompatíveis com os parâmetros constitucionais. Um dos institutos mais flagrantemente inconstitucionais é o chamado de “verdade sabida”. O superior tem a faculdade de punir sumariamente um subordinado sem oferecer direito de defesa, simplesmente porque o superior ‘sabe’ do cometimento da infração. Este dispositivo está presente nas legislações disciplinares das Polícias Técnica e Civil de Minas Gerais, Rondônia e Santa Catarina. De fato, esse instituto da verdade sabida não se encontra mais em vigor, revogado implicitamente pela Constituição, mas ele reflete o espírito sob o qual essas legislações foram elaboradas e a sua obsolescência para embasar uma segurança pública moderna e democrática.

Tal como nas instituições militares, são poucos os estados que classificam previamente a gravidade de cada uma das transgressões tipificadas (8 estados). Na maioria dos estados, as leis disciplinares não classificam a gravidade das transgressões, o que impede que o policial antecipe em qual categoria o seu comportamento poderá ser enquadrado. Nesses casos, cabe à autoridade competente pela punição categorizar o desvio, o que aumenta a insegurança jurídica.

Por outro lado, diferentemente das PM e dos BM, a prisão disciplinar não é estipulada como sanção nas corporações policiais civis, o que condiz com a proibição constitucional de prisão disciplinar para os civis. Entretanto, três estados preveem em suas legislações a detenção disciplinar, que ainda representa uma afronta a Constituição, na medida em que restringe a liberdade dos condenados por transgressões na esfera administrativa.

Já o Acre representa um avanço quando estipula a possibilidade do tratamento psicológico do policial infrator, sem prejuízo da aplicação de uma sanção. A proposta de atenção psicológica, que possui também um efeito preventivo em relação a possíveis futuras transgressões, condiz também com a Instrução Normativa nº 1, que objetiva melhorar o bem-estar e a saúde dos policiais.

Assim como ocorria nas instituições militares, os agentes civis também devem apresentar qualidades morais amplas e numerosas, tais como a “urbanidade”, a “discrição” e a “lealdade às instituições e aos companheiros”. A “assiduidade”, a “prudência”, a “presteza” e a “honestidade” também são virtudes encontradas com frequência na normativa. No que tange ao relacionamento estabelecido entre os agentes, estes devem manter uma atitude de “cooperação” e “solidariedade” entre os companheiros de trabalho. Decerto, qualquer tentativa de criar ‘animosidade’ é considerada transgressão num grande número de estados:

Criar animosidade, velada ou ostensivamente, entre superiores e subalternos ou entre colegas, ou indispor-los de qualquer forma (Polícia Civil e Polícia Técnica AC, CE, AP)

Criar animosidade velada ou ostensivamente entre superiores, ou entre colegas, ou indispô-los de qualquer forma (Polícia Civil e Polícia Técnica MA)

Criar animosidade, velada ou ostensiva, entre subalternos e superiores ou entre colegas, ou indispô-los de qualquer forma (Polícia Civil e Polícia Técnica MS)

Apesar de ser menos destacada do que nas instituições militares, a “coragem” precisa fazer parte do cotidiano das corporações, tal que a ‘covardia’ se constitui como transgressão disciplinar.

Eximir-se, por covardia, do cumprimento do dever policial. (Polícia Civil e Polícia Técnica RS)

Eximir-se, por displicência ou covardia, dos preceitos do código de Ética Policial. (Polícia Civil e Polícia Técnica ES)

De uma forma menos enfática, mas igualmente significativa, várias leis reafirmam o dever dos policiais de:

Jamais revelar tibieza ante o perigo e o abuso (Polícia Civil e Polícia Técnica AM, ES, RJ, PB)

Algumas leis incluem o heroísmo entre os deveres do policial civil:

A dedicação e a fidelidade à Pátria, cuja honra, segurança e integridade deve defender mesmo com sacrifício da própria vida (Polícia Civil e Polícia Técnica PE)

Como já foi analisado a propósito dos policiais militares e dos bombeiros, constrói-se uma figura idealizada do policial civil, pleno de virtudes e quase sem defeitos, mesmo os mais banais. Com efeito, alguns desses pequenos defeitos ou incidentes menores podem ser tipificados como infrações disciplinares:

Transmitir ou emitir, em rádio da SSP, ou dar entrevista ou conhecimento à imprensa, falando impropérios, insultos, injúrias, chacotas, despropósitos, palavras ofensivas, censuras, zombarias, descomedimentos, gracejos, inconveniências, críticas, reprovações e conceitos depreciativos contra colegas, superiores hierárquicos, autoridades constituídas brasileiras ou contra atos não manifestamente ilegais ou atitudes destes, assim como contra sua própria condição de trabalho (Polícia Civil SE)

Da mesma forma que nas instituições militares, o alto nível de exigência moral não está restrito à vida profissional, abrangendo também o mundo privado. A razão central gira em torno de que o mau comportamento do policial, mesmo na esfera íntima, pode manchar a imagem corporativa. Em alguns estados é dever do policial:

Zelar pelo bom nome e conceito da Instituição Policial Civil, observando procedimento irrepreensível, tanto na vida pública, como na particular, e correlação nos seus deveres com a sociedade. (Polícia Civil PR)

Proceder na vida pública e particular de modo a dignificar a função policial civil (Polícia Civil MT, PA)

Conduzir-se, na vida pública como na particular, de modo a dignificar a função policial (Polícia Civil e Polícia Técnica MS)

Manter conduta pública e privada compatível com a dignidade da função policial (Polícia Civil e Polícia Técnica PI)

Nesse sentido, são proibidas determinadas condutas que normalmente são comuns a um cidadão normal, como se embriagar, dizer palavrões etc.. Tais comportamentos podem ser enquadrados como transgressões disciplinares:

Deixar de saldar dívidas legítimas. (Polícia Civil e Polícia Técnica SC, ES, RJ, AP; Polícia Civil PA)

Deixar, habitualmente, de saldar dívidas legítimas. (Polícia Civil e Polícia Técnica AC, AM, DF, PE)

Deixar de pagar dívidas legítimas ou assumir compromissos superiores às suas possibilidades financeiras, de modo a comprometer o bom nome da instituição. (Polícia Civil e Polícia Técnica MG, TO)

Deixar de pagar com regularidade pensões a que esteja obrigado por decisão judicial. (Polícia Técnica e Polícia Civil SC, ES, RJ, PA, PE, DF, GO; Polícia Civil AP, AL)

Contrair dívida ou assumir compromisso superior às suas possibilidades financeiras, comprometendo o bom nome da instituição policial à qual serve; (Polícia Civil e Polícia Técnica ES; Polícia Civil AP)

Deixar, sem justa causa, de saldar dívidas legítimas ou de pagar com regularidade pensões a que esteja obrigado por decisão judicial (Polícia Técnica e Polícia Civil RS; Polícia Técnica AP)

Manter relações de amizade, ou exibir-se em público habitualmente, com pessoas de má reputação, salvo em razão do serviço. (Polícia Civil e Polícia Técnica SP, RS, DF, SC, RJ, MS, AM, ES; Polícia Civil PR)

Manter relações de amizade ou exibir-se em público com pessoas de notórios e desabonadores antecedentes criminais, sem razão de serviço. (Polícia Civil e Polícia Técnica SP, DF, PE, PI, BA, RO, TO, MG, MT, CE, GO)

Comparecer, ostensivamente, em casa de prostituição, boates, casas de danças, bares e restaurantes da zona do meretrício, participando de mesas ou das diversões, bem como fazendo uso de bebidas alcoólicas, em serviço ou fora dele. (Polícia Civil e Polícia Técnica GO)

Freqüentar, sem razão de serviço, lugar incompatível com o decoro da função policial. (Polícia Civil e Polícia Técnica AM, GO, MG, TO)

Freqüentar lugares e ambientes incompatíveis com o decoro da função policial, salvo em razão de serviço. (Polícia Civil AP)
Comparecer ostensivamente em casa de prostituição, boates, ou congêneres. (Polícia Civil e Polícia Técnica TO)

Embriaguez habitual ou em serviço. (Polícia Civil e Polícia Técnica SC; Polícia Civil AP)

Dar-se ao vício de embriaguez ou de substância que provoque dependência física ou psíquica. (Polícia Civil e Polícia Técnica DF, PI, ES)

Dar-se ao uso de bebidas alcoólicas em serviço, ou fora dele com habitualidade, ou substâncias de efeitos análogos que causem dependência física ou psíquica. (Polícia Civil e Polícia Técnica TO)

Entregar-se à prática de vícios ilícitos ou atos atentatórios à moral e aos bons costumes. (Polícia Civil e Polícia Técnica AP)

Ofender a moral ou os bons costumes com palavras, atos ou gestos. (Polícia Civil e Polícia Técnica MA)

Entregar-se à prática de jogos proibidos, vício de embriaguez ou de atos públicos reprováveis. (Polícia Civil PA)

Entregar-se à prática de jogos proibidos, ou ao vício da embriaguez, ou qualquer outro vício degradante; (Polícia Civil e Polícia Técnica RJ)

Ofender a moral ou os bons costumes, com palavras, atos ou gestos. (Polícia Civil e Polícia Técnica PI)

Introduzir ou distribuir, no órgão de trabalho, quaisquer escritos que atentam contra a disciplina e a moral. (Polícia Civil e Polícia Técnica TO)

Praticar a usura em qualquer de suas formas (Polícia Civil e Polícia Técnica AC, AP, BA, CE, ES, GO, PB, PE, SC, SP, TO; Polícia Civil AL, PA, SE)

A leitura dessas transgressões denota a tentativa de manter uma ordem moral tradicional e conservadora. A exigência moral chega a se manifestar em uma linguagem quase religiosa com múltiplas referências ao termo “vício”, que remete à noção de pecado.

Tamanho é o controle da vida privada do policial que este não pode residir em locais onde não exerce suas atividades, assim como não pode se ausentar da região onde trabalha sem a autorização do superior hierárquico.

Afastar-se do município onde exerce suas atividades, sem autorização superior. (Polícia Civil e Polícia Técnica RJ)

Afastar-se da circunscrição onde exerce suas atividades, quando em serviço, sem expressa autorização da chefia imediata superior, salvo exigência de serviço. (Polícia Civil SE)

Afastar-se do município no qual exerce sua atividade, sem expressa autorização superior, quando em serviço, salvo por imperiosa necessidade do serviço. (Polícia Civil e Polícia Técnica PI)

Não residir na sede do município onde exerça sua função, ou dela ausentar-se sem a devida autorização. (Polícia Civil e Polícia Técnica CE)

Residir fora da localidade em que exerce as funções do cargo, exceto no caso da ressalva de que trata o item XIII do art. 294. (Polícia Civil e Polícia Técnica GO)

Não residir na sede do município onde exerça a função, salvo se for sede de município contíguo. (Polícia Civil MT)

Afastar-se em serviço do município onde exerce suas atividades, sem autorização superior. (Polícia Civil e Polícia Técnica MS)

Embora menos extremada do que na esfera militar, poder-se-ia falar aqui da construção da figura de um agente de segurança como ‘super-homem moral’, com as consequências negativas que já foram explicitadas:

- a) isolamento do policial em relação à sociedade, pois ela não pode atingir esse nível de exigência moral e, nessa mesma medida, a sua influência sobre os policiais pode ser negativa;
- b) situação de alta vulnerabilidade para os policiais que podem ser sancionados a qualquer momento, pois é muito provável que o agente quebre, em algum momento, um dispositivo disciplinar tão exigente;
- c) reforço da hierarquia, considerando o notável poder sancionador dos superiores em um cenário disciplinar tão rigoroso;
- d) deslegitimação do sistema disciplinar e da própria norma por ela ser, na prática, muito difícil de ser cumprida.

Esses imperativos morais prescritos nas legislações disciplinares são formulados em termos muito vagos e imprecisos, como, por exemplo, “decoro de classe”, “compostura”, “dignidade do cargo”, “lealdade”, etc. Uma lei define entre os deveres dos policiais:

Evitar ocorrências desprimorosas ao bom nome e prestígio da organização policial (Polícia Civil e Polícia Técnica RS)

Outro estado tipifica como transgressão o cometimento de infrações penais, mas não todas elas, apenas que puderem definidas como ‘infamantes’.

Cometer qualquer tipo de infração penal que, por sua natureza, característica e configuração, seja considerada como infamante, de modo a incompatibilizar o servidor para o exercício da função policial. (Polícia Civil e Polícia Técnica PE)

Isso dificulta uma leitura objetiva de tais normas e gera insegurança jurídica, ao passo que reforça ainda mais a hierarquia pelo fato de que será o superior quem deverá interpretar os conceitos. Assim, um certo dispositivo pode ter um significado na leitura de um superior, enquanto que, em circunstâncias distintas, o mesmo preceito pode ser interpretado num sentido totalmente diferente.

A utilização de termos imprecisos abrange também a atitude dos agentes em relação ao trabalho, pois em vários estados a atuação “desidiosa” implica em transgressão disciplinar:

Proceder de forma desidiosa. (Polícia Civil AP; Polícia Civil e Polícia Técnica RO, MA)

Agir de forma desidiosa no desempenho de suas funções. (Polícia Civil PA, Polícia Civil e Polícia Técnica SC)

A moral defendida pelas legislações disciplinares não é estritamente uma moral individual, pois está pensada para preservar uma imagem organizacional. Algumas das transgressões tipificadas mostram de maneira clara que a razão última para sancionar o comportamento transgressor é a defesa do bom nome da instituição.

Deixar de pagar dívidas legítimas ou assumir compromissos superiores às suas possibilidades financeiras, de modo a comprometer o bom nome da instituição. (Polícia Civil e Polícia Técnica MG, TO)

Portar-se de modo inconveniente em lugar público, causando desprestígio a organização policial. (Polícia Civil e Polícia Técnica SC)

Na fixação das sanções disciplinares, serão consideradas as naturezas das infrações cometidas, os antecedentes funcionais, a repercussão, as consequências advindas para o serviço público e, em especial, para a instituição policial civil. (Polícia Civil e Polícia Técnica RR)

Praticar ato que importe em escândalo ou que concorra para comprometer a dignidade da função policial. (Polícia Civil e Polícia Técnica PE; Polícia Técnica AP)

Praticar ato que importe em escândalo ou que concorra para comprometer a função policial. (Polícia Civil e Polícia Técnica AP, AM, DF, MA, PI, TO)

Praticar atos que importe em escândalo ou que concorra para comprometer a instituição ou função policial. (Polícia Civil e Polícia Técnica MS; Polícia Civil PR)

Tecer comentários que possam gerar descrédito da Instituição Policial. (Polícia Civil e Polícia Técnica CE)

Paralelamente, a Polícia Civil e a Polícia Técnica do Rio Grande do Sul consideram como circunstância atenuante o fato de “ter sido cometida a transgressão no interesse da organização policial, ou em defesa do seu bom nome”. A defesa da imagem institucional está também associada à vedação de comentários cujo efeito seja questionar esta visão idealizada da corporação. Por exemplo, constitui como infração disciplinar:

Tecer comentários que possam gerar descrédito da instituição policial. (Polícia Civil e Polícia Técnica RO, CE, SP)

Esse tipo de dispositivos pode abafar as críticas e, de certo modo, colaborar na ocultação de irregularidades ocorridas dentro das corporações, com vistas a não gerar um descrédito institucional, muito embora, a longo prazo, este tipo de estratégias desemboca de fato em uma maior deslegitimação.

Apesar de as instituições policiais civis estarem distantes do conceito de instituição total de Goffman (2003), elas ainda possuem alguns traços de isolamento organizacional e um forte espírito do corpo. Nesse sentido, a regulação da vida privada dos policiais não é tão elevada quanto nas corporações militares, mas ainda é bastante significativa. A legislação disciplinar das instituições civis controla também a aparência física dos agentes, mas de uma forma genérica e não de forma tão detalhada quanto as PM's, que proibiam determinados estilos de indumentária. Em várias polícias civis, é transgressão:

Usar vestuário incompatível com o decoro da função (Polícia Civil e Polícia Técnica CE)

Descurar-se de sua aparência física ou do asseio (Polícia Civil e Polícia Técnica CE)

Usar no trabalho vestuário incompatível com o decoro das funções (Polícia Civil e Polícia Técnica MS)

Descuidar de sua aparência física ou do asseio (Polícia Civil e Polícia Técnica RO)

Apresentar-se ao serviço sem estar decentemente trajado e sem condições satisfatórias de higiene pessoal (Polícia Civil e Polícia Técnica SC)

Descurar de sua aparência física ou do asseio (Polícia Civil e Polícia Técnica SP)

Usar vestuário incompatível com decoro da função (Polícia Civil e Polícia Técnica SP)

Como estas prescrições são genéricas, não há, como acontecia nas Polícias Militares, transgressões especificamente formuladas para a aparência de homens ou de mulheres. De fato, não existem dispositivos presentes nas normas disciplinares das instituições civis que diferenciem os homens das mulheres, havendo, do ponto de vista formal, uma homogeneidade no tratamento dispensado aos profissionais de ambos os sexos.

Outro traço associado ao isolamento institucional é a resistência a compartilhar informações internas à organização com atores externos. O temor do legislador está especialmente referido à possibilidade de que a imprensa tenha acesso ao que acontece no serviço policial. Assim, em vários estados, constitui transgressão:

Veicular notícias sobre serviços ou tarefas em desenvolvimento ou realizadas pela repartição ou contribuir para que sejam divulgadas ou, ainda, conceder entrevistas sobre as mesmas, sem autorização da autoridade competente. (Polícia Civil e Polícia Técnica SC; Polícia Civil AP)

Divulgar ou propiciar a divulgação através da imprensa fatos ocorridos em repartição policial. (Polícia Civil e Polícia Técnica AP, ES)

Divulgar, através dos meios de comunicação, fato ocorrido na repartição ou proporcionar-lhe divulgação, sem prévia e expressa autorização, salvo se for o titular do órgão ou unidade policial. (Polícia Civil MT)

Divulgar ou propiciar a divulgação, por meio da imprensa falada, escrita ou televisada, sem autorização da autoridade competente, notícia ou fatos de caráter policial ou relativos aos policiais civis (Polícia Civil e Polícia Técnica MS, RO)

Divulgar, através da imprensa escrita, falada ou televisionada, fatos ocorridos na repartição ou propiciar-lhe divulgação (Polícia Civil e Polícia Técnica PI)

Divulgar, por meio da imprensa escrita, falada ou televisionada, ou na rede mundial de computadores, ou por qualquer outro meio, fato ocorrido na repartição ou propiciar-lhe a divulgação sem anuência do respectivo superior hierárquico, bem como, do prévio conhecimento da respectiva assessoria de comunicação (Polícia Civil e Polícia Técnica AM)

Conceder, sem expressa autorização e através de qualquer meio de divulgação, entrevista sobre assuntos políticos ou da administração pública. (Polícia Civil e Polícia Técnica BA)

Divulgar, através da imprensa escrita, falada ou televisionada, fatos ocorridos na repartição, propiciar-lhes a divulgação, bem como referir-se desrespeitosa e depreciativamente às autoridades e atos da administração. (Polícia Civil e Polícia Técnica DF)

Divulgar, através de qualquer veículo de comunicação; fatos ocorridos na repartição; propiciar-lhe a divulgação; ou facilitar de qualquer modo o seu conhecimento à pessoa não autorizada a tal. (Polícia Civil e Polícia Técnica PE)

Propiciar a divulgação de assunto da unidade policial ou de fato ali ocorrido, ou divulgá-lo, por qualquer meio, em desacordo com a legislação ou orientação pertinente. (Polícia Civil e Polícia Técnica AC)

Discutir ou provocar discussões pela imprensa sobre assuntos policiais, excetuando-se os de natureza exclusivamente técnica, quando devidamente autorizado. (Polícia Civil e Polícia Técnica TO)

A imprensa é vista como um risco à integridade institucional, ao invés de ser um canal de comunicação com a sociedade. Essas legislações não parecem sequer cogitar uma política de divulgação de informações, que seria de grande relevância para uma segurança pública moderna, democrática e participativa.

Algumas leis parecem deixar claro que tudo o que ocorre nas repartições policiais é sigiloso, tal que qualquer informação interna só pode ser divulgada com autorização. Por exemplo, há legislações que incluem explicitamente as informações não reservadas entre as que não podem ser difundidas, estabelecendo assim um sigilo aparentemente total. São tipificadas como transgressões⁷:

Publicar, sem ordem expressa da autoridade competente, documentos oficiais, embora não reservados, ou ensejar a divulgação do seu conteúdo no todo ou em parte. (Polícia Civil e Polícia Técnica PI, DF, GO)

Publicar, sem autorização expressa da autoridade competente, documentos oficiais, embora não reservados, ou ensejar divulgação de seu conteúdo no todo ou em parte. (Polícia Civil e Polícia Técnica TO)

Publicar, sem ordem expressa da autoridade competente, ou dar oportunidade que se divulguem, documentos oficiais, ainda que não classificados como reservados. (Polícia Civil e Polícia Técnica MG)

Por fim, algumas legislações reconhecem explicitamente que o bem jurídico a ser protegido através da vedação das informações é o bom nome da instituição.

Concorrer para a divulgação, por qualquer meio, de fatos ocorridos na repartição suscetíveis de provocar escândalo e desprestígio à organização policial. (Polícia Civil e Polícia Técnica BA)

Concorrer para a divulgação, através da imprensa falada, escrita, televisionada, de fatos ocorridos na repartição, suscetíveis de provocar escândalo e desprestígio à organização policial. (Polícia Civil e Polícia Técnica MG)

De forma geral, poder-se-ia concluir que o anonimato é uma prática tanto ou mais condenada nas legislações civis do que nas polícias militares. Em muitos estados, o anonimato não é aceito sob nenhuma circunstância, enquanto que em alguns é vedado apenas o seu uso com fins de prejudicar terceiros.

Utilizar-se do anonimato para qualquer fim. (Polícia Civil e Polícia Técnica DF, TO, MG, AP, GO, PE, AM)

Utilizar o anonimato para prejuízo da instituição ou de companheiros. (Polícia Civil e Polícia Técnica PB, RN)

Como já mencionado, essa aversão ao anonimato fortalece a resistência ao controle externo de forma geral e a todas as instituições que recebem e encaminham

⁷ Grifos nossos.

denúncias anônimas, particularmente contra policiais, como é o caso das Ouvidorias de Polícia.

Por sua vez, os policiais subordinados ficam sem voz, porque não podem falar publicamente sobre assuntos internos da corporação. De forma geral, são os superiores os que, se desejarem, podem manter contato com a imprensa e com a sociedade, o que reforça a hierarquia interna das corporações. Por outro lado, a proibição não é apenas de divulgar fatos, mas estende-se também a manifestar visões críticas contra superiores ou autoridades.

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. (Polícia Civil e Polícia Técnica RS)

Cometer opiniões ou conceitos desfavoráveis aos superiores hierárquicos. (Polícia Civil e Polícia Técnica RJ)

Obviamente, estes dispositivos podem ser utilizados para silenciar erros, abusos e irregularidades dentro da organização, militando contra o controle externo e a transparência institucional. Além disso, estas disposições empobrecem o debate interno e impedem uma contribuição maior dos profissionais para o desempenho institucional, o que contradiz a Portaria Interministerial SEDH/MJ Nº 2. Na literatura sobre polícia, alguns autores afirmam que a polícia busca mecanismos protetores ao contágio com o mundo civil, a fim de serem resguardadas a hierarquia, a disciplina e a unidade interna (Coelho, 1976), pois quando esses mecanismos se degeneram, a organização policial tem medo de se tornar vulnerável e aberta ao mundo externo.

Por outro lado, o policial não pode discordar publicamente de decisões do executivo ou do judiciário. Com efeito, os direitos de livre expressão e manifestação de opinião são tolhidos nas corporações. Por exemplo, configura transgressão disciplinar:

Desrespeitar ou procrastinar o cumprimento de decisão judicial ou criticá-la (Polícia Civil e Polícia Técnica RJ)

Desrespeitar ou procrastinar o cumprimento de decisão ou ordem judicial, bem como sobre elas emitir opinião de crítica (Polícia Civil AP)

O perfil de policial que se depreende do sistema disciplinar é um profissional passivo, que não pode tomar iniciativas por medo de sofrer represálias e deve se limitar a obedecer ordens. O caso extremo desta tendência está representado pelos estados onde os policiais são proibidos, inclusive, de revelar publicamente sua profissão. O trabalho policial, pois, se confunde com o serviço secreto e, com isso, se distancia de uma concepção de segurança pública aberta e democrática. Nesses lugares, é transgressão:

Revelar sua qualidade de policial fora dos casos necessários ou convenientes ao serviço. (Polícia Civil e Polícia Técnica PI, TO, GO, MA)

As polícias civis, diferentemente das militares, não são forças de reserva do exército. No entanto, as legislações de alguns estados ainda contêm resquícios inspirados na noção de Segurança Nacional, tal que a separação entre esta última e a segurança pública não está claramente delimitada. Em vários estados constitui transgressão:

Deixar de comunicar ou omitir às autoridades competentes qualquer fato que coloque em risco ou atente contra as instituições civis ou militares ou contra a Segurança Nacional. (Polícia Civil e Polícia Técnica BA)

Praticar ato definido como crime contra a Administração Pública, a fé pública ou a Fazenda Pública, ou previsto na Lei de Segurança Nacional. (Polícia Civil e Polícia Técnica AC)

Considerando todos os argumentos e evidências apresentados, é possível concluir que:

- As legislações disciplinares das instituições policiais civis depreendem um espírito conservador e autoritário, em que as prioridades são a preservação da imagem institucional, a regulação das relações entre os membros da corporação e o fortalecimento da disciplina e a hierarquia. Paralelamente, a normatização da relação entre policiais e cidadãos e o estabelecimento de limites à ação dos agentes do estado são relegadas a um segundo plano. Tudo isso se aplica, sobretudo, às Polícias Civis e às Polícias Técnicas, sendo que a Polícia Federal e a Polícia Rodoviária Federal possuem sistemas disciplinares mais modernos e abertos.
- Embora a hierarquia seja menos enfatizada do que nas instituições militares, esse princípio ainda se manifesta com certa rigidez.
- O sistema disciplinar está baseado com frequência em conceitos ambíguos de difícil tradução positiva, o que incrementa a insegurança jurídica e amplia a discricionariedade dos operadores de mais alto nível na hierarquia.
- Os policiais têm diversos direitos básicos restringidos, como o de expressão e o de participação na discussão e formulação de políticas públicas.
- O sistema disciplinar regula também, em parte, a vida privada dos agentes.
- O modelo policial refletido na legislação disciplinar não condiz com uma segurança pública democrática e participativa, nem com a necessária transparência exigível de qualquer instituição pública.

8. UM OLHAR INTERNACIONAL: LEGISLAÇÕES DISCIPLINARES DE DIVERSOS PAÍSES

8.1. LEGISLAÇÕES DISCIPLINARES NA AMÉRICA LATINA

8.1.1. Polícia Federal Argentina

A Polícia Federal Argentina é uma instituição civil armada, dependente do Ministério do Interior. A conduta disciplinar dos seus membros é regulada pela Lei 21.965 (LEY PARA EL PERSONAL DE LA POLICIA FEDERAL ARGENTINA) publicada em 2 de abril de 1979, que é regulamentada pelo DECRETO NACIONAL 1.866 publicado em 11 de Agosto de 1983.

Em outras palavras, apesar de ser uma polícia civil, a sua estrutura normativa foi criada em plena ditadura militar e conserva traços característicos do militarismo e do autoritarismo.

Entre eles, destaca como é costume a centralidade da hierarquia e da disciplina. O Regulamento não deixa lugar a dúvidas.

ARTICULO 6.- La disciplina es la base de la Institución. La sujeción al régimen disciplinario se manifiesta por la subordinación, el respeto y la obediencia a las órdenes del superior, a la vez que por la voluntad de alcanzar el fin que esas órdenes se proponen. El deber de obediencia al superior en las órdenes del servicio se cumple en todo tiempo y lugar.

Uma das manifestações clássicas da prevalência da disciplina inclusive sobre o princípio de legalidade é a obrigação de obedecer a ordens em todos os casos, mesmo quando elas sejam ilegais. O subordinado deve obedecer a ordens e não pode nem fazer observações sobre elas, a não ser que ele suspeite que o superior ignore fatos relevantes que podem impactar o serviço. Conforme reza o Regulamento:

ARTICULO 9.- El subalterno no debe hacer observaciones sobre las órdenes que recibe, pero puede pedir aclaraciones cuando no las haya entendido; sin embargo, cuando crea que la ejecución de una orden recibida puede perjudicar al servicio a causa de circunstancias ignoradas por el superior, debe advertírselo respetuosamente.

A única ressalva a este princípio aparece no artigo 532 do Regulamento, que afirma que a responsabilidade da ordem é sempre do superior, exceto quando houver ‘violação notória às leis e regulamentos’:

ARTICULO 532 - En la ejecución de una orden del servicio será responsable el superior que la hubiera impartido y el subalterno no cometerá falta, sino cuando se hubiera apartado de aquella, excedido en su ejecución o en violación notoria a las leyes o los reglamentos.

De qualquer forma, esta última cláusula parece entrar em contradição com o artigo 9 que acabamos de expor, pois não fica claro como o subordinado pode resistir a uma ordem se nem sequer pode formular observações sobre ela.

Um segundo traço típico de instituições militares é o espírito de corpo e a tentativa de proteger, sobretudo, a instituição e a sua imagem. Assim, os deveres do policial estabelecidos no Artigo 8 da Lei 21.965 são os seguintes:

ART. 8.- El estado policial supone los siguientes deberes comunes al personal en actividad o retiro:

a) Adecuar su conducta pública y privada a normas éticas, acordes con el estado policial.

b) No integrar, participar o adherir al accionar de entidades políticas, culturales o religiosas que atenten contra la tradición, la Institución, la Patria y sus símbolos.

c) Defender, conservar y acrecentar el honor y el prestigio⁸ de la POLICIA FEDERAL ARGENTINA.

⁸ O grifo é nosso.

d) Defender contra las vías de hecho, la vida, la libertad y la propiedad de las personas aun a riesgo de su vida o integridad personal.

Nesse artigo podemos encontrar, além do objetivo de manter a honra da instituição, exortações a defender uma moral tradicional (*tradición*), uma menção ao conceito de ‘pátria’, central na doutrina militar, e um apelo ao heroísmo como obrigação, pois o policial deve arriscar a vida se necessário.

Como acontecia na legislação disciplinar brasileira, é comum a utilização de conceitos ambíguos de caráter moral, que possuem uma difícil tradução positiva e que, portanto, geram insegurança jurídica. Entre eles podemos mencionar ‘delito infamante’ (Artigo 776 do Regulamento), ‘fraqueza moral’ (*debilidad moral*) (artigo 535, inciso u do Regulamento), ‘decoro’ (artigo 11, inciso f da Lei), ‘desgosto no serviço’ ou uma ‘atitude morna’ (*tibieza*) em relação ao cumprimento de ordens:

Todo policía debe manifestarse siempre conforme con su estado y situación. Si estuviera disconforme, deberá hacerlo saber a su superior. Cualquier actitud que pudiera infundir disgusto en el servicio o tibieza en el cumplimiento de las órdenes, se considerará falta, tanto más grave cuanto mayor sea el grado del policía que lo motive. (Artigo 13 do Regulamento)

Muitos desses conceitos são familiares nos códigos brasileiros, particularmente o decoro e a desídia, que seria o equivalente da ‘tibieza’.

Por outro lado, a insegurança jurídica é máxima quando o Regulamento define como transgressão tudo aquilo que compromete deveres e obrigações policiais não apenas explícitos na legislação, mas também implícitos nela.

ARTICULO 531 - Constituirá falta disciplinaria toda transgresión a los deberes y obligaciones policiales establecidos expresa o implícitamente⁹ en los reglamentos o disposiciones en vigencia.

Em outras palavras, um policial pode ser sancionado por condutas que só estão proscritas de forma ‘implícita’, o que compromete seriamente o princípio de legalidade segundo o qual ninguém pode ser punido por um comportamento que não esteja previamente tipificado como ilegal.

Em relação ao isolamento institucional, a legislação disciplinar proíbe, como muitas das suas homólogas brasileiras, a divulgação de informações mesmo que não sejam confidenciais. Essas disposições militam contra a transparência institucional e não condizem com uma segurança pública moderna e democrática. O Regulamento considera falta disciplinar:

La transmisión de informes o noticias sobre órdenes recibidas o sobre cualquier asunto del servicio sin haber sido autorizado para ello; (Artigo 537, inciso p)

Outro aspecto tipicamente remanescente de instituições militares, que se assemelha ao conceito de instituição total, é a obrigatoriedade de os agentes policiais pedirem permissão antes de poder casar com alguém, pois o noivo ou a noiva precisam ser aprovados pela instituição.

⁹ O grifo é nosso.

Para contraer matrimonio el personal superior formulará la solicitud en nota dirigida por vía jerárquica a la Superintendencia de PERSONAL con una antelación de SESENTA (60) días. El Jefe de la dependencia donde revistara el peticionante acompañará en todos los casos los datos de identidad de la persona con la que éste desea contraer enlace, de sus padres y hermanos y otros miembros de su grupo familiar con los que pudiera convivir. Efectuadas las averiguaciones y comprobaciones del caso, la Superintendencia de PERSONAL dictará la resolución que corresponda, la que será notificada al solicitante. (ARTICULO 260 do Regulamento)

Outro aspecto em que a Polícia Argentina se aproxima à ideia de instituição total é a regulação da conduta privada dos seus membros. O artigo 537 do regulamento define como faltas as condutas “da vida social ou privada quando transcendam a terceiros” (inciso f’). Entre os comportamentos privados vedados por este mesmo artigo estão o jogo (inciso k), a embriaguez (inciso q), as dívidas frequentes (inciso y) e o tratamento de pessoas de má reputação (artigo 535, inciso p).

O sistema disciplinar característico de instituições disciplinares está estruturado sobre a hierarquia, de forma que contempla basicamente o cenário de superiores punindo inferiores, reforçando assim a disciplina, até o ponto de que a responsabilidade disciplinar cabe exclusivamente ao oficial de maior rango presente no momento. Conforme estipula o Regulamento:

ARTICULO 594 - Cuando una falta hubiera sido cometida en presencia de un superior a quien correspondería reprimirla, ningún subalterno podrá hacerlo, excepto que le fuera ordenado por aquél.

Curiosamente, se as regulações disciplinares das corporações militares de segurança pública no Brasil concebem o relacionamento entre superiores e inferiores como uma “família militar”, em que os oficiais se interessam pelos problemas dos subordinados, a recomendação na Polícia Argentina é manter a distância, evitando tanto a intimidade quanto a grossura.

Todo superior debe mantener entre sus subordinados una estricta disciplina; se abstendrá de mostrar preferencias hacia alguno, tratando de proceder siempre con equidad y justicia; usará con todos igual firmeza y cortesía, evitando en el trato tanto la rudeza como la familiaridad. (Artigo 12 do Regulamento)

O Regulamento define, dentro das faltas disciplinares, aquelas que são graves e aquelas que são leves, do que resultaria uma classificação em três tipos: a) graves; b) leves; c) faltas disciplinares que não foram definidas como graves nem leves. Entretanto, embora as duas primeiras estejam definidas na lei, o peso dessa tipificação é relativo porque qualquer falta pode ser considerada grave em determinadas circunstâncias:

Serán faltas graves además de las establecidas en el artículo precedente, aquellas que por su naturaleza, las circunstancias en que fueran cometidas, su repercusión o trascendencia en el servicio, merezcan tal calificación. (Artigo 536 do Regulamento)

A diferenciação entre as faltas graves e leves é transcendental do ponto de vista procedimental, entretanto, porque só as primeiras precisam de um processo disciplinar. As sanções por faltas leves, por sua vez, podem ser aplicadas com o único requisito de notificar o sancionado e ouvi-lo. O Regulamento nem sequer estipula que esta escuta da visão do funcionário sancionado deva ser feita *antes* da imposição da sanção:

ARTICULO 601 - Las faltas leves se reprimirán sin llenarse otra formalidad que la de notificar al sancionado, dejar constancia del castigo y disponer lo necesario para su cumplimiento.

ARTICULO 602 - En la aplicación de sanciones directas por faltas leves, quien disponga el castigo deberá escuchar al inculpado, debiendo dejar constancia de ello en la nota a que se refiere el artículo 551 de esta Reglamentación.

Em outras palavras, no caso de faltas leves o sistema disciplinar prima pela celeridade e pela hierarquia, ignorando o direito de defesa. As faltas graves precisarão da instrução de um processo disciplinar salvo se: a) a existência da falta for notória; b) houver reconhecimento do imputado; c) a sanção seja apenas de prisão; d) não haja particulares envolvidos. Este instituto é semelhante ao da ‘verdade sabida’ em algumas legislações brasileiras. Em ambos os casos os princípios do contraditório e da ampla defesa são flagrantemente violados.

As sanções disciplinares contempladas na Lei 21.965 (artigo 118) incluem dois pontos polêmicos:

- a) Advertência, que pode ser individual ou coletiva (Artigo 548 do Regulamento). Este é o primeiro caso de sanção coletiva encontrado numa legislação disciplinar, contrariando o princípio de vedação de punições coletivas presente em numerosos diplomas legais, desde a Convenção de Genebra em 1949 até a Lei de Execuções Penais brasileira;
- b) Detenção ou prisão, por no máximo 60 dias;

A prisão disciplinar é um instituto que impõe a pena mais grave, a de privação de liberdade, por motivos apenas administrativos e que está em retrocesso no mundo não militar. No caso da Polícia Federal Argentina, além da existência de prisão disciplinar como punição, é possível também a prisão temporal de até 30 dias nos casos em que a investigação possa ser afetada pela liberdade do indiciado (artigo 644 do Regulamento).

O cumprimento das sanções não é isonômico dentro da corporação, pois, como era o caso em alguns estados brasileiros, os oficiais superiores têm alguns privilégios relativos ao lugar onde podem cumprir a detenção:

*Para el cumplimiento de las sanciones se tendrán en cuenta las siguientes normas:
a) Los oficiales superiores y jefes cumplirán el arresto con perjuicio del servicio, en sus domicilios. (Artigo 556 do Regulamento)*

No procedimento disciplinar, a legislação contempla a criação de um órgão colegiado, o Conselho de Disciplina, mas apenas para os oficiais superiores (artigo 787 do Regulamento), num claro paralelismo com as organizações militares.

Na hora de dosar a pena, o julgador deverá considerar as circunstâncias dos fatos e os antecedentes do sancionado (artigo 565 do Regulamento). Posteriormente à sua aplicação, a pena pode ser agravada em diversas circunstâncias, entre elas quando os fatos afetem o prestígio da instituição (artigo 567, inciso b do Regulamento) ou quando a falta tenha sido cometida em presença de subordinados (artigo 567, inciso f do Regulamento). A pena também pode ser atenuada por inexperiência ou boa conduta

prévia do infrator ou por ter sido cometida a falta no bem do serviço ou perante abuso de superior (Artigo 571 do Regulamento). Por sua vez, o Chefe da Polícia Federal pode também suspender ou comutar a pena, eximindo do seu cumprimento. O resultado destes dispositivos, como já foi analisado no caso brasileiro, é a insegurança jurídica para os sancionados e o aumento de poder para os superiores hierárquicos, que são, afinal, os beneficiários centrais do sistema disciplinar.

O policial que se julgar injustiçado tem direito a apresentar recurso, que terá apenas efeito devolutivo e não suspensivo da pena (artigo 681 do Regulamento).

Em relação às questões de gênero, a legislação argentina parece mais avançada do que suas homólogas brasileiras. No caso de detenções por faltas leves, o pessoal feminino pode se retirar ao seu domicílio entre 22 e 6 horas da manhã (Artigo 556, inciso 6 do Regulamento) e, enquanto estiver em período de amamentação, terá a medida suspensa. De forma mais geral e afetando aos agentes de ambos os sexos, licenças por doença, gravidez, casamento, nascimento e falecimento suspendem o cumprimento da detenção.

Por outro lado, o Regulamento especifica faculdades disciplinares específicas para os oficiais superiores femininos.

ARTICULO 580 - El personal superior femenino tendrá facultades disciplinarias respecto de los integrantes de su misma especialidad y de otros escalafones cuando le estén directamente subordinados.

8.1.2. Polícia Nacional da Colômbia

A Polícia Nacional da Colômbia é uma corporação militar subordinada ao Ministério da Defesa e com jurisdição sobre o conjunto do país. Diferentemente de outros países que possuem diversas polícias com mandatos diferentes sobre o mesmo território, a Colômbia apresenta um modelo de segurança com uma única polícia, a 'Policía Nacional', e com uma particularidade interessante. A Polícia está vinculada organicamente ao Ministério de Defesa, mas operativamente apresenta uma dupla dependência: do Ministério e dos prefeitos. Assim, algumas prefeituras, como a de Bogotá, exercem um controle direto sobre as atividades policiais e ainda contribuem significativamente para o seu financiamento.

A legislação disciplinar da Polícia Nacional depende, sobretudo, da Lei 1.015 publicada em 7 de fevereiro de 2006, que cria um Regime Disciplinar específico para a instituição. De forma menos específica, aplica-se também a Lei 734 de 5 de fevereiro de 2002 que institui o 'Código Disciplinar Único' para os funcionários públicos. De acordo com o 'Princípio de Especialidade', expresso na lei 1.015 de 2006, os policiais estão sujeitos à legislação disciplinar aplicável aos funcionários públicos:

ARTÍCULO 21. ESPECIALIDAD. En desarrollo de los postulados constitucionales, al personal policial le serán aplicables las faltas y sanciones de que trata este régimen disciplinario propio, así como las faltas aplicables a los demás servidores públicos que sean procedentes.

De acordo com a Cartilha Disciplinar ('Cartilla Disciplinaria') publicada pela Polícia Nacional, além destas leis específicas, outras leis comuns também podem resultar em sanções para policiais, entre elas:

- a) Código de Infância e Adolescência (Lei 1098 de 8 de novembro de 2006) que proíbe a utilização de algemas em crianças e adolescentes e o uso de armas para evitar a evasão de criança ou adolescente, exceto se há um risco grave e iminente contra o funcionário;
- b) Lei contra o Assédio no Trabalho (lei 1010 de 23 de janeiro de 2006), que define como falta gravíssima o assédio cometido por servidor;
- c) Código de Processo Penal (lei 906 de 31 de agosto de 2004).

A legislação disciplinar colombiana é bastante recente e ela consegue incorporar princípios internacionais e uma visão mais democrática da segurança pública.

A lei de 2002 sobre funcionários públicos distingue dois tipos de investigações:

- a) a 'Indagação Preliminar', que pode se estender por 6 meses e mais 6 meses em casos de violação aos Direitos Humanos ou ao Direito Internacional Humanitário e que resulta em arquivamento ou na abertura de 'investigação disciplinar';
- b) a 'Investigação Disciplinar', que pode durar até 6 meses, com possibilidade de prorrogação.

Entretanto, quando a falta for leve e o funcionário for surpreendido em flagrante ou confessar, a lei prescreve um 'Procedimento Verbal' abreviado, através de uma audiência em que o servidor será ouvido e poderá realizar alegações. Se insatisfeito com o resultado, ele ou ela pode recorrer da decisão. Observe-se que mesmo num processo célere e oral como este, o legislador não ignorou o direito de defesa na audiência oral, diferentemente do que ocorria na legislação argentina.

Por sua vez, a lei 734 de 2002, o Código Disciplinar Único, estabelece que quando a infração à ordem administrativa seja leve, o chefe imediato chamará a atenção do funcionário por escrito, num mecanismo sem formalismo processual algum, isto é, sem direito de defesa. Essa admoestação é anotada na ficha funcional, mas pelo menos não gera antecedente disciplinar.

Por outro lado, a lei 734 de 2002 prevê um amplo direito de defesa nos processos, incluindo a possibilidade de ter acesso aos autos e obter cópia deles, designar um defensor, ser ouvido em versão livre, apresentar provas e alegações, e impugnar as decisões. Esse diploma também recolhe a proibição da 'reformatio in pejus' (artigo 116), ou seja, estabelece que o superior que resolve a apelação do sancionado não pode agravar a pena.

A lei 1015 de 2006, específica para funcionários policiais, recolhe explicitamente no seu Título I os princípios básicos em que se inspira a legislação disciplinar, entre eles: o devido processo (art. 5), in dúbio pro réu (art. 6), a presunção de inocência (art. 7), a

gratuidade das atuações disciplinares (art. 8), non bis in idem (art. 9), a celeridade do processo (art. 10), a retroatividade da lei só em casos que favoreçam ao réu (art. 12), o contraditório (art. 16), a igualdade perante a lei e a não discriminação por razão de sexo, raça, nacionalidade, língua, religião ou escolaridade (art. 13). Entre as finalidades da sanção se estabelecem a correição, mas também a prevenção (art. 14).

Talvez o ponto mais avançado da lei é o seu reconhecimento, no artigo 20, no sentido de que onde a lei for omissa, aplicar-se-ão os Tratados Internacionais sobre Direitos Humanos ratificados pelo país.

Obviamente, a obediência é um princípio institucional importante, mas não por cima da legalidade, pois o artigo 29 especifica que o funcionário não é obrigado a cumprir ordem ilegítima e, ainda, que será responsabilizado se o faz:

ORDEN ILEGÍTIMA. La orden es ilegítima cuando excede los límites de la competencia o conduce manifiestamente a la violación de la Constitución Política, la ley, las normas institucionales o las órdenes legítimas superiores.

PARÁGRAFO. Si la orden es ilegítima, el subalterno no está obligado a obedecerla; en caso de hacerlo la responsabilidad recaerá sobre el superior que emite la orden y el subalterno que la cumple o ejecuta.

Outro aspecto avançado é a relativização do conduto regulamentar na área disciplinar, o que permite que subordinados possam fazer denúncias contra superiores sem que estas passem por estes últimos:

ARTÍCULO 31. PRETERMISIÓN DEL CONDUCTO REGULAR. El conducto regular podrá pretermirse ante hechos o circunstancias especiales, cuando de su observancia se deriven resultados perjudiciales.

PARÁGRAFO 1o. Restablecimiento del conducto regular. Cuando un subalterno reciba directamente una orden, instrucción o consigna de una instancia superior a su comandante, deberá cumplirla pero está obligado a informarle inmediatamente.

PARÁGRAFO 2o. En los aspectos relacionados con asuntos disciplinarios, no es exigible el conducto regular.

Por sua vez, o Código Disciplinar Único' de 2002 contém um dispositivo para evitar os ataques contra os grupos sociais e, em última instância, para prevenir o genocídio:

FALTAS GRAVÍSIMAS. Son faltas gravísimas las siguientes:

[...]

5. Realizar cualquiera de los actos mencionados a continuación con la intención de destruir, total o parcialmente, a un grupo nacional, étnico, racial, religioso, político o social:

- a) Lesión grave a la integridad física o mental de los miembros del grupo;*
- b) Sometimiento intencional del grupo a condiciones de existencia que hayan de acarrear su destrucción física, total o parcial;*
- c) Medidas destinadas a impedir los nacimientos en el seno del grupo;*
- d) Traslado por la fuerza de miembros del grupo.*

O Código Disciplinar Único' também tipifica a tortura como falta gravíssima (artigo 48, inciso 9):

Infligir a una persona dolores o sufrimientos graves físicos o psíquicos con el fin de obtener de ella o de un tercero información o confesión, de castigarla por un acto por ella cometido o que se sospecha que ha cometido o de intimidarla o coaccionarla por cualquier razón que comporte algún tipo de discriminación.

A lei de 2006 enumera três tipos de faltas: leves, graves e gravíssimas e especifica quais condutas se enquadram em cada caso. Um ponto que chama poderosamente a atenção é que a definição como falta dos delitos ou contravenções que afetem a 'imagem' ou o 'decoro' institucional, que figuravam originalmente na lei, foram revogados.

ARTÍCULO 34. FALTAS GRAVÍSIMAS. Son faltas gravísimas las siguientes:

[.....]

10. <Numeral CONDICIONALMENTE executable, aparte tachado INEXEQUIBLE> Incurrir en la comisión de conducta descrita en la ley como delito, ~~que empañe o afecte el decoro, la dignidad, la imagen, la credibilidad, el respeto o el prestigio de la Institución~~, cuando se encuentre en situaciones administrativas tales como: Franquicia, permiso, licencia, vacaciones, suspendido, incapacitado, excusado de servicio, o en hospitalización.

ARTÍCULO 35. FALTAS GRAVES. Son faltas graves:

[....]

18. <Numeral CONDICIONALMENTE executable, aparte tachado INEXEQUIBLE> Incurrir en la comisión de conducta descrita en la ley como contravención, ~~que empañe o afecte el decoro, la dignidad, la imagen, la credibilidad, el respeto o el prestigio de la Institución~~, cuando se encuentre en situaciones administrativas tales como: Franquicia, permiso, licencia, vacaciones, suspendido, incapacitado, excusado de servicio, o en hospitalización.

Isto pode ser interpretado em duas direções, ambas positivas. Uma é o fim da prioridade, em termos disciplinares, da imagem institucional sobre as condutas objetivas tipificadas desenvolvidas pelos indivíduos. A outra é o abandono de termos imprecisos que trazem insegurança jurídica.

Um dispositivo moderno é aquele que proscree a representação ou assessoria em assuntos relacionados com o cargo no período de um ano depois de ter deixado a função. Essa quarentena para evitar a colusão de interesses públicos e privados é comum, por exemplo, na área econômica dos governos, mas é novidade na área de segurança pública.

ARTÍCULO 34. FALTAS GRAVÍSIMAS. Son faltas gravísimas las siguientes:

[...]

17. Prestar, a título particular, servicios de asistencia, representación o asesoría en asuntos relacionados con las funciones propias del cargo, hasta por un término de un año después del retiro del cargo o permitir que ello ocurra; el término será indefinido en el tiempo respecto de los asuntos concretos de los cuales el servidor conoció en ejercicio de sus funciones.

Outras disposições que revelam uma sensibilidade para os novos direitos é a consideração em relação aos deficientes físicos ou psíquicos e a proteção dos animais:

ARTÍCULO 35. FALTAS GRAVES. Son faltas graves:

[...]

11. Asignar al personal con alguna limitación física o síquica prescrita por autoridad médica institucional competente, servicios que no estén en condiciones de prestar.

ARTÍCULO 36. FALTAS LEVES. Son faltas leves las siguientes:

[...]

12. Ejecutar actos violentos contra animales.

A pesar de ser um diploma moderno, há também alguns pontos em comuns com os códigos mais antigos, como a referência a termos morais ambíguos como ‘displicência’, ‘murmuração’ e ‘apatia’.

ARTÍCULO 36. FALTAS LEVES. Son faltas leves las siguientes:

[...]

3. Asumir actitudes displicentes ante una orden, una instrucción, un llamado de atención o una sanción.

4. Realizar, permitir o tolerar la murmuración o crítica malintencionada contra cualquier servidor público.

[...]

8. Proceder con negligencia o desinterés en los deberes relacionados con el bienestar, la atención y orientación del personal bajo su mando.

[...]

17. Demostrar apatía o desinterés en el desarrollo del servicio, en los trabajos de equipo o en las tareas individuales que de ellos se desprendan.

Além da gravidade de cada falta, a lei distingue, dentro de cada tipo, as infrações dolosas das culposas, culposas graves e culposas gravíssimas. De acordo com essa classificação, o diploma legal estabelece a sanções a serem impostas. Neste sentido, o nível de segurança jurídica é de objetividade das decisões é muito superior ao encontrado em outros países.

A dosagem da pena deverá contemplar uma série de circunstâncias, incluindo a reincidência, a conduta anterior, a confissão, a tentativa de ressarcir o dano e a transcendência institucional (artigo 40 da Lei 1015 de 2006).

O texto legal estabelece também causas de justificação que anulam a anti-juridicidade da conduta (artigo 41 da Lei 1015), entre elas força maior, insuperável coação, convicção ‘errada e invencível’ de que o comportamento não constitui falta e inimputabilidade.

Apesar de não enfatizar excessivamente o princípio da hierarquia, a lei reconhece responsabilidades disciplinares apenas aos oficiais (artigo 44).

A lei 734 de 2002, apesar do seu caráter avançado, ainda retém alguns dispositivos herdeiros de uma moral conservadora. Por exemplo, proíbe “executar no lugar de trabalho atos que atentem contra a moral ou os bons costumes” (artigo 35, inciso 9) e tipifica como falta gravíssima “exercer atividades ou receber benefícios de negócios incompatíveis com o bom nome e o prestígio da instituição” (artigo 48, inciso 45).

8.1.3. Carabineros do Chile

Os Carabineros constituem uma força policial de natureza militar e são subordinados ao Ministério da Defesa Nacional, vinculando-se administrativamente a esse órgão através da Subsecretaria dos Carabineros. Tal instituição exerce as seguintes funções: prevenção, controle da ordem pública, educação, solidariedade social e integração nacional (artículo 2. ‘Reglamento de Organización de Carabineros de Chile’ n° 1 de 1995).

O Regulamento Disciplinar de tal corporação é datado de 17 de julho de 1967 (Reglamento de Disciplina de Carabineros de Chile n° 11 - Diário Oficial n° 26.794). Essa norma foi modificada recentemente, através do Decreto Supremo n° 403, de 23 de setembro de 2000. Por um lado, o momento de publicação da norma original reflete a época em que foi elaborada. O regulamento de 1967 contém artigos pouco democráticos e está voltado basicamente para a regulação das relações intra-institucionais, em detrimento do contato do policial com a população. Por outro lado, o decreto do ano 2000, apesar de ser mais recente e de ter sido publicado num período de restauração democrática, preservou o mesmo teor do momento do regulamento anterior.

Com um conteúdo bastante similar ao presente nas normas das polícias militares no Brasil, a lei disciplinar dos Carabineros prioriza a todo o momento a disciplina e a hierarquia, ambas consideradas como princípios basilares da organização. Vários dispositivos presentes na norma têm como objetivo regulamentar a maneira pela qual esses dois princípios devem ser respeitados. O artigo 8 do Título III estipula:

La expresión “Mi” seguida del grado jerárquico correspondiente se empleará por todo el personal de la Institución en el trato de subalterno a superior, siempre que éste sea de fila o asimilado.

Los inferiores en grados o antigüedad, en toda ocasión o circunstancia, deben a SUS superiores deferencia y respeto, aunque éstos vistan traje de civil.

Diversos artigos frisam a importância de respeitar o conduto regular. Apenas em circunstâncias excepcionais o policial subordinado pode romper com o conduto regular e acionar um superior que não seja o superior direto. Tal fato é permitido somente nas situações em que o subordinado não consegue acessar o superior direto (artigo 55 “c”). No entanto, ainda assim, no momento em que tiver uma oportunidade, o recorrente estará obrigado a informar a seus chefes imediatos os fatos e circunstâncias que o impediram de respeitar o canal regulamentar. Esses preceitos reforçam a cadeia hierárquica na corporação, deixando pouco espaço para críticas ou denúncias.

Os superiores, assim que souberem do cometimento de uma falta por parte de um subordinado, estão obrigados a realizar os procedimentos administrativos da maneira mais célere possível, dentro dos limites de suas atribuições (artigo 10). Uma falta deverá ser avaliada por um só superior e deverá ser punida com uma só sanção disciplinar (artigo 13).

Não serão aplicados castigos coletivos, de maneira que, quando um fato estiver relacionado com a ação de vários culpados, deverá ser analisada a responsabilidade de cada um deles para aplicar sanções individuais (artigo 18). Nesse ponto, a legislação é avançada, pois respeita o princípio da individualização da pena presente em tratados internacionais.

Diferentemente do que ocorre em outras legislações disciplinares, a lei dos Carabineros não define as faltas como “leves”, “médias” e “graves”, por exemplo. Os desvios disciplinares são agregados em grupos de transgressões, quais sejam: a) faltas relativas à integridade moral do funcionário e ao prestígio das instituições; b) faltas contra a subordinação e o companheirismo; c) faltas contra o bom serviço; d) faltas contra a reserva dos assuntos de serviço; e) faltas relacionadas ao abuso de autoridade; f) faltas contra o regime institucional.

Ao fazer uma análise desses títulos, torna-se possível compreender qual o teor dos comportamentos que estão tipificados. São escassos os artigos que tratam da relação do policial com o público em geral; os poucos que cuidam dessa temática se referem a abuso de autoridade (que não necessariamente está relacionado à população, pois pode acontecer entre policiais), ao cumprimento dos prazos relacionados à função e ao trato “descortês e inculto” ao público. Por outro lado, todos esses preceitos surgem mais como uma tentativa de preservar a imagem institucional, do que como uma forma de melhorar o serviço policial. Nesse sentido, a lei dos Carabineros se atém particularmente a regulamentar as relações intra-institucionais.

Diversas transgressões buscam regulamentar a vida privada dos policiais:

Contraer matrimonio sin permiso, en los casos que corresponda solicitarlo. (Artigo 22)

Observar conducta impropia para com la familia o en otros actos de la vida social o privada y que trasciendan a terceros. (Artigo 22)

Descuidarse en el aseo, vestirse incorrectamente o usar prendas antirreglamentarias. (Artigo 22)

Além disso, a lei mantém a proibição da divulgação de assuntos internos à corporação. Tal prescrição não condiz com a ideia de transparência institucional. Nesse sentido, constituem-se como faltas disciplinares (Artigo 22, item 4):

El quebrantar la reserva consiguiente de las órdenes o medidas del servicio.

La divulgación de noticias propias del servicio sin la respectiva autorización superior.

As faltas relacionadas ao Regime Institucional denotam um isolamento da corporação em relação à sociedade de forma geral. Assim, há pouco espaço para a crítica nas corporações, de maneira que alguns comentários de policiais contra seus superiores poderiam ser considerados “fofocas”. Tipificam-se como transgressões (Artigo 22, item 6):

La falta de respeto o de obediencia a cualquier miembro de Carabineros constituido en comisión del servicio, ya sea de guardia, centinela, vigilante u otra, salvo la intervención de los superiores directos.

La deslealtad entre los miembros de Carabineros, manifestada en forma de denuncias o acusaciones hechas ante los superiores, salvo cuando ello constituya un deber que sea preciso cumplir en el resguardo del buen servicio o del prestigio institucional.

La murmuración contra la Superioridad o sus órdenes, el comentario malévolo contra cualquier miembro de Carabineros o el menosprecio contra el prestigio o la organización de la Institución.

Da mesma forma que ocorre nas legislações brasileiras e de outros países, a lei disciplinar dos Carabineros apresenta inúmeras expressões vagas, imprecisas e ambíguas, que abrem margem a diversas interpretações, assim como provocam uma forte insegurança jurídica. São comuns expressões como “prestígio moral” (artigo 11), “falta de cooperação” (artigo 22), “dignidade”, “decoro funcional” (artigo 22), etc.

As sanções previstas dependem da função do policial na corporação. Para os policiais com nomeação suprema – que poderiam ser considerados como os oficiais da polícia militar no Brasil –, estão previstas a advertência, a repreensão, a prisão até 20 dias, o afastamento, a suspensão por até dois meses e a demissão (artigo 23). Para o pessoal de nomeação institucional — que poderiam ser considerados como as praças da polícia militar— estão previstas a advertência, a repreensão, a prisão até 30 dias, o licenciamento por razões de ética profissional e a baixa por má conduta (artigo 23).

Portanto, aos policiais com maior nível hierárquico podem ser aplicadas penas menos duras, como a prisão por até 20 dias. Em contrapartida, os policiais com menor posição na hierarquia podem ser sancionados com mais dias de prisão. Isso instaura um tratamento não isonômico aos policiais com diferentes disposições na escala hierárquica.

Os chefes diretos do sancionador poderão confirmar, suspender, postergar, modificar ou anular as sanções que tiverem sido impostas aos seus subordinados quando as circunstâncias o justificarem, assim como quando algum erro ou injustiça ficar comprovado (artigo 28). Essas possíveis modificações da pena podem novamente gerar insegurança jurídica nas corporações, já que o policial que cometeu determinada infração disciplinar pode vir a sofrer uma pena mais rigorosa, mais branda, ou ainda ter a sua pena anulada, se assim determinar o superior do sancionado. Por outro lado, essa medida retira o poder absoluto do superior imediato, visto que a sua atuação poderá ser revista por seu superior.

Por outro lado, há circunstâncias agravantes (artigo 33) que reforçam o sistema hierárquico da corporação, pois é agravada a pena quando o superior comete a falta diante de subordinados. Adicionalmente, a sanção é agravada quanto maior for o grau de quem a cometeu. Nesse mesmo sentido, o subordinado terá a sua pena agravada quando cometeu a transgressão por vingança ao superior que o puniu. De alguma forma, o superior

é considerado como alguém que nunca pode cometer erros, devendo estar sempre apto a adotar a “atitude correta” que condiga com o “bom nome da corporação”.

O policial acusado tem o direito de formular recursos, no intuito de rever a sanção aplicada pelo superior, mas as apelações não suspendem a aplicação da pena nem seus efeitos (artigo 50). Esse pedido deve ser formulado tendo em vista “fatos reais” e não “apreciações pessoais” (artigo 46). Inclusive, a reincidência em formular reclamações ou apelações consideradas infundadas poderá ser analisada como uma falta grave (artigo 46). Nesse sentido, apesar de a lei abrir espaço para a formulação de recursos, o policial pode exercer esse direito de forma restrita, pois o avaliador da petição pode analisar que o pleito é inválido e, com isso, o policial acusado pode vir a ser de novo sancionado.

Em suma, a legislação disciplinar dos Carabineros está bastante distante de valores democráticos, participativos e transparentes. O esforço constante na consolidação da hierarquia e da disciplina institucional, a tentativa em garantir a boa imagem corporativa, as medidas para controlar a vida privada do policial, etc. denotam a pouca abertura de tal corporação à sociedade. A lei basicamente prescreve dispositivos que regulam a vida e as relações intra-institucionais, pouco enfatizando a conduta do policial com a comunidade.

8.1.4. Polícia de Investigações do Chile

A Polícia de Investigações do Chile é uma instituição de caráter técnico-científico, dependente do Ministério do Interior e Segurança Pública (artigo 1º Decreto Lei 2460 de 1979 – ‘Lei Orgânica da Polícia de Investigações’). Ela se vincula administrativamente ao referido Ministério mediante a Subsecretaria do Interior.

O Regulamento Disciplinar de tal instituição (Decreto nº 40 de 15 de junho de 1981) foi promulgado no momento de vigência da ditadura militar chilena e está assinado pelo general Pinochet, presidente da Junta Militar.

Essa norma apresenta um teor bastante semelhante ao contido no Regulamento Disciplinar dos Carabineros. Assim como ocorria com a lei da instituição policial militar chilena, a legislação disciplinar da Polícia de Investigações apresenta valores pouco democráticos, participativos e transparentes. Ela apresenta diretrizes voltadas à regulação das relações intra-institucionais e da vida privada dos agentes, deixando em segundo plano a relação dos policiais com a sociedade.

Nesse cenário, a disciplina e a hierarquia se constituem como princípios essenciais da instituição, sendo que o conduto regular deve ser fielmente respeitado. O subalterno apenas poderá romper com o conduto regular quando estiver materialmente impossibilitado de obter a autorização do seu superior imediato (artigo 39). No entanto, precisa justificar tal ato ao chefe a quem recorreu e ao que deveria ser acionado, de acordo com a escala hierárquica. Em contrapartida, ainda que o conduto regular também possua uma ordem descendente, o superior hierárquico poderá desobedecê-lo quando determinadas circunstâncias o aconselhem a tomar esse tipo de resolução, por exemplo, quando a obediência ao conduto regular de ordem descendente retardar o cumprimento

de uma ordem ou anular sua eficácia (artigo 40). Assim, a obediência ao conduto regular pelos escalões hierárquicos mais elevados depende basicamente da sua discricionariedade, enquanto que para o subordinado o conduto regular só pode ser rompido em raras situações e, ainda assim, com uma justificação posterior perante os superiores.

As faltas disciplinares estão agrupadas segundo o mesmo tipo de divisão existente na lei dos Carabineros: a) relativas à integridade moral dos funcionários e ao prestígio da instituição; b) contra o sistema hierárquico e o companheirismo; c) contra o bom serviço; d) contra a reserva de assuntos do serviço; e) do abuso de autoridade; f) contra o regime institucional. Assim como ocorria nos Carabineros, grande parte das transgressões tipificadas penaliza o desrespeito à hierarquia e à disciplina (artigo 6):

Faltar el respeto a los Superiores

La negligencia o el descuido en el cumplimiento de las disposiciones superiores

El tratamiento indebido a funcionarios de la Institución

Las acusaciones o informes falsos, tendenciosos o exagerados de un funcionario contra cualquier miembro de Investigaciones de Chile

Infringir o no dar curso al conducto regular

Muitas das transgressões se debruçam sobre a vida privada do policial com o intuito de manter o “prestígio” e a “imagem” da instituição (artigo 6).

Contraer deudas que den margen a frecuentes y justificados reclamos o no dar cumplimiento a cualquiera obligación económica. Cuando se trate de una deuda a plazo y el acreedor reclame el incumplimiento del pago de dos o más cuotas.

La intemperancia alcohólica en actos del servicio y fuera de él. En este último caso se sancionará al funcionario sólo cuando se exhibe en público en ese estado.

Tener conductas reñidas con la moral, las buenas costumbres y/o participar en actividades que no estén acordes con su calidad de miembro de la Institución o ejecutar dichos actos valiéndose de su condición funcionario.

Da mesma maneira que na lei dos Carabineros, também se estipula como falta disciplinar a divulgação de informações da corporação sem o prévio consentimento dos superiores. Tais prescrições ajudam a promover o isolamento institucional em relação a outras instituições e à sociedade em geral, bem como tornam a polícia menos transparente (artigo 6).

La divulgación de noticias propias de la Institución, sin la respectiva autorización superior, cuando con ello se cause daño a la imagen institucional

A lei disciplinar não dispõe sobre a categorização das transgressões, tal como ocorre com a legislação dos Carabineros. Ou seja, não estipula se determinado desvio tem natureza “leve”, “média” ou “grave”, por exemplo. Desse modo, não é possível saber qual é o nível de gravidade dos comportamentos tipificados. A legislação apenas

impõe alguns tipos de diretrizes gerais acerca do modo de funcionamento do regime disciplinar institucional. Algumas dessas diretrizes apresentam um caráter relativamente avançado, como a proibição da aplicação de duas ou mais penas para um mesmo tipo de comportamento (artigo 9) e a vedação de sanções coletivas (artigo 16).

Em contrapartida, muitos dispositivos reforçam a hierarquia institucional, geram insegurança jurídica e rompem drasticamente com valores democráticos, condizentes com um Estado Democrático de Direito. Está prescrito na lei, por exemplo, o instituto da verdade sabida, isto é, o superior toma conhecimento de um fato não muito grave e, por julgar “saber o que aconteceu”, aplica uma sanção sem um procedimento administrativo prévio. Não há, portanto, abertura para as alegações de defesa por parte do acusado.

Los superiores podrán sancionar de propia iniciativa a sus subalternos, cuando las faltas estén claramente establecidas o aparezcan de manifiesto en antecedentes fidedignos, siempre que no sean de mucha gravedad. En los demás casos, procede la instrucción de un sumario administrativo o la práctica de una investigación sumaria. (Artigo 8)

A lei prevê cinco tipos de sanções disciplinares (artigo 20), entre elas a permanência (detenção) no quartel por até quinze dias. As sanções de advertência simples, advertência severa e permanência em quartel poderão ser aplicadas pelos chefes e oficiais responsáveis pela disciplina, sem a necessidade de uma investigação sumária (artigo 22), sendo assim regulamentado o instituto da verdade sabida, conforme mencionado acima.

Além disso, cumpre ressaltar a natureza militarizada da polícia investigativa, apesar de possuir caráter civil. De fato, a prisão disciplinar está prevista em diversas leis militares internacionais, inclusive nos Regulamentos Disciplinares das PMs brasileiras. No entanto, no Chile, esse tipo de sanção está prescrito para uma instituição civil e, ainda, disposto para ser cumprido no “quartel”. Observe-se o uso do termo “quartel”, característico de ambientes militares. Tal como foi mencionado anteriormente, esse tipo de visão institucional demonstra o momento no qual essa norma disciplinar foi elaborada, e seu espírito contrário a valores democráticos.

O superior que impôs a sanção poderá agravá-la ou torná-la sem efeito, nas situações em que tiver cometido um erro (artigo 17). Por outro lado, os chefes e oficiais que de iniciativa própria apliquem a medida disciplinar de permanência no quartel terão a faculdade de postergar ou interromper o cumprimento da sanção quando “circunstâncias especiais” o aconselhem (artigo 23). Essas medidas de caráter subjetivo e altamente hierarquizado acarretam forte insegurança jurídica ao policial acusado, deixando-o à mercê da estrutura verticalizada da instituição.

A aplicação das sanções disciplinares se baseará nas circunstâncias agravantes e atenuantes que concorreram para a execução da falta (artigo 25). Muitas dessas circunstâncias se assemelham às presentes na lei dos Carabineros e levam em consideração, sobretudo, o respeito a escala hierárquica. Nesse sentido, são agravantes:

Ejecutar la falta en presencia de subalternos.

Existir en su ejecución abuso de autoridad jerárquica o de funciones.

Cuando mayor sea el grado de quien la cometa.

Contudo, ao analisar outros diplomas mais recentes da Polícia Investigativa chilena, torna-se possível observar um posicionamento institucional diferente do observado no Regulamento Disciplinar. O Código de Ética dessa instituição, publicado em 2008, está inspirado por valores mais ajustados aos direitos humanos, que, por conseguinte, promovem uma segurança pública mais transparente (ver Ordem General nº 2186 de 20 de maio de 2008). Tais características se tornam claras ao se analisar o preâmbulo do Código de Ética, que faz referência aos tratados internacionais de direitos humanos e menciona que a polícia investigativa é uma instituição humanista, responsável e promotora do Estado Democrático de Direito. Com princípios muito distintos aos expostos na Lei Disciplinar, instauram-se os seguintes axiomas como fundamentos do Código de Ética institucional: lealdade à missão institucional (artigo 1); honra e responsabilidade institucional (artigo 2); respeito à dignidade e aos direitos humanos (artigo 3); proteção da vida (artigo 4); princípio da imparcialidade (artigo 5); princípio da proporcionalidade (artigo 6); princípio da honestidade (artigo 7); servir com excelência (artigo 8); segredo profissional (artigo 9); e, por fim, contribuir ao bem comum e ao desenvolvimento humano (artigo 10).

Nesse sentido, existe certa ‘esquizofrenia normativa’, pois ao mesmo tempo em que há uma lei bastante avançada na Polícia Investigativa chilena, tal qual o Código de Ética institucional, está em vigor outra legislação disciplinar que promove o isolamento corporativo, o regulamento excessivo da vida privada do policial e das relações intra-institucionais, em detrimento do controle da ação policial na sociedade.

8.2. LEGISLAÇÕES DISCIPLINARES EM OUTROS PAÍSES

8.2.1. Real Polícia Montada do Canadá

A Real Polícia Montada do Canadá (Royal Canadian Mounted Police) é uma das forças policiais mais conhecidas e mais respeitadas do mundo. Trata-se de uma polícia civil que atua como uma polícia federal do país e, ao mesmo tempo, funciona sob contrato como polícia de numerosas províncias, territórios e municípios.

A sua legislação disciplinar está contida nas Regulações da Real Polícia Montada do Canadá, de 1988, equivalente a uma lei orgânica, que contém múltiplas disposições relativas à organização e administração, além da parte disciplinar.

De fato, a questão disciplinar é abordada com escasso nível de detalhe e responde a uma realidade cultural, política e jurídica distante da brasileira. A lei, por exemplo, confere muita atenção às condições em que os policiais podem concorrer a cargos eletivos e as licenças que eles devem obter se são eleitos, considerando o dever de neutralidade política de todos os membros da força policial.

O artigo 19 lida com os motivos pelos quais os membros podem sair da força policial (deficiência física, aposentadoria, etc.). Entre eles, está a condenação a prisão por uma corte judicial por qualquer crime. O policial expulso pode recorrer da decisão perante o Chefe de Polícia ('Commissioner') e a decisão será suspensa até a apelação ser julgada.

O Código de Conduta constitui a Parte III da lei. Em primeiro lugar, os membros da instituição são proibidos de realizar atos 'infamantes'. Tais atos são definidos como os que: a) são prejudiciais para o desempenho imparcial do serviço; ou b) resultam de um crime cometido:

39. (1) A member shall not engage in any disgraceful or disorderly act or conduct that could bring discredit on the Force.

(2) Without restricting the generality of the foregoing, an act or a conduct of a member is a disgraceful act or conduct where the act or conduct

(a) is prejudicial to the impartial performance of the member's duties; or

(b) results in a finding that the member is guilty of an indictable offence or an offence punishable on summary conviction under an Act of Parliament or of the legislature of a province.⁶

Embora a disposição seja semelhante às de outros países no sentido de tentar preservar a imagem da instituição, pelo menos aqui o sentido de 'infamante' é traduzido positivamente como um obstáculo ao serviço policial ou um crime, o que aumenta a sua objetividade em comparação com outros diplomas.

O policial é obrigado a cumprir ordens superiores, desde que elas sejam legais:

40. A member shall obey every lawful order, oral or written, of any member who is superior in rank or who has authority over that member.

Os membros da corporação são obrigados a reportar qualquer transgressão cometida por um colega, com exceção dos quadros médicos, psicológicos, membros de associações de classe e funcionários em programas de apoio aos policiais.

46. (1) Subject to subsection (2), a member shall report promptly, in accordance with procedures approved by the Commissioner, any contravention of the Code of Conduct by any other member.

(2) The following members are not required to report a contravention pursuant to subsection (1) where they have obtained the knowledge of the contravention in their professional capacity:

(a) a physician, nurse or psychologist;

(b) a Member Assistance Program referral agent;

(c) a Division Staff Relations Representative who is providing assistance to a member; or

(d) a member representative.

(3) For the purposes of this section, "referral agent" means a member who

(a) has been recommended by the Health Services Officer;

(b) has been appointed as a referral agent by the member's Commanding Officer; and

(c) is shown as active on the records of the Human Resources Directorate for the Member Assistance Program.

Encontramos aqui também a tradução do velho conceito de desídia, tão comum em outros regulamentos: 'atenção insuficiente' é um comportamento proscrito:

47. A member shall not knowingly neglect or give insufficient attention to any duty the member is required to perform.

Há também uma cláusula a favor da igualdade de tratamento e contra a discriminação por razão de raça, nacionalidade, etnia, cor, religião, sexo, idade, deficiência física ou psíquica ou estado civil:

48. (1) A member shall respect the rights of every person.

(2) Without restricting the generality of subsection (1), a member shall not by words or actions exhibit conduct that discriminates against any person in respect of that person's race, national or ethnic origin, colour, religion, sex, age, mental or physical disability or family or marital status.

Em relação à proibição de utilização do uso de álcool, muito frequente nas corporações policiais, a lei proíbe o seu consumo durante o trabalho, por um lado, e fora dele só na medida em que ele prejudique o serviço policial, por outro. Isto é, a razão não parece ser moral neste caso, mas apenas funcional para o trabalho:

51. (1) A member shall not

(a) while on duty, consume, possess or be under the influence of alcohol or a drug or any other behaviour altering substance, except as required or permitted in the performance of a specific duty or as authorized for personal use pursuant to a medical prescription; or

(b) report for duty while under the influence of alcohol or a drug or any other behaviour altering substance, except as authorized for personal use pursuant to a medical prescription.

(2) While off duty, a member shall refrain from consuming alcoholic beverages to the extent that that consumption may render the member unfit to report for scheduled duty.

Enquanto estiver fardado, o agente nem sequer pode entrar em locais cujo propósito principal seja a venda de álcool.

Esta limitação da proibição de álcool apenas na medida em que prejudique o trabalho pode ser interpretada como um exemplo de que o controle da conduta na esfera privada parece ser aqui muito menor do que, por exemplo, nas polícias brasileiras ou latino-americanas. Já em relação a drogas ilícitas, não há tolerância alguma nem dentro nem fora do serviço, considerando que essa conduta constitui crime.

Uma das preocupações centrais da lei é a manutenção da imparcialidade política dos membros da instituição, pois essa qualidade é percebida como central para poder desenvolver sua função.

56. (1) Members shall conduct themselves in public in relation to any political issue, party, candidate or election so that their impartiality in the performance of their duties is not affected and does not appear to be affected.

(2) Unless performing a specific duty on behalf of the Force, a member in uniform or on duty shall not attend a political meeting or take part in any social activity in relation to a political issue, party or candidate.

8.2.2. Polícia da Inglaterra e Gales

As polícias de Inglaterra e Gales possuem uma circunscrição regional, correspondentes aos ‘Constabularies’, que incluem áreas metropolitanas ou condados do país. Entretanto, apesar da multiplicidade de forças, todas elas se regem no âmbito disciplinar por uma lei comum, um Regulamento de Conduta Policial publicado em 2008: Lei 2.864 de 2008, intitulada ‘The Police (Conduct) Regulations’.

A legislação contém uma seção específica sobre padrões de comportamento profissional (*Standards of Professional Standards*) que contem 10 princípios básicos, começando pela honestidade e finalizando com a obrigatoriedade de reportar desvios cometidos por outros agentes:

Challenging and Reporting Improper Conduct *Police officers report, challenge or take action against the conduct of colleagues which has fallen below the Standards of Professional Behaviour. (Princípio número 10, Standards of Professional Behaviour)*

Em comum com os diplomas disciplinares encontrados em outras corporações de diversos países, encontramos menções a conceitos ambíguos como a ‘diligência’, que seria o oposto do termo ‘desídia’ tão comum na legislação brasileira. Adicionalmente, se prescreve a obrigação do policial de preservar a honra da instituição através do seu comportamento, inclusive fora de serviço.

Discreditable Conduct *Police officers behave in a manner which does not discredit the police service or undermine public confidence in it, whether on or off duty.*

Police officers report any action taken against them for a criminal offence, any conditions imposed on them by a court or the receipt of any penalty notice. (Princípio número 9, Standards of Professional Behaviour)

A pena deverá ser aplicada levando-se em conta o histórico profissional do réu (artigo 35, parágrafo 10, inciso a).

As ‘ações disciplinares’ contempladas na legislação incluem as sanções, mas não dizem respeito exclusivamente a elas:

a) Parecer dos superiores (*Management Advice*): emitido por um superior local, que pode envolver a sinalização por escrito da existência de uma falta ou deficiência ou a elaboração de um plano de melhora futura, por exemplo;

- b) Advertência escrita (*Written Warning*): que permanece em vigor por um tempo de 12 meses durante os quais o policial, se cometer outra transgressão, pode receber uma advertência mais grave ou ser submetido a uma Audiência Disciplinar;
- c) Advertência escrita final (*Final Written Warning*): com duração de 18 meses, período no qual qualquer nova transgressão pode levar o policial para uma Audiência Disciplinar que decida sobre a expulsão do agente;
- d) Demissão com pré-aviso de, no mínimo 28 dias (*Dismissal with notice*);
- e) Demissão sem pré-aviso (*Dismissal without notice*).

A legislação contempla o direito de defesa para os policiais acusados, que têm o direito de receber os documentos relativos ao procedimento que se segue contra eles, mas apresenta uma ressalva importante. Os documentos só podem ser entregues ao indiciado se eles passarem no chamado 'teste de dano' (*harm test*). Ou seja, a documentação pode não ser fornecida ao policial acusado no caso de ela: a) conter informação cuja divulgação possa ser prematura ou inapropriada por poder ser usada em processos penais; b) ser confidencial por motivo de segurança nacional; c) ser necessária para prevenir ou detectar transgressões de outros policiais; d) ser confidencial para proteger o bem-estar e a segurança das testemunhas ou dos informantes; e) implicar em uma divulgação contrária ao interesse público.

The harm test Information in documents which are stated to be subject to the harm test under these Regulations shall not be supplied to the officer concerned in so far as the appropriate authority considers that preventing disclosure to him is —

(a) necessary for the purpose of preventing the premature or inappropriate disclosure of information that is relevant to, or may be used in, any criminal proceedings;

(b) necessary in the interests of national security;

(c) necessary for the purpose of the prevention or detection of crime, or the apprehension or prosecution of offenders;

(d) necessary for the purpose of the prevention or detection of misconduct by other police officers or police staff members or their apprehension for such matters;

(e) justified on the grounds that providing the information would involve disproportionate effort in comparison to the seriousness of the allegations against the officer concerned;

(f) necessary and proportionate for the protection of the welfare and safety of any informant or witness; or

(g) otherwise in the public interest.

(Artigo 4)

Em suma, o direito de defesa na esfera administrativa está limitado por muitos outros princípios de interesse geral, alguns tão vagamente formulados como o 'interesse público', de forma que tal direito fica significativamente enfraquecido. De forma geral,

os procedimentos administrativos aparecem fortemente subordinados aos processos penais, de forma que os primeiros podem ser suspensos enquanto o seu andamento puder, de alguma forma, comprometer o resultado dos últimos:

(1) Subject to the provisions of this regulation, proceedings under these Regulations shall proceed without delay.

(2) Before referring a case to misconduct proceedings or a special case hearing, the appropriate authority shall decide whether misconduct proceedings or special case proceedings would prejudice any criminal proceedings.

(3) For any period during which the appropriate authority considers any misconduct proceedings or special case proceedings would prejudice any criminal proceedings, no such misconduct or special case proceedings shall take place.

(4) Where a witness who is or may be a witness in any criminal proceedings is to be or may be asked to attend misconduct proceedings, the appropriate authority shall consult the relevant prosecutor (and when doing so must inform him of the names and addresses of all such witnesses) before making its decision under paragraph (2).

(Artigo 9)

O regulamento contempla a figura do 'Amigo Policial' (artigo 6). Isto é, um colega do policial indiciado que exerce uma função de representação e defesa durante o processo, de forma semelhante à figura do 'amicus curiae' na legislação penal de muitos países. Esta figura não substitui a representação de um advogado, ao qual o acusado sempre tem direito. A autoridade que conduz o procedimento pode também indicar uma pessoa para oferecer conselho legal ou profissional ao indiciado.

Durante o procedimento disciplinar o policial pode ser suspenso de forma cautelar, mantendo seu salário, nos casos em que a investigação pudesse ser prejudicada pela permanência no cargo ou quando o 'interesse público' assim o requerer. De novo, uma formulação extremamente ambígua que provoca insegurança jurídica. O agente pode recorrer contra esta suspensão cautelar.

A autoridade que avalia a transgressão desfruta de ampla discricionariedade na sua atuação, pois, em primeiro lugar, pode decidir se a matéria deve ser investigada e, em segundo, se deve ser aberto um procedimento disciplinar (artigo 12, inciso 3). De fato, a autoridade pode decidir não adotar qualquer medida em relação ao desvio (artigo 12, inciso 3b), exceto se este constituir uma transgressão grave. Somente nesse caso ele deve sempre ser investigado (artigo 12, inciso 4):

(3) Where the appropriate authority assesses that the conduct, if proved, would amount to misconduct, it shall determine whether or not it is necessary for the matter to be investigated and—

(a) if so, the matter shall be investigated and the appropriate authority shall further determine whether, if the matter were to be referred to misconduct proceedings, those would be likely to be a misconduct meeting or a misconduct hearing;

(b) if not, the appropriate authority may—

(i) take no action; or

(ii) take management action against the officer concerned.

(4) Where the appropriate authority determines that the conduct, if proved, would amount to gross misconduct, the matter shall be investigated.

(Artigo 12)

Esta amplitude na discricionariedade da ação disciplinar pode ser comparada com a que desfruta o Ministério Público britânico. Em muitos países, incluindo o Brasil, o Ministério Público é autônomo em relação à decisão de oferecer ou não denúncia, de modo que não há nenhuma instância externa que possa obrigá-lo a oferecê-la. Já no Reino Unido, a lei inclusive reconhece ao promotor, explicitamente, a possibilidade de não oferecer denúncia, ainda que ele esteja convencido da culpa, quando avaliar que a denúncia não serve ao interesse público. Ou seja, a prerrogativa do promotor é ainda mais marcada, pois ele pode decidir denunciar ou não em função do impacto desta possível denúncia no ‘interesse público’.

A pessoa designada para conduzir a investigação não pode fazer parte da mesma polícia que o investigado ou, quando se trate de uma polícia metropolitana, da mesma divisão (artigo 13, inciso 4d). Esta é uma medida interessante para garantir a imparcialidade e evitar o corporativismo; ela está facilitada justamente pela multiplicidade de forças policiais existentes no país. Uma vez nomeado, o investigador deverá informar o indiciado por escrito da existência da investigação contra ele e dos cargos (artigo 15), mas, de novo, esta notificação não precisará ser feita se ela puder prejudicar a investigação (artigo 15, parágrafo 3). Da mesma forma, no final do procedimento investigatório, o instrutor deverá enviar o seu relatório e as evidências encontradas para o investigado, exceto se essa ação comportar um ‘dano público’ no sentido anteriormente definido (artigo 21, parágrafo 1, inciso c). O acusado deverá responder por escrito se aceita ou rejeita as acusações (artigo 22, parágrafo 2, inciso a).

Entre as prescrições que regulam esta notificação, o investigador é instruído a informar ao indiciado que, embora tenha direito de permanecer calado, ele pode ser prejudicado se omite algum fato na investigação que posteriormente queira usar na sua defesa durante a Audiência Disciplinar (artigo 15, parágrafo 1, inciso h). Isso pode representar um questionamento ao direito de o réu não gerar provas contra si próprio ou, alternativamente, ao direito amplo de defesa:

(1) The investigator shall as soon as is reasonably practicable after being appointed, and subject to paragraph (3), cause the officer concerned to be given written notice—

(a) describing the conduct that is the subject matter of the allegation and how that conduct is alleged to fall below the Standards of Professional Behaviour;

(b) of the appropriate authority's assessment of whether that conduct, if proved, would amount to misconduct or gross misconduct;

.....
(h) informing him that whilst he does not have to say anything it may harm his case if he does not mention when interviewed or when providing any information under regulations 16(1) or 22(2) or (3) something which he later relies on in any misconduct proceedings or special case hearing or at an appeal meeting or appeal hearing.

(Artigo 15)

Existem 3 tipos de procedimento disciplinar:

- a) Audiência Disciplinar: será obrigatória quando o policial tiver recebido anteriormente uma Advertência Escrita Final ou tiver sido degradado por motivos disciplinares nos 18 meses anteriores;
- b) Reunião Disciplinar: aplicável nos casos que não cumpram os requisitos acima mencionados para uma audiência disciplinar;
- c) Audiência de Caso Especial: acontecerá quando a evidência contra o policial seja de caráter exclusivamente documental e quando a transgressão seja grave o suficiente para recomendar a expulsão imediata do agente. Estes casos seguem um procedimento célere e sem presença de testemunhas além do indiciado. Mas, ainda assim, conserva-se o direito de defesa do acusado.

A Audiência Disciplinar deverá acontecer em um prazo de 30 dias úteis, enquanto o prazo da Reunião Disciplinar é menor: 20 dias úteis (artigo 24, parágrafo 1). A Audiência de Caso Especial apresenta um prazo ainda mais curto de entre 10 e 15 dias úteis (artigo 44). Ambos os procedimentos devem ser presididos por um policial de maior grau hierárquico do que o acusado e são celebrados em privado, salvo determinação da autoridade, uma vez ouvidas as partes (artigo 32). Uma sentença demissionária só pode ser estabelecida numa Audiência Disciplinar (ou numa Audiência de Caso Especial), que seria o equivalente ao Processo Administrativo Disciplinar no Brasil, enquanto que as outras penas podem ser impostas em todos os tipos de procedimento.

Uma diferença notável em relação à legislação brasileira se refere ao fato de que a culpabilidade na esfera administrativa britânica não precisa estar baseada no nível de certeza aplicável à prova na seara penal, que precisa de uma prova para além de qualquer dúvida razoável (*beyond reasonable doubt*). Do ponto de vista administrativo, basta que a culpabilidade seja considerada como provável (*balance of probabilities*), que é o mesmo nível de exigência aplicado na esfera cível:

The person or persons conducting the misconduct proceedings shall not find that the conduct of the officer concerned amounts to misconduct or gross misconduct unless—

(a) he is or they are satisfied on the balance of probabilities that this is the case; or

(b) the officer concerned admits it is the case. (Artigo 34, inciso 14)

Em comum com outros países, encontramos nessa corporação uma preocupação em preservar a honra institucional e uma regulação da vida privada dos agentes. Por outro lado, há duas diferenças importantes em relação a outras legislações: a) o amplo poder discricionário da autoridade com poder disciplinar, que pode, por exemplo, desistir de abrir procedimentos exceto nos casos mais graves; b) o fato de que o nível de certeza da prova na esfera disciplinar é inferior ao exigido na seara penal ('probabilidade' versus 'prova para além de qualquer dúvida razoável'). Um dos aspectos mais problemáticos desta legislação é a limitação do direito de defesa em prol de princípios difusos de interesse público, que podem impedir, por exemplo, o acesso do acusado ao conjunto das evidências sobre as quais estará sendo julgado.

8.2.3. Corpo Nacional de Polícia da Espanha

A Espanha possui um sistema policial onde convivem duas forças policiais de ciclo completo (prevenção e investigação): o 'Cuerpo Nacional de Policía', de natureza civil, e a 'Guardia Civil', de caráter militar, contrariamente ao que seu nome indica. Há também outras corporações pertencentes a determinadas regiões do país (Catalunha, País Basco) e aos municípios. O 'Cuerpo Nacional de Policía' e a 'Guardia Civil' são considerados 'Forças e Corpos de Segurança do Estado', o primeiro com jurisdição sobre as grandes cidades e a segunda sobre pequenos municípios e espaços rurais.

A legislação disciplinar do Corpo Nacional de Polícia está regida por uma 'Lei Orgânica' muito recente, de 20 de maio de 2010, que contém o Regime Disciplinar desta corporação. De forma subsidiária, aplicam-se também a Lei Orgânica 2/1986, publicada no dia 13 de março desse ano (exceto os artigos 27 e 28 sobre Regime Disciplinar revogados pela nova lei), e as normais disciplinares gerais aplicáveis a todos os funcionários públicos do Estado.

Entre os princípios básicos encontra-se a extensão da responsabilidade àqueles que não denunciarem, perante o superior imediato, as transgressões de que tiverem conhecimento. Eles responderão também por transgressão, mas em grau inferior aos que cometeram o fato.

Artículo 5. Extensión de la responsabilidad.

Incurrirán en la misma responsabilidad que los autores de una falta los que induzcan a su comisión. Asimismo, incurrirán en falta de inferior grado los que encubrieran la comisión de una falta muy grave o grave, y los superiores que la toleren. Se entenderá por encubrimiento no dar cuenta al superior jerárquico competente, de forma inmediata, de los hechos constitutivos de falta muy grave o grave de los que se tenga conocimiento.

Os princípios que inspiram os procedimentos disciplinares estão inspirados em um direito moderno e democrático:

Artículo 17. Principios inspiradores del procedimiento.

El procedimiento sancionador de los miembros del Cuerpo Nacional de Policía se ajustará a los principios de legalidad, impulso de oficio, imparcialidad, agilidad, eficacia, publicidad, contradicción, irretroactividad, tipicidad, responsabilidad, proporcionalidad y concurrencia de sanciones, y comprende esencialmente los derechos a la presunción de inocencia, información, defensa y audiencia.

As transgressões ou faltas disciplinares se dividem em três categorias: muito graves, graves ou leves (artigo 6). Entre as muito graves encontram-se, por exemplo: o descumprimento da Constituição; ter cometido delito doloso durante o cumprimento do serviço ou de forma que cause dano à administração ou às pessoas; a publicação de segredos oficiais; a falta de colaboração com outros membros das corporações de segurança pública; a discriminação por diversos motivos (incluindo orientação sexual); o assédio sexual e moral; obstaculizar o exercício das liberdades públicas ou dos direitos sindicais.

Entre as faltas graves, a primeira citada na lei é a desconsideração das pessoas no exercício da sua função ou quando cause descrédito à instituição policial. Outros exemplos de falta grave são a limitação aos subordinados do exercício dos seus direitos e o consumo de álcool ou entorpecentes, quando for habitual ou prejudicar a imagem da corporação. Mais uma vez, encontramos nesses dispositivos a tentativa de proteção da honra institucional, assim como observado em muitas instituições policiais de diversos países.

Podemos mencionar como faltas leves: ignorar o canal hierárquico regulamentar; falta de asseio pessoal; a negação do cumprimento a um superior ou a não devolução do cumprimento por parte deste; e a prática de jogos que prejudiquem a imagem policial.

As sanções estão diretamente vinculadas à gravidade da transgressão (artigo 10), o que tende a reforçar a segurança jurídica. Não existe a detenção como sanção disciplinar.

As circunstâncias a serem consideradas para a dosagem da penas são as usuais nos códigos disciplinares, com uma particularidade: o histórico do policial só pode ser contemplado como atenuante e não como agravante.

O instrutor do procedimento deve ser superior hierarquicamente ao agente indiciado (artigo 20) e o advogado que vier a ser contratado para defendê-lo deve ser custeado pelo acusado (artigo 19, inciso 4). O indiciado terá direito a pedir vistas do processo a qualquer momento (artigo 24), como parte do direito de defesa.

Existem dois tipos de procedimento: um para faltas leves, mais célere, e outro para faltas graves e muito graves. Assim como ocorre em outras instituições, existe a possibilidade de aplicar medidas cautelares durante o processo, afastando o agente do seu cargo por no máximo 3 meses nas faltas graves e por 6 meses nas muito graves (artigo 33, inciso 2), ou durante a extensão da prisão temporária no caso de crimes. Nessas situações, o agente deve continuar a receber o salário básico.

Em todos os procedimentos por faltas muito graves, é preceptivo ouvir o parecer de um órgão colegiado, uma comissão do Conselho de Polícia, embora este não seja vinculante (artigo 27).

A aplicação das penas pode ser suspensa total ou parcialmente a critério da autoridade, quando houver 'causa justa' para tanto.

Artículo 49. Suspensión e inexecución de la sanción.

El Ministro del Interior y el Secretario de Estado de Seguridad y, por delegación, el Director General de la Policía y de la Guardia Civil podrán acordar, de oficio o

a instancia del interesado o del Consejo de Policía, cuando mediara causa justa para ello, la suspensión de la ejecución de la sanción, por tiempo inferior al de la prescripción, o su inejecución total o parcial.

El plazo de suspensión de la sanción será computable a efectos de cancelación.

Os recursos interpostos contra as sanções não terão efeito suspensivo, embora a autoridade possa adiar a aplicação da pena nos casos em que ela possa gerar prejuízos de impossível ou difícil reparação (artigo 48).

8.2.4. A Guarda Civil da Espanha

Como já foi explicado, a ‘Guardia Civil’ é uma corporação militar que possui dupla inserção institucional, por um lado no Ministério do Interior para suas missões policiais e, por outro, no Ministério de Defesa quando desenvolve funções militares.

A sua legislação disciplinar tem sofrido uma evolução marcante nos últimos 20 anos, em paralelo com a sua redefinição institucional. O Tribunal Constitucional espanhol já em 1989 demandou na sua sentença 194/1989 um regime disciplinar próprio e separado dos Exércitos, o que se plasmou inicialmente na Lei Orgânica 11/1991. Por sua vez, a lei 42/1999 definiu o regime de pessoal da ‘Guardia Civil’. Posteriormente, as leis orgânicas 11 e 12 de 2007 são as que estabelecem o marco disciplinar atualmente em vigor, a primeira delas definindo os direitos e deveres dos ‘guardias civis’ e a segunda criando o regime disciplinar. Esta evolução normativa acontece no sentido de reconhecer a função especificamente policial desta corporação militar e de afastar, progressivamente, o seu regime daquele vigente nos exércitos. Assim, estas leis determinam que o Código Penal Militar só pode ser aplicado à Guarda Civil nos seguintes supostos excepcionais:

- a) tempo de guerra;
- b) estado de sítio;
- c) cumprimento de missões militares;
- d) integração em unidades militares.

Para efetivar esta modificação, as leis de 2007 alteram, inclusive, o próprio Código Penal Militar com a finalidade de reforçar esta ressalva.

Esta evolução normativa não foi isenta de tensões, a mais destacada das quais foi a controvérsia sobre a constitucionalidade e a adequação da pena privativa de liberdade como sanção administrativa para os membros da Guarda Civil. Muitos dos seus membros apresentaram habeas corpus e recursos de amparo contra esta prática sancionadora perante os tribunais civis e militares. O Tribunal Constitucional tradicionalmente se inibiu nos pedidos de habeas corpus em favor da jurisdição militar, mas na sentença 194/1989 dois magistrados do supremo tribunal apresentaram votos discrepantes em que defendem o amparo baseado na importância superior da preservação da liberdade em comparação com a ‘regra competencial’. Em casos em que os habeas corpus eram apresentados perante o juiz militar e denegados de forma sumária, o Tribunal Constitucional chegou a conceder vários amparos.

Um fato muito marcante neste processo foi a sentença do Tribunal Europeu de Direitos Humanos no caso *Dacosta Silva contra Espanha*, de 2 de novembro de 2006. O agente *Dacosta Silva* se ausentou um dia sem justificativa do trabalho e foi sancionado, sem ter sido ouvido, a 6 dias de detenção domiciliar. Recorreu às seguintes instâncias e a sua pena foi moderada em função do motivo alegado para sua ausência: doença. Entretanto, continuou o recurso por vulneração do direito de defesa e por prisão irregular e o caso chegou até o Tribunal Europeu, que deferiu o seu recurso e reconheceu que o seu direito de defesa tinha sido vulnerado e que a instância que o julgou atuou de forma não competente, não independente e com acumulação de funções de instrução e julgamento. O Tribunal manifestou que Espanha não podia ressaltar sua legislação disciplinar aplicável à 'Guardia Civil' da aplicação do Convênio Europeu de Direitos Humanos, como fazia com a legislação aplicável ao Exército, visto que tinha criado uma normativa específica para a Guarda Civil e que esta realizava missões civis. Esta sentença acelerou o processo de reforma normativa que culminou na mudança legislativa de 2007.

A Lei Orgânica 11 de 2007 trata dos direitos e deveres dos membros da Guardia Civil. Entre eles, este diploma legal reconhece pela primeira vez o direito de associação dos membros da instituição, desde que seja exercido através de associações profissionais. Isso porque, os sindicatos continuam proibidos e os direitos sindicais (negociação coletiva, greve, etc.) continuam vedados.

O diploma legal reconhece aos guardas civis os direitos dos cidadãos comuns, com as ressalvas especificamente mencionadas na lei. Entre eles, podemos destacar o direito à igualdade, que rejeita a discriminação por diversos motivos, incluindo a orientação sexual, bem como promove a equiparação entre homens e mulheres na instituição.

Artículo 3. Igualdad.

1. En el régimen interno y funcionamiento de la Guardia Civil no podrá establecerse ni practicarse discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo u orientación sexual, religión, opinión, o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.

2. Las autoridades competentes promoverán las medidas necesarias para garantizar que en el ámbito de la Guardia Civil la igualdad entre el hombre y la mujer sea real y efectiva, impidiendo cualquier situación de discriminación profesional, especialmente en la prestación del servicio, en el sistema de ingreso, formación, situaciones administrativas, ascenso y acceso de la mujer a todos los niveles de mando y organización del Instituto.

Outro direito central, certamente pouco reconhecido em instituições de corte militar, é o direito à vida privada. Contudo, o texto legal determina o direito do chefe de unidade de registrar os pertences dos seus subordinados quando estiver investigando um delito, mesmo sem determinação do juiz, desde que o registro seja feito em presença do interessado e de mais uma testemunha.

Artículo 5. Derecho a la intimidad y a la vida privada.

1. Los miembros de la Guardia Civil tienen garantizados los derechos a la intimidad, a la inviolabilidad del domicilio y al secreto de las comunicaciones, en los términos establecidos en la Constitución y en el resto del ordenamiento jurídico.

A estos efectos el pabellón que tuviera asignado el Guardia Civil en su unidad se considerará domicilio habitual.

2. El jefe de la unidad, centro u órgano donde el Guardia Civil preste sus servicios podrá autorizar, de forma expresamente motivada, el registro personal o de los efectos y pertenencias que estuvieren en los mismos, cuando lo exija la investigación de un hecho delictivo. El registro se realizará con la asistencia del interesado y en presencia de, al menos, un testigo.

3. Los datos relativos a los miembros de la Guardia Civil estarán sujetos a la legislación sobre protección de datos de carácter personal.

Talvez o ponto mais avançado do diploma legal seja o reconhecimento do direito de expressão e de informação dos agentes, mesmo cercado de ressalvas:

Artículo 7. Libertad de expresión y de información.

1. Los Guardias Civiles tienen derecho a la libertad de expresión y a comunicar y recibir libremente información en los términos establecidos por la Constitución, con los límites que establece su régimen disciplinario, el secreto profesional y el respeto a la dignidad de las personas, las instituciones y los poderes públicos.

2. En asuntos de servicio o relacionados con la Institución el ejercicio de estos derechos se encontrará sujeto a los límites derivados de la observancia de la disciplina, así como a los deberes de neutralidad política y sindical, y de reserva.

O artigo 14 estabelece expressamente o direito dos guardas civis de se dirigirem diretamente ao ‘Defensor del Pueblo’, uma figura análoga ao ‘ombudsman’ que vela pelos direitos da cidadania, independentemente dos condutos hierárquicos.

Apesar da sua intenção garantista e democrática, a lei orgânica também contém elementos tradicionais, tais como a necessidade de que o agente resida no mesmo município onde presta serviços, salvo autorização em contrário (artigo 21), e a obrigatoriedade de apresentar as queixas através do canal hierárquico estabelecido (artigo 33, inciso 2), ressalvada a disposição em relação ao ‘Defensor del Pueblo’.

Quando um membro da instituição enfrenta acusações decorrentes da sua função, ele faz jus à assistência jurídica gratuita (artigo 30), diferentemente do que acontecia com os policiais do ‘Cuerpo Nacional’.

Por sua vez, a Lei Orgânica 12/2007 estabelece o Regime Disciplinar e elimina explicitamente a figura da prisão disciplinar, exceto quando a Guarda Civil esteja agindo em missão militar, de forma a alinhar a instituição com as diretrizes do Tribunal Europeu de Direitos Humanos.

Da mesma forma que no ‘Cuerpo Nacional de Policía’, as faltas são classificadas em muito graves, graves e leves. O rol das faltas de cada tipo é também muito parecido ao encontrado na corporação policial civil. Entre as faltas muito graves encontram-se: a) manifestações contrárias ao ordenamento constitucional ou ao rei; b) discriminação por diversos motivos, inclusive a orientação sexual; c) obstaculizar de forma grave o exercício do direito das pessoas; d) assédio psicológico; e) falta de colaboração com

outros membros das corporações de segurança; e) ser condenado em sentença firme por delito doloso relacionado ao serviço ou que cause grave dano à administração ou aos cidadãos; f) não impedir que os subordinados cometam faltas muito graves.

Entre as faltas graves estão tipificadas as seguintes: a) cometer atos que atentem contra a dignidade das instituições ou poderes do estado ou levar a cabo condutas gravemente contrárias à dignidade da corporação; b) reclamações, petições ou manifestações contrárias à disciplina; c) fazer reclamações ou petições publicamente ou através dos meios de comunicação social; d) embriaguez ou consumo de entorpecentes fora do serviço quando aconteçam de forma habitual ou afetem a imagem da instituição.

Entre as faltas leves, podemos mencionar: a) a indiscrição em qualquer assunto do serviço; b) a omissão do conduto regular na formulação de solicitações ou queixas; c) o descuido do asseio pessoal; d) comparecer de uniforme a qualquer lugar incompatível com a sua condição de guarda civil; e) a omissão intencionada do cumprimento a um superior ou a não devolução do cumprimento por parte deste último; f) a prática de jogos que danifique a imagem da instituição; g) a falta de respeito ou as réplicas desatentas a um superior.

Nesse conjunto, podemos destacar princípios comuns a muitas corporações brasileiras, sobretudo as militares, como:

1. a centralidade da disciplina e a hierarquia;
2. a ênfase na preservação da imagem institucional;
3. a restrição ao direito de expressão dos membros;
4. a inclinação ao isolamento institucional, como se revela na proibição de 'indiscrições' sobre o serviço;
5. o uso de termos relativamente ambíguos como 'réplica desatenta'.

Da mesma forma que no 'Cuerpo Nacional de Policía', há diversas circunstâncias que devem ser consideradas para a dosagem da pena, mas o histórico profissional só pode ser contemplado como atenuante e nunca como agravante.

O sistema disciplinar é concebido de forma vertical, até o ponto de que um superior é obrigado a corrigir as infrações de guardas de patente inferior, mesmo que não sejam seus subordinados. O superior possui inclusive o poder de afastar um guarda de patente inferior que não seja seu subordinado direto:

Artículo 24. Ejercicio de la potestad disciplinaria.

1. Todo mando tiene el deber de corregir las infracciones que observe en los de inferior empleo, aunque no le estén directamente subordinados, sin que ello suponga sanción alguna. Si, además, las considera merecedoras de sanción, formulará parte disciplinario o acordará el inicio del procedimiento sancionador que corresponda, si tuviera competencia para ello.

2. Si la naturaleza y circunstancias de la falta exigen una acción inmediata para mantener la disciplina, evitar un posible perjuicio grave al servicio o a

la buena imagen de la Institución, cualquier superior podrá ordenar que el presunto infractor se persone de manera inmediata en la Unidad, Centro u Organismo que constituya su destino y podrá, además, disponer el cese de éste en sus funciones habituales por un plazo de hasta cuatro días, en espera de la posterior decisión del mando competente para acordar el inicio del oportuno procedimiento sancionador, a quien informará de modo inmediato de la decisión adoptada.

Dentro da concepção do direito de defesa, o guarda acusado deve ser obrigatoriamente informado do seu direito a não declarar, a não declarar contra si, a não se confessar culpado e à presunção de inocência (artigo 42). O acusado poderá contar a todo o momento com a assistência de um advogado ou de um colega de farda por ele escolhido.

No caso de faltas graves, o funcionário acusado poderá ser afastado de forma cautelar por um período de até 3 meses, quando for necessário para manter a disciplina ou evitar prejuízo ao serviço (artigo 54). Em casos de falta muito grave, o Diretor Geral poderá colocar o indiciado em situação de suspensão de funções.

No recurso contra a sanção, o agente penalizado poderá solicitar a suspensão da execução da pena durante a tramitação do recurso, quando a sanção puder causar prejuízos de impossível ou difícil reparação (artigo 77). Por outro lado, uma vez proferida a pena o órgão sancionador poderá propor ao Diretor Geral a suspensão da sua imposição dela, quando houver causa para tal:

Artículo 69. Suspensión y inexecución de las sanciones.

El órgano competente para imponer la sanción podrá proponer al Director General de la Policía y de la Guardia Civil, de oficio o a instancia del sancionado, y de manera motivada, la suspensión de la misma por plazo inferior al de su prescripción, o la inexecución de la sanción, cuando mediase causa justa para ello. El Ministro de Defensa y el Director General de la Policía y de la Guardia Civil podrán acordar la suspensión o la inexecución de las sanciones que impongan.

9. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As legislações disciplinares das polícias do Brasil, tanto as militares quanto as civis, com algumas exceções correspondentes a diplomas mais modernos, ainda se caracterizam pela ênfase na preservação da hierarquia, deixando em segundo plano a regulação das relações com a sociedade. O sistema disciplinar, além de estar dirigido a proteger sobretudo a imagem da instituição, defende uma moral social conservadora e tradicional e, a partir dela, regula não só a conduta profissional, mas também a vida privada dos agentes. Os profissionais de segurança pública, para evitarem ser punidos, precisam mostrar todas as virtudes e nenhum defeito, conformando uma figura idealizada de um ‘super-homem moral’ inatingível na prática e que provoca diversos efeitos perversos.

A utilização na legislação disciplinar de conceitos vagos (decoro, discórdia, desídia, etc.), que necessariamente deverão ser interpretados pelos superiores, e a possibilidade de alteração das penas uma vez ditadas, aumentam a insegurança jurídica e abrem

espaço para o surgimento de arbitrariedades. O clima institucional que se depreende dos regulamentos é autoritário, com severos limites à liberdade de expressão e com uma visão do profissional dos níveis inferiores como alguém que obedece passivamente ordens superiores, sem o direito mesmo de solicitar mudanças, muito menos de debetê-las publicamente. Os diplomas legais se posicionam claramente contra a transparência institucional, pois tendem a punir a divulgação de dados e informações.

Nesse sentido, o espírito dos regulamentos é contrário ao da Portaria Interministerial SEDH/MJ Nº 2 em três pontos centrais: a) a liberdade de expressão dos profissionais; b) a participação deles e delas nos debates sobre segurança e na formulação de políticas; e c) a transparência institucional. Em última análise, o sistema disciplinar atualmente em vigor parece mais condizente com uma visão de uma segurança tradicional, vertical e fechada do que com um paradigma da segurança pública moderna e democrática.

Por outro lado, as legislações disciplinares das Polícias latino-americanas possuem uma forte inspiração militar, como corresponde ao fato de que algumas delas foram criadas durante a ditadura militar, e sofre dos mesmos problemas do que as legislações brasileiras, embora em graus variáveis. Entre eles, podemos mencionar uma priorização absoluta da hierarquia, o uso da prisão disciplinar, sérias limitações ao direito de defesa dos policiais acusados, insegurança jurídica, uso de termos ambíguos e punições por fatos não tipificados.

Em contrapartida, a legislação disciplinar colombiana, que é recente e avançada, considera a proteção de diversas garantias e se inspira em tratados internacionais, ao tempo que respeita o amplo direito de defesa. O princípio da hierarquia não é preeminente e a obediência está sujeita à legalidade. A objetividade da lei e a segurança jurídica são claramente superiores às da maioria dos regulamentos da América Latina. Por outro lado, ainda subsistem alguns termos ambíguos e resquícios de uma moral conservadora.

A legislação disciplinar da Real Polícia Montada do Canadá parece estar baseada numa estrutura normativa leve e bastante moderna, em que as preocupações centrais são evitar cometer delitos e comprometer o serviço policial. Entretanto, essa última noção é ainda relativamente ambígua.

Já a legislação disciplinar das polícias inglesas e galesas está fortemente inspirada na tradição da 'Common Law', com diplomas legais relativamente simples sujeitos à interpretação na base da jurisprudência. Assim, os deveres policiais explicitados são apenas 10 e incluem a obrigação de denunciar transgressões de colegas. Esta provisão, junto à necessidade de que o instrutor de um procedimento disciplinar não pertença à mesma força policial ou à mesma unidade do indiciado, revelam uma preocupação em evitar o corporativismo policial. Por outro lado, o direito de defesa no âmbito disciplinar pode chegar a estar comprometido em prol de princípios difusos de interesse público.

A legislação disciplinar do 'Cuerpo Superior de Policía' espanhol é relativamente simplificada e moderna, inspirada nos princípios do Estado Democrático de Direito. Se por um lado ela possui elementos tradicionais como a proteção da honra da organização, por outro incorpora elementos mais avançados como a extensão da responsabilidade

por não denunciar os desvios cometidos por colegas ou a rejeição da discriminação por motivos de orientação sexual.

Por outro lado, a legislação disciplinar da 'Guardia Civil' espanhola é semelhante à da corporação policial civil, embora contenha outros elementos inspirados na sua natureza militar, como a preservação da imagem institucional. A evolução normativa dos últimos anos foi provocada, sobretudo, pela necessidade de eliminar a prisão disciplinar em consonância com as sentenças dos tribunais nacionais e internacionais. Por um lado, a nova lei incorpora princípios modernos e democráticos, como o direito de expressão e de associação dos integrantes da corporação, o direito à vida privada e a igualdade de gênero. No entanto, as restrições a esses mesmos direitos e outros valores centrais que se depreendem dela, como a ênfase na hierarquia, revelam uma matriz valorativa tradicional.

10. PROPOSTA DE MATRIZ LEGAL DISCIPLINAR

MATRIZ LEGAL PARA A ELABORAÇÃO DE CÓDIGOS DE ÉTICA E REGULAMENTOS DISCIPLINARES DAS CORPORações DE SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL

PRINCÍPIOS GERAIS DAS INSTITUIÇÕES DE SEGURANÇA PÚBLICA

Art. 1 – A conduta dos agentes de segurança pública deve ser pautada pelos seguintes princípios:

I – o respeito à cidadania e à dignidade humana;

II – o respeito aos direitos humanos;

III – a promoção da liberdade, da justiça e do bem público;

IV – a proibição da discriminação por razão de origem, raça, estado civil, sexo, orientação sexual, idade, cor, religião, deficiência física ou psíquica e quaisquer outras características pessoais ou sociais;

V – a defesa das instituições democráticas;

VI – a preservação do meio ambiente;

VII – o respeito à diversidade étnica, cultural, de gênero, política e sexual;

VIII – o respeito aos princípios da Administração Pública, tais como: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade dos atos administrativos e eficiência;

IX - a proteção da integridade e da saúde das pessoas sob sua guarda;

X – a disciplina e a obediência às ordens legais;

XI – a preservação da lei.

PRINCÍPIOS DISCIPLINARES

Art. 2 – O regime disciplinar da instituição, incluindo as sanções, será aplicado independentemente do cargo ou função do agente, garantindo isonomia no tratamento das diferentes patentes e categorias funcionais.

Art. 3 – As sanções administrativas deverão ser aplicadas de maneira independente das penas proferidas na esfera penal.

Art. 4 – As finalidades da sanção incluem a correição de condutas irregulares, mas também a prevenção delas e a promoção da qualidade do serviço.

Art. 5 – A exigência de respeitar o canal hierárquico não se aplicará às denúncias por transgressão disciplinar ou por crime.

§ 1º – Será sempre permitida a possibilidade de denúncia direta em qualquer instância, incluindo à Corregedoria da instituição e à Ouvidoria, quando ela existir.

§ 2º – Ninguém poderá ser punido por apresentar uma denúncia perante qualquer instância disciplinar, salvo se o denunciante apresentar, intencionalmente, informações falsas.

VEDAÇÕES

Art. 7 – Não serão permitidas as punições coletivas.

Art. 8 – Nenhum agente será punido administrativamente por condutas realizadas fora do serviço, exceto se elas constituírem crime doloso punido com restrição de liberdade igual ou superior a 4 anos.

Art.9 – Não serão permitidos tratamentos cruéis, desumanos, degradantes nem humilhantes na aplicação das sanções disciplinares.

Art. 10 – São inadmissíveis, no processo, quaisquer provas obtidas por meios ilícitos.

Art. 11 – Não será permitida a ‘reformatio in pejus’ (agravamento da sanção), nos casos em que o recurso for impetrado pelo agente sancionado.

Art. 12 – O julgador não poderá ser subordinado hierárquico direto do agente acusado.

DEVERES DOS AGENTES DE SEGURANÇA PÚBLICA

Art. 13 – São deveres dos agentes de segurança pública:

I – cumprir as ordens recebidas desde que sejam legais, embora conserve o direito de livre expressão em relação a elas, incluindo o direito a crítica;

II – respeitar a disciplina institucional;

III – manifestar respeito no tratamento dos cidadãos e dos outros membros da instituição, independente do cargo, patente ou função;

IV – manter em sigilo informações confidenciais que comprometam o exercício da função ou a imagem/dignidade das pessoas investigadas. Entretanto, o direito de livre expressão e divulgação de informações não sigilosas é extensivo a todos os membros da instituição, independentemente do cargo ou função.

DIREITOS DOS AGENTES DE SEGURANÇA PÚBLICA

Art. 14 – São direitos dos agentes de segurança pública:

I – a livre manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato na expressão das opiniões;

II – a preservação da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas;

III – a liberdade plena de associação para fins lícitos;

IV – ninguém será processado nem sentenciado senão por transgressões ou crimes previamente estabelecidos em lei;

V – ninguém será processado nem sentenciado senão pela autoridade competente;

VI – aos litigantes, em processo administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes.

RECOMPENSAS

Art. 15 – Estipula-se como recompensas a serem concedidas aos agentes de segurança pública:

I – elogio publicado no Diário Oficial;

II – dispensa de serviço;

III – cancelamento de punições por sanções leves.

CLASSIFICAÇÃO DAS TRANSGRESSÕES

Art. 16 – As transgressões serão classificadas da seguinte forma:

I – leve;

II – média;

III – grave;

IV – gravíssima.

CIRCUNSTÂNCIAS AGRAVANTES

Art. 17 – São circunstâncias que agravam a sanção disciplinar:

I – reincidência.

II – prática de duas ou mais transgressões;

III – premeditação;

IV – praticar a conduta em concurso de pessoas;

V – induzimento de outrem à prática de transgressões;

VI – ter o agente cometido a transgressão:

a) para facilitar ou assegurar a execução, a ocultação, a impunidade ou vantagem de outra transgressão;

b) com abuso de autoridade;

c) com abuso de poder ou violação de dever inerente a cargo, ofício, ministério ou profissão;

d) contra criança, maior de sessenta anos, enfermo ou mulher grávida;

e) quando o ofendido estava sob a imediata proteção da autoridade.

§ 1º – serão consideradas para a reincidência apenas as transgressões cometidas no período de 5 anos anteriores àquela que estiver sendo julgada;

CIRCUNSTÂNCIAS ATENUANTES

Art. 18 – São circunstâncias que atenuam a sanção disciplinar:

I – o desconhecimento da lei;

II – bom comportamento;

III – falta de prática no serviço;

IV – ter o agente:

a) cometido o crime por motivo de relevante valor social ou moral;

b) procurado, por sua espontânea vontade, logo após a transgressão, evitar-lhe ou minorar-lhe as consequências, ou ter, antes do julgamento, reparado o dano;

c) cometido a transgressão sob coação a que podia resistir, ou em cumprimento de ordem de autoridade superior;

d) confessado espontaneamente, perante a autoridade, a autoria da transgressão;

e) cometido a transgressão sob a influência de multidão em tumulto, se não o provocou;

f) cometido a transgressão sob violenta emoção, em particular se provocada por ato injusto da vítima.

CAUSAS DE JUSTIFICAÇÃO

Art. 19 – Não há transgressão quando o agente pratica o fato:

- I – em estado de necessidade;
- II – em legítima defesa própria ou de outra pessoa;
- III – sob coação irresistível;
- IV – por caso fortuito ou como resultado de força maior.

DA SANÇÃO DISCIPLINAR

Art. 20 – Ao aplicar a sanção disciplinar o julgador levará em consideração os motivos, as circunstâncias e as consequências da transgressão, bem como o comportamento da vítima.

Art. 21 – Ele estabelecerá a sanção conforme seja necessário e suficiente para a reprovação da transgressão e a prevenção de futuros desvios de conduta.

TIPOS DE SANÇÕES DISCIPLINARES

Art. 21 – São sanções disciplinares

- I – advertência por escrito;
- II – repreensão por escrito;
- III – suspensão sem remuneração, por um período de até 90 dias;
- IV – multa;
- V – demissão.

§1º – A sanção a ser imposta ao caso concreto será determinada pela gravidade da transgressão, da seguinte forma:

- I – transgressões de natureza leve: Advertência e Repreensão.
- II – transgressões de natureza média: Repreensão, Multa e Suspensão de 10 a 30 dias.
- III – transgressões de natureza grave: Multa, Suspensão de 30 a 90 dias, e Demissão.
- IV – transgressões de natureza gravíssima: Suspensão de 60 a 90 dias e Demissão.

§2º – A imposição de pena igual ou superior a 4 anos de pena restritiva de liberdade por crime doloso cometido por agente público implicará sua demissão do serviço público, mesmo quando a conduta tenha sido cometida fora do serviço e sem relação com ele. Esta é a única hipótese em que um agente de segurança poderá ser punido por atos relacionados à sua vida privada.

§3º – Nos casos de transgressão leve ou média em que houver uma vítima identificada, a sanção poderá ser substituída pelas seguintes sanções substitutivas:

I – Retratação perante a vítima e prestação de serviços à comunidade;

II – Retratação perante a vítima e reparação do dano causado;

§4º – A aplicação das sanções de prestação de serviços à comunidade e reparação do dano causado fica condicionada à ocorrência da retratação por parte do autor da transgressão.

§5º – A autoridade responsável pelo procedimento disciplinar designará a data e o local da audiência de conciliação e ficará responsável pela intimação da vítima.

§6º – A retratação por parte do autor deverá acontecer nesta audiência.

§7º – A ausência de retratação pública por parte do autor implicará na aplicação das sanções enumeradas no §1º, I e II dessa Lei.

Art. 22 – Além das sanções acima enumeradas poderão ser adotadas a bem do serviço público e da preservação dos interesses públicos as seguintes medidas acessórias:

I – destituição de cargo, função ou comissão;

II – movimentação de unidade ou fração;

III – cassação do porte de arma.

§ 1º – Observe-se que essas medidas não constituem sanção e, portanto, não podem ser tomadas com um intuito punitivo.

AUTORIDADES COMPETENTES À APLICAÇÃO DA SANÇÃO

Art. 23 – As autoridades competentes à aplicação da sanção são:

I – para as transgressões de natureza leve: superior imediato.

II – para as transgressões de natureza média: superior não imediato, isto é, pelo menos dois graus hierárquicos acima do sancionado;

III – para as transgressões de natureza grave: Corregedoria;

IV – para as transgressões de natureza gravíssima: Secretário de Estado.

TIPOS DE PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS

Art. 24 – São procedimentos administrativos destinados a apurar os fatos:

I – investigação preliminar.

a) a investigação preliminar terá como objetivo reunir provas da materialidade e indícios de autoria que evidenciem indícios claros de transgressão disciplinar. Em caso afirmativo, proceder-se-á à abertura de sindicância ou processo administrativo;

b) a investigação preliminar poderá ocorrer de forma sigilosa, sem contraditório, mas nestes casos deverá se garantir a não divulgação do seu andamento nem dos seus resultados para não comprometer a honra dos investigados que não possuírem, até esse momento, amplo direito de defesa;

c) ninguém poderá ser punido apenas com base numa investigação preliminar sigilosa.

II – sindicância administrativa.

a) a sindicância administrativa será um procedimento acusatório público, com notificação imediata ao investigado, ao qual será oferecido amplo direito de defesa e contraditório;

b) a sindicância será aberta para todas as transgressões cuja sanção não comporte a possibilidade de demissão.

§ 1º – Nos casos de faltas de natureza leve ou média poderão ser realizados, em substituição da sindicância por escrito, procedimentos orais/ abreviados, desde que eles preservem o amplo direito de defesa e o contraditório.

§ 2º – Esses procedimentos abreviados poderão envolver processos de conciliação e mediação.

III – Processo Administrativo Disciplinar.

a) o processo administrativo disciplinar é obrigatório para os casos cuja sanção possa acarretar demissão;

b) o processo administrativo disciplinar deverá ser instruído e julgado por um órgão colegiado.

PRAZOS DOS PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS

Art. 25 – A sindicância deverá ser finalizada em um prazo de 30 dias, podendo ser prorrogada por mais 30 dias.

Art. 26 – O Processo Administrativo Disciplinar deverá ser finalizado em um prazo de 60 dias, podendo ser prorrogável por mais 60 dias.

MEDIDAS CAUTELARES

Art. 27 – Durante os procedimentos administrativos, poderão ser aplicadas medidas cautelares em forma de afastamento provisório do cargo, quando a permanência do indiciado puder prejudicar a investigação ou comprometer o exercício da função.

Art. 28 – Essa medida cautelar manterá a remuneração do agente acusado, que não poderá ter seus vencimentos diminuídos em virtude dela.

Art. 29 – Quando for submetido a prisão provisória na esfera penal o agente será automaticamente afastado do seu cargo.

DIREITOS ASSEGURADOS EM PROCEDIMENTOS DISCIPLINARES

Art. 30 – São direitos dos agentes acusados:

- I – a legalidade;
- II – o devido processo legal;
- III – in dúbio pro réu;
- IV – presunção de inocência;
- V – non bis in idem;
- VI – celeridade do processo;
- VII – a retroatividade da lei só em casos que favoreçam o acusado;
- VIII – contraditório;
- IX – ampla defesa;
- X – igualdade de tratamento perante a lei;
- XI – não discriminação por razão origem, raça, estado civil, sexo, orientação sexual, idade, cor, religião, deficiência física ou psíquica e quaisquer outras características sociais;
- XII – proibição da *'reformatio in pejus'*;
- XIII – gratuidade das atuações disciplinares;
- XIV – individualização da sanção;
- XV – proporcionalidade;
- XVI – o respeito à vida privada.

PRESCRIÇÃO DAS AÇÕES DISCIPLINARES

Art. 31 – As ações disciplinares prescrevem nos seguintes prazos:

- I – 6 meses nos casos de transgressões de natureza leve;
- II – 1 ano nos casos de transgressões de natureza média;
- III – 2 anos nos casos de transgressões de natureza grave;
- IV – 5 anos nos casos de transgressões gravíssimas.

Art. 32 – A abertura de um processo penal relativo aos mesmos fatos interrompe o prazo prescricional na esfera administrativa, que volta a correr após a data da publicação de sentença firme.

RECURSOS

Art. 33 – O agente sancionado poderá interpor um recurso da sanção recebida perante as seguintes instâncias:

I – para as transgressões de natureza leve: recurso à Corregedoria;

II – para as transgressões de natureza média: recurso à Corregedoria;

III – para as transgressões de natureza grave: recurso ao Secretário de Estado;

IV – para as transgressões de natureza gravíssima: recurso ao Governador.

Art. 34 – O prazo de avaliação do recurso relacionado a transgressões de natureza leve e média é de 30 dias, prorrogáveis por mais 30.

Art. 35 – O prazo de avaliação do recurso relacionado a transgressões de natureza grave ou gravíssima é de 60 dias, prorrogáveis por mais 60.

§1º – A apresentação do recurso em segunda instância terá efeito suspensivo da sanção até que o recurso seja julgado.

§2º – A interposição de recursos sucessivos, para além daquele de segunda instância, não terá efeito suspensivo, sendo permitido à autoridade administrativa executar provisoriamente a sanção imposta.

OBRIGAÇÕES DOS ÓRGÃOS CORREICIONAIS

Art. 36 – As Corregedorias ou órgãos equivalentes deverão:

I – conduzir os procedimentos apuratórios relativos a transgressões disciplinares;

II – fiscalizar e supervisionar os procedimentos apuratórios relativos a transgressões, quando eles forem desenvolvidos por outras instâncias da instituição ou pelos superiores hierárquicos dos acusados;

III – adotar ou propor à chefia da instituição a aplicação de medidas preventivas para diminuir a ocorrência de transgressões;

IV – promover a qualidade do serviço;

V – publicar relatórios anuais informando o número de procedimentos investigativos instaurados e concluídos, bem como as punições aplicadas por motivos disciplinares.

TRANSGRESSÕES DISCIPLINARES

Art. 37 – Tipificam-se como transgressões disciplinares **gravíssimas**:

I – praticar tortura;

II – maltratar ou permitir que se maltrate o preso ou a pessoa apreendida sob sua custódia ou deixar de tomar providências para garantir sua integridade física;

III – Coagir terceiro a prestar declaração falsa em procedimento penal, civil ou administrativo ou ameaçá-lo para que o faça;

IV – Praticar crime doloso contra a vida prevalecendo-se do exercício da função.

Art. 38 – Tipificam-se como transgressões disciplinares **graves**:

I – praticar ato definido em lei como abuso de autoridade, improbidade administrativa, crime contra a administração pública, crime contra o patrimônio ou corrupção, em qualquer de suas formas;

II – exercer coação ou assediar pessoas com as quais mantenha relações funcionais;

III – praticar ato violento de forma injustificada e em desacordo com as leis nacionais e internacionais;

IV – utilizar-se de recursos humanos ou logísticos do Estado ou sob sua responsabilidade para satisfazer a interesses pessoais ou de terceiros;

V – cobrar patrulhamento, carceragem, custas, emolumentos ou qualquer outro valor que não tenha previsão legal;

VI – fazer uso do posto ou da graduação para obter ou permitir que terceiros obtenham vantagem pecuniária indevida;

VII – privar alguém da liberdade ou manter alguém preso de forma irregular, sem o cumprimento das formalidades legais, ou com abuso de poder;

VIII – atentar, com abuso de autoridade ou prevalecendo-se dela, contra a inviolabilidade de domicílio;

IX – solicitar de particular auxílio pecuniário para realizar diligência gratuita,

X – desrespeitar decisão ou ordem judicial, ou procrastinar seu cumprimento;

XI – receber propina, comissão, presente ou vantagem de qualquer espécie, em razão de suas atribuições;

XII – abandono do serviço por mais de 15 dias sem justificativa;

XIII – agir no exercício da função com imperícia, imprudência ou negligência, quando a ação resultar em morte, ou ofensa física grave ou gravíssima;

XIV – divulgar informações sigilosas que comprometam o exercício da função ou a imagem/ dignidade das pessoas investigadas;

XV – vender, entregar ou fornecer, ainda que gratuitamente, arma de fogo a quem não

estiver legalmente autorizado a portá-la.

Art. 39 – Tipificam-se como transgressões disciplinares **médias**:

I – faltar com a verdade no exercício das suas funções;

II – permitir que presos conservem em seu poder, nas dependências em que estejam custodiados, instrumentos com que possam causar ofensa à integridade física de terceiros;

III – ofender ou dispensar tratamento desrespeitoso, vexatório ou humilhante à dignidade de qualquer pessoa;

IV – agir de maneira parcial ou injusta quando da apreciação e avaliação de atos, no exercício de sua competência, causando prejuízo ou restringindo direito de qualquer pessoa;

V – expor servidor sob sua subordinação à situação humilhante ou constrangedora;

VI – disparar arma de fogo ou acionar munição, colocando em risco a integridade física ou a vida de terceiros, injustificadamente;

VII – Deixar de informar a autoridade competente da prática de falta grave ou gravíssima da qual tenha conhecimento;

a) Estão isentos desta obrigação os membros da corporação cuja função envolve sigilo profissional, tais como médicos, psicólogos, advogados e assistentes sociais.

VIII – deixar de providenciar medida contra irregularidade de que venha a tomar conhecimento ou esquivar-se de tomar providências a respeito de ocorrência no âmbito de suas atribuições;

IX – manter indevidamente em seu poder bem de terceiro ou da Fazenda Pública;

X – manter sob sua chefia imediata, em cargo ou função de confiança, cônjuge, companheiro ou parente até o segundo grau civil;

XI – lançar, intencionalmente, em registro, arquivo, papel ou qualquer expediente oficial, dado errôneo, incompleto ou que possa induzir a erro, bem como neles inserir anotação indevida;

XII – fazer uso indevido de bens ou valores que lhe cheguem às mãos, em decorrência da função, ou não entregá-los;

XIII – simular doença para esquivar-se do cumprimento do dever;

XIV – entrar ou tentar entrar em repartição ou acessar ou tentar acessar qualquer sistema informatizado, de dados ou de proteção, para o qual não esteja autorizado;

XV – executar atos violentos contra animais durante o serviço;

XVI – deixar de concluir, nos prazos legais, sem motivo justo, procedimentos e inquéritos agentes ou disciplinares;

XVII – apresentar-se com sinais de embriaguez alcoólica ou sob efeito de outra substância entorpecente ao serviço;

XVIII – dirigir veículos das corporações com imprudência ou negligência, colocando em risco a terceiros;

Art. 40 – Tipificam-se como transgressões disciplinares **leves**:

I – descumprir norma técnica de utilização e manuseio de armamento ou equipamento;

II – protelar ou dificultar, injustificadamente, por atos ou omissões, o andamento de papéis, deixando de concluir, nos prazos legais, inquéritos, prestação de informações, apuração administrativa interna, processos administrativos, realização de diligências ou cumprimento de determinação judicial;

III – retirar, sem prévia autorização, objetos ou documentos da repartição;

IV – agir no exercício da função com imperícia, imprudência ou negligência;

V – realizar atividades de interesse particular durante o serviço, prejudicando-o;

VI – deixar de cumprir ordem legal ou atribuir a outrem, fora dos casos previstos em lei, o desempenho de atividade que lhe competir;

VII – danificar ou inutilizar, por uso indevido, negligência, imprudência ou imperícia, bem da administração pública de que tenha posse ou seja detentor;

VIII – exercer a função sem estar devidamente identificado como servidor público, salvo se previamente autorizado, em operações específicas, quando assim obrigar o regulamento/ norma para a sua função;

IX – dirigir veículos das corporações sem portar documento de habilitação ou em desacordo com a legislação de trânsito vigente;

X – chegar, injustificadamente, atrasado de forma habitual ao serviço;

XI – dormir em serviço, salvo se autorizado;

XII – deixar de colaborar com outros membros das diferentes corporações de segurança pública, prejudicando o serviço.

DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 41 – Nos casos de omissão serão aplicados subsidiariamente a legislação nacional, a Constituição Federal e os tratados e acordos internacionais de direitos humanos ratificados pelo Brasil.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acessado em: 01 de outubro de 2011.

BRASIL. Código Penal. Decreto-Lei n. 2848 de 7 de dezembro de 1940. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm. Acessado em: 01 de outubro de 2011.

BRASIL. Código Penal Militar. Decreto-Lei n. 1001 de 21 de outubro de 1969. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del1001.htm. Acessado em: 01 de outubro de 2011.

CANO, Ignacio. A experiência dos seminários de formação da Ouvidoria de Polícia de Minas Gerais. in Ouvir para Fazer Melhor. Ações da Ouvidoria de Polícia em 2005. Belo Horizonte: Ouvidoria de Polícia de Minas Gerais, 2006.

_____, Ignacio. Control of Police in Brazil Police Accountability and the Quality of Oversight: Global Trends in National Context. ALTUS. Haia, Holanda. 18-20 de outubro de 2005.

_____, Ignacio. Guia de referência para as ouvidorias de polícia. Brasília: SEDH, 2008.

Cano, I. & Duarte, T. (2009) "Análise das Legislações Disciplinares das Polícias Civil e Militar" em Secretaria de Defesa Social (org) Fortalecimento da Ouvidoria de Polícia. Direitos Humanos e Sociedade. III Ciclo de Estudos. Belo Horizonte: Editora TCS. CDU: 351.759.6356.35(815.1)342.7. Pg. 133-266

POLICÍA NACIONAL. DIRECCIÓN GENERAL. Cartilla Disciplinaria de la Policía Nacional de Colombia. Bogotá, 2009.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 12° ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

CÓDIGO DE CONDUTA PARA OS FUNCIONÁRIOS RESPONSÁVEIS PELA APLICAÇÃO DA LEI. Resolução 34/169 17 de dezembro de 1979. Nações Unidas. Disponível em: <http://www.mp.ma.gov.br/site/centrosapoio/DirHumanos/codConduta.htm>. Acessado em: 20 de dezembro de 2011.

CONVENÇÃO CONTRA A TORTURA E OUTROS TRATAMENTOS OU PENAS CRUÉIS, DESUMANOS OU DEGRADANTES. Disponível em <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/degradant.htm>. Acessado em: 20 de dezembro de 2011.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DE DIREITOS HUMANOS. Assembléia Geral das Nações Unidas. 10 de dezembro de 1948. Disponível em: http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm. Acessado em: Acessado em: 20 de dezembro de 2011.

COELHO, Edmundo Campos. Em busca de identidade: o Exército e a política na sociedade brasileira. 1º ed. Rio de Janeiro: Forense-universitária, 1976.

COSTA, Álvaro Mayrink. Crime militar. 2º ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

BITTNER, Egon. (1970) Aspects of Police Work. Boston: Northeastern University Press.

GOFFMAN, Erving. Manicômios, prisões e conventos. São Paulo: Perspectiva, 2003.

GOLDSTEIN, Herman. Policiando uma sociedade livre. 1º ed. São Paulo: Edusp, 2003.

INSTRUÇÃO NORMATIVA N.1 de 26 de fevereiro de 2010. Acessado em: 11 de novembro de 2010.

LEMGRUBER, Julita; MUSUMECI, Leonarda; CANO, Ignacio. Quem vigia os vigias? Um estudo sobre o controle externo da polícia no Brasil. Rio de Janeiro, São Paulo: Record, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 24º ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

MIRABETE, Julio Fabbrini. Manual de Direito Penal. 6º ed. São Paulo: Atlas, 1991.

MUNIZ, Jacqueline de Oliveira. Direitos Humanos na Polícia. in: LIMA, Renato Sérgio de; PAULA, Liana de. Segurança pública e violência: o Estado está cumprindo seu papel? 1º ed. São Paulo: Contexto, 2006.

_____, Jacqueline de Oliveira. Ser policial é, sobretudo, uma razão de ser. Cultura e Cotidiano da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro. Tese (Doutorado em Sociologia). IUPERJ: Rio de Janeiro, 1999.

PACTO INTERNACIONAL DE DIREITOS CIVIL E POLÍTICOS. Decreto nº 592 de 6 de julho de 1992. Disponível em: http://www2.mre.gov.br/dai/m_592_1992.htm. Acessado em: 20 de dezembro de 2011.

PRINCIPIOS RELATIVOS A UMA EFICAZ PREVENÇÃO E INVESTIGAÇÃO DE EXECUÇÕES EXTRALEGAIS, ARBITRÁRIAS E SUMÁRIAS. Disponível em: http://www.skywallnet.com.br/data_server/Police/PR_EPI_EEAS.pdf. Acessado em: 25 de junho de 2012.

PORTARIA INTERMINISTERIAL SEDH/ MJ N° 2.15 de dezembro de 2010. Disponível em: <http://flitparalisante.wordpress.com/2011/05/04/portaria-interministerial-sedhmj-n%C2%BA-2-de-15-de-dezembro-de-2010/>. Acessado em: 11 de novembro de 2010.

