

**UNIVERSIDADE DO ESTADO DO AMAZONAS
ESCOLA SUPERIOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS
MESTRADO PROFISSIONAL EM SEGURANÇA PÚBLICA, CIDADANIA E
DIREITOS HUMANOS**

KARLA ROBERTA VASCONCELOS COSTA LIMA

**A EFICÁCIA DA PUNIÇÃO DO POLICIAL CIVIL DO ESTADO DO AMAZONAS:
CONTROLE E CORREÇÃO ADMINISTRATIVA**

**MANAUS
2018**

KARLA ROBERTA VASCONCELOS COSTA LIMA

**A EFICÁCIA DA PUNIÇÃO DO POLICIAL CIVIL DO ESTADO DO AMAZONAS:
CONTROLE E CORREÇÃO ADMINISTRATIVA**

Dissertação de Mestrado apresentada ao curso de pós-graduação em Segurança Pública, Cidadania e Direitos Humanos da Universidade do Estado do Amazonas, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Segurança Pública, Cidadania e Direitos Humanos.

Orientador: Prof. Dr. André Luiz Nunes Zogahib.

Coorientador: Prof. Me. Davyd Spencer Ribeiro de Souza

**MANAUS
2018**

KARLA ROBERTA VASCONCELOS COSTA LIMA

**A EFICÁCIA DA PUNIÇÃO DO POLICIAL CIVIL DO ESTADO DO AMAZONAS:
CONTROLE E CORREÇÃO ADMINISTRATIVA**

Dissertação aprovada pelo Mestrado Profissional em Segurança Pública, Cidadania e Direitos Humanos da Universidade do Estado do Amazonas - UEA, como requisito para obtenção do Grau de Mestre em Segurança Pública.

Manaus, 18 de julho de 2018.

Prof. Dr. André Luiz Nunes Zogahib (Orientador) (UEA)

Prof. Dr. Raimundo Pereira Pontes Filho (Membro) (UEA)

Prof. Dr. Leonardo Naves dos Reis (Membro) (UEA)

AGRADECIMENTOS

A Deus...

A Deus, sem o qual não teria tido forças para começar e terminar esse projeto de vida: Mestrado em Segurança, Cidadania e Direitos Humanos.

A Deus por ter colocado pessoas tão especiais nessa jornada, as quais fizeram toda diferença na construção desse trabalho, tais como o meu querido amigo e orientador, André Zogahib, sempre disposto e com a sua inteligência inigualável, foi um grande presente de Deus para que essa obra tomasse forma de trabalho científico. Sem falar no meu Coorientador, David Spencer, sempre me ajudando a pensar mais longe, mais alto, sempre apostando na minha capacidade de ir além.

A Deus por ter me dado uma família que sempre me apoia e festeja comigo as minhas conquistas.

A Deus pelas amizades que fiz em sala de aula e pelas aulas que recebi dos professores, grande aprendizado tive com cada um deles.

A Deus por tantas outras amizades e parcerias que estabeleci nesses últimos dois anos de estudo, as quais gostaria de evidenciar alguns nomes, porque foram pessoas que independente do dia e do horário, estavam dispostas a ajudar, tais como o Gelson Nascimento, o Turíbio Costa, a Ruth Maria Paes Barreto, o Wollace Scantbelruy e o Iran Scantbelruy.

A Deus por cada um dos participantes da pesquisa, policiais civis, colegas de instituição e objeto de estudo, sem os quais, não seria possível apresentar um trabalho tão vasto em percepção pessoal.

A Deus pelos Corregedores Gerais que permitiram a coleta e divulgação dos arquivos da Corregedoria Geral.

Mas, sem ser repetitiva e leviana nas minhas lembranças, é a ele que agradeço aqui e sempre: a Deus, por ter me dado entusiasmo pela vida e disposição à lutar pelas minhas conquistas.

RESUMO

No âmbito do sistema de segurança pública do Estado do Amazonas, a Lei nº. 3.278/2008 institui o regime disciplinar a ser seguida por policiais civis e demais integrantes do sistema de segurança pública e, em caso de cometimento de irregularidades funcionais, elenca as espécies de punições e as transgressões das regras por ela estabelecida. A Corregedoria Geral, órgão responsável da administração pública em executar os ditames da referida lei, através de controle preventivo e repressivo, na aplicação das sanções disciplinares, não pode tão-somente punir por punir, visando mostrar para a sociedade e para os servidores policiais que o Estado é o poder e que sua força é soberana. Por isso, com o objetivo de avaliar a situação atual da Corregedoria Geral, priorizou-se analisar e descrever dados de procedimentos administrativos e demais funcionalidades da Corregedoria Geral relacionadas ao controle interno e os métodos punitivos, além de propor esta pesquisa, um novo modelo disciplinar que traga diretamente o efeito pedagógico da pena, alternativas de penalidades que demonstrem eficácia quanto da aceitação do policial apenado em relação a pena a ele imposta, refletindo em um resultado prático do trabalho da Corregedoria Geral e sua resposta à sociedade e a administração pública.

Palavras-chave: Controle Interno; Correção Disciplinar; Policiais Civis.

ABSTRACT

Within the scope of the public security system of the State of Amazonas, Law no. 3.278/2008 establishes the disciplinary regime to be followed by civilian police and other members of the public security system and, in the case of committing functional irregularities, lists the types of punishment and violations of the rules established by it. The Corregedoria Geral, the body responsible for public administration in carrying out the dictates of said law, through preventive and repressive control, in the application of disciplinary sanctions, can not only punish by punishing, in order to show to society and to the police officers that the state is the power and its force is sovereign. Therefore, in order to evaluate the current situation of the General Corregedoria, it was prioritized to analyze and describe data of administrative procedures and other functionalities of the General Corregedoria related to internal control and punitive methods, besides proposing this research, a new disciplinary model that bring directly the pedagogical effect of the penalty, alternatives of penalties that demonstrate effectiveness as well as the acceptance of the distressed policeman in relation to the sentence imposed on him, reflected in a practical result of the work of the General Corregedoria and its response to society and public administration.

Keywords: Internal Control; Disciplinary Correction; Civil Police.

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	8
1	CONTROLE INTERNO DA FORÇA POLICIAL	10
1.1	O PODER PÚBLICO E A FORÇA POLICIAL NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO.....	10
1.2	DEVERES FUNCIONAIS DOS AGENTES DO SISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA.....	16
1.3	A FORÇA POLICIAL E A ILEGALIDADE NO AGIR.....	22
1.4	CORREGEDORIA GERAL DO SISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA DO ESTADO DO AMAZONAS	23
1.5	A DENÚNCIA E OS MÉTODOS DE APURAÇÃO DA CORREGEDORIA GERAL.....	25
1.6	ESPÉCIES DE TRANSGRESSÕES DISCIPLINARES E CASOS DE INSTAURAÇÃO DE SINDICÂNCIA E PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR	27
1.7	IRREGULARIDADES FUNCIONAIS E PROCEDIMENTOS PUNITIVOS DA CORREGEDORIA AUXILIAR DA POLÍCIA CIVIL	28
2	CORREÇÃO DISCIPLINAR DA FORÇA POLICIAL	34
2.1	O TEMOR DA ORDEM CORRECCIONAL: MORALIDADE, DIGNIDADE E PROPORCIONALIDADE DA NORMA	34
2.2	CARÁTER DISCIPLINAR DO CONTROLE INTERNO.....	41
2.3	ESPÉCIES DE PUNIÇÕES DISCIPLINARES APLICADAS A POLICIAIS CIVIS	45
2.3.1	Advertência	48
2.3.2	Suspensão	49
2.3.3	Multa	51
2.3.4	Destituição do cargo em comissão ou função gratificada	52
2.3.5	Demissão	53
2.3.6	Cassação de aposentadoria ou disponibilidade	55
2.4	INSTRUÇÃO, DEFESA E JULGAMENTO NOS PROCEDIMENTOS DA CORREGEDORIA AUXILIAR DA POLÍCIA CIVIL.....	57
2.5	ASPECTOS DO DESEMPENHO DOS AUTORES DAS ATIVIDADES DE CONTROLE INTERNO.....	61

2.6	APLICABILIDADE DAS PENAS RESTRITIVAS DE DIREITOS NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	62
3	METODOLOGIA	65
3.1	ORGANIZAÇÃO DOS DADOS	65
3.1.1	Grupo A	66
3.1.2	Grupo B	66
3.1.3	Grupo C	66
3.1.4	Grupo D	67
3.2	MATERIAIS E MÉTODOS	67
3.2.1	Grupo A, B e C - Critério de acessibilidade/Questionário	67
3.2.2	Grupo D: Amostragem estratificada/ Dados estatísticos	68
3.3	RELATÓRIO DA PESQUISA DE CAMPO	69
4	APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS	75
4.1	CONTROLE INTERNO DA FORÇA POLICIAL	75
4.2	CORREÇÃO DISCIPLINAR DA FORÇA POLICIAL	89
	REFERÊNCIAS	104

INTRODUÇÃO

Quando se fala em controle interno da atividade de policial a primeira instituição que vem a mente são as corregedorias, órgãos propostos para coibir abusos e desvios de conduta nos diversos níveis hierárquicos que compõem o sistema de segurança pública.

A CORREG/AM foi criada pela Lei Delegada nº 62 de 04 de Maio de 2007, sendo o órgão superior de controle e fiscalização das atividades funcionais e da conduta disciplinar interna das Policiais Civil e Militar, Corpo de Bombeiros Militar, Departamento Estadual de Transito e dos demais servidores integrantes do Sistema de Segurança Pública do Estado do Amazonas, responsável por integrar todos os referidos órgãos em um só corpo institucional.

A Lei nº 3.278 de 21 de Julho de 2008 institui o regime disciplinar dos servidores do Sistema de Segurança Pública do Estado do Amazonas, revogando dispositivos da Lei nº 2.271 de 10 de Janeiro de 1994 que dispõem sobre regime jurídico peculiar dos funcionários da Polícia Civil do Estado do Amazonas, denominado de Estatuto do Policial Civil, este, ainda em vigor ao que dispõe sobre a organização da Polícia Civil, dos direitos, das garantias e das vantagens dos servidores, agentes policiais.

A Lei nº 3.204 de 21 de dezembro de 2007, alterada pela Lei nº 3.930 de 13 de setembro de 2013, dispõe sobre a Corregedoria Geral do Sistema de Segurança Pública do Estado do Amazonas, estabelecendo normas para a sua organização e manutenção, definindo a sua competência, atribuições e estrutura organizacional.

A Corregedoria Geral investiga exclusivamente denúncias de transgressão disciplinares, não relacionadas a crimes, mas sim o desrespeito a regras internas das instituições. Por exemplo: um policial que perde a sua arma comete uma transgressão disciplinar e, dependendo do caso, pode estar sujeito a punições administrativas como advertência, suspensão, ou até demissão, conforme a gravidade do caso.

O intuito da pesquisa é relevar se o controle e a correção de policiais civis exercidos pela Corregedoria Geral tem se mostrado satisfatório.

Deste modo, esta pesquisa pretende contribuir respondendo o seguinte problema: os mecanismos de controle, preventivo e repressivo, regulamentado pela Lei nº 3.278/2008 e, exercido pela Corregedoria Geral, atendem a finalidade da sanção disciplinar, efeito pedagógico e intimidador de transgressional?

Para responder esta pergunta serão realizadas pesquisas de campo com o intuito de identificar a percepção dos policiais civis, seja a daqueles que respondem ou responderam algum procedimento administrativo e ainda, aqueles que nunca responderam qualquer

procedimento. Também será considerada como contraponto nesta pesquisa, a percepção dos apuradores correccionais, aplicadores das medidas punitivas.

O objetivo da pesquisa é se propor a investigar a percepção das irregularidades funcionais e o efeito da pena administrativa aplicada a policiais civis a partir dos próprios atores do sistema: policiais civis apenados, policiais civis que nunca responderam a procedimento disciplinar e, policiais civis membros da CORREG/AM. A partir do posicionamento deles, descrever a respeito do referido controle da atividade policial, da boa função pública e do temor à sanção disciplinar.

Além de levantar dados de procedimentos disciplinares concluídos (Sindicância e Processo Administrativo Disciplinar), as ocorrências de irregularidades funcionais e as espécies de punições no período de 2014 a 2016;

Para responder aos objetivos da pesquisa, o trabalho será dividido em três capítulos:

No primeiro capítulo, fundamentação teórica, pretende-se descrever o controle interno das instituições públicas no Estado Democrático de Direito como mecanismo coercitivo e mantenedor da ordem jurídica; o dever da boa função pública e a responsabilidade de um comportamento lícito, os limites do uso da força policial e os mecanismos de controle preventivo e repressivo da CORREG/AM no combate a transgressões funcionais.

No segundo capítulo, fundamentação teórica, descrever o caráter disciplinar do controle interno, as espécies de punições aplicadas a policiais civis, denúncias e métodos de apuração (Sindicância e Processo Administrativo Disciplinar); apuradores e órgão julgador da Polícia Civil.

No terceiro capítulo apresentar a metodologia aplicada.

No quarto capítulo, analisar os resultados da pesquisa de campo e finalizar a análise dos estudos com síntese geral de todos os capítulos, apresentando nas considerações finais sugestões para futuras pesquisas.

A fundamentação teórica, bem como, as estratégias propostas no debate, constituirão elementos imprescindíveis para a elaboração de pressupostos que passará a orientar a ideia da nova concepção na relação apuração e resultado prático, entre o policial civil desviante e a Corregedoria Geral na aplicabilidade de pena e no processo de construção profissional do servidor do sistema de segurança pública, o qual está inserido contextualizando e sistematizando na forma de tese de dissertação de Mestrado em Segurança Pública, Cidadania e Direitos Humanos da Universidade do Estado do Amazonas.

1 CONTROLE INTERNO DA FORÇA POLICIAL

1.1 O PODER PÚBLICO E A FORÇA POLICIAL NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

A norma e a força não devem ser compreendidas como antagônicas. A norma regulamenta a força, sendo ela que disciplina certas condições e circunstâncias para o uso da força nas relações entre os homens.

O Estado não pode fazer nada que possa lesar os direitos individuais, liberdades públicas, direitos do homem e do cidadão. Tem, pois, o Estado o dever de respeitar a vida, a integridade e prosperidade física, assim como as faculdades intelectuais do homem. Tais regras e normas que estabelece a ordem pública visa entre outros princípios, a redução de todo tipo de violência, principalmente as específicas para a redução da violência letal e a que provoca caos social. A prevenção e controle à violência acende um discurso que mobiliza diversas esferas da atuação do poder público na garantia de ambientes mais seguros e uma convivência mais pacífica.

A ideia de Estado, justiça e ordem social são produtos de uma evolução histórica progressiva dos costumes de um povo, aonde esse conjunto de valores vem se aperfeiçoando através dos tempos. O Estado como instrumento de domínio, é um conjunto de instituições onde impõe a sua supremacia através da força, tal força como uso de poder, como imposição de vontades, onde uma maioria é mantida pela disciplina e pela ordem através de convenção social. Portanto, o poder público, deve se manter útil e eficaz em sua esfera de atributos indispensáveis.

Nader (1991), afirma que qualquer fenômeno jurídico que compõe uma identidade cultural se harmoniza com o conceito dialético do fato, valor e norma, também chamada de tríplice teoria do direito de Miguel Reale:

Para Miguel Reale toda experiência jurídica pressupõe sempre três elementos: fato, valor e norma, ou seja, “um elemento de fato, ordenado valorativamente em um processo normativo”. O Direito não possui uma estrutura simplesmente factual, como querem os sociólogos; valorativos, como proclamam os idealistas; normativos, como defendem os normativistas. (NADER, 1991, pag. 425).

A violência urbana é um fato social, não normatizado que fere valores morais; a violência policial é um fato social, normatizado que integra os valores morais de um Estado democrático de direito. Quando um policial efetua disparos de arma de fogo no estrito

cumprimento do dever legal ou agindo em legítima defesa própria ou de terceiros, esta prática não deixa de ser violenta, porém, está revestida de legalidade na proporcionalidade de sua ação e na necessidade de sua realização.

A Polícia representa o aparelho repressivo do Estado Democrático que tem sua atuação pautada no uso da violência legítima, contudo, quando se fala em violência legítima, o poder de polícia que possui o Estado é limitado pela própria lei constitucional e não pode ser ultrapassado sob pena de se praticar o abuso previsto com a consequente quebra dos direitos inerentes ao cidadão.

O poder de polícia é serviço prestado pelo Estado encarregado de manter a ordem pública, sob o emprego da força (dever negativo) ou não (dever positivo), dependendo da ameaça vinculada ao comportamento do delinquente.

Atualmente, as polícias são organizações administrativas governamentais, presentes em todos os estados federados, com legitimidade de salvaguardar o controle social e a manutenção da ordem pública através do uso da violência legalizada. Os agentes policiais têm legitimidade para fazer uso da força coercitiva no combate à preservação da ordem. A ação policial é função essencial do Estado para o cumprimento da segurança pública:

A polícia é a instituição estatal destinada à manutenção da ordem e dos bons costumes, encarregada de preservar a tranquilidade dos cidadãos e do patrimônio, dentro da noção de prestação de serviços de segurança pública, incumbida da prevenção, repressão e investigação de infrações penais. As funções policiais de segurança pública são de prevenção, de repressão, de investigação, de fronteiras e de polícia judiciária, conforme referido pelo constituinte (art. 144, CF). (SANTIM, 2004, p. 99).

As profissões públicas carregam deveres de ações predeterminadas e, devem agir sempre de acordo com o regulamento próprio, de acordo com cada instituição. Cabe a lei disciplinar a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades, art. 144, § 7º. CF/88. Os agentes policiais são servidores públicos da administração pública direta dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, de investidura por meio de concurso público de provas ou de provas e títulos, conforme a Constituição Federal de 1988.

O serviço de segurança pública está diretamente ligado a atividade estatal, são serviços que somente o poder público pode prestar já que a função maior do Estado é promover a segurança e a harmonia social. As instituições policiais são órgãos vulneráveis do Estado porque tem a obrigação constitucional de prestar serviços de segurança pública priorizando o

servir ao próximo sem que os interesses coletivos sejam afrontados e tais interesses têm mais valia que a própria vida do servidor.

As instituições policiais prestam serviços que mais atuam em prol da coletividade de forma imediata, crime em andamento, por exemplo, seguramente a polícia será acionada para resolver o problema, se resulta em êxito, a população afirma que não fez mais que sua obrigação funcional, mas se não atende ao interesse popular é rechaçada por ineficiente. Claro que o dever do policial é estar sempre pronto para o embate, mesmo que ele não esteja operacionalmente preparado, a sociedade espera que a polícia resolva os problemas de criminalidades.

Não obstante, a atividade policial expõe o agente a todos os tipos de violência, seja física e emocional, incluindo a sua parentela. O medo da morte é um instinto exclusivo do ser humano, mas poucas funções públicas lidam constantemente com o desafio da própria extinção no exercício da profissão. O sobrevivente de um confronto fatal dificilmente se recupera de um estresse pós-traumático sem a assistência de um acompanhamento médico, psiquiátrico ou psicológico e, as consequências dessa negligência causam prejuízos irreparáveis para o bom desempenho da função.

Antes da Constituição Federal de 1988 não se falava em direitos humanos do cidadão, muito menos dos agentes policiais, encarregados do Estado de impor a ordem e a lei. Com meta específica de garantir, proteger e assegurar o exercício dos direitos fundamentais, o artigo 5º, da referida constituição, consagrou o princípio da dignidade humana, dos direitos e deveres individuais e coletivos ao longo do texto constitucional: “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza...”.

Os Direitos Humanos constituem um instrumento traçado para defender as pessoas, de modo geral criminosos ou vítimas para que não se tornem alvos de abusos constitucionais onde a condição primeira é a cidadania. O policial é antes de tudo um cidadão e, sua condição de cidadania é, portanto, condição principal: brasileiro, servidor público, trabalhador, eleitor, contribuinte, enfim, pessoa inserida na organização social da nação. Ao falar de direitos e garantias fundamentais, tais como o princípio da dignidade de pessoa humana, não se pode esquecer que a figura do agente policial é antes de tudo de um cidadão que merece respeito, portador das garantias constitucionais.

Há casos, indiscutivelmente, que o agente policial se excede, abusando do seu poder estatal e desrespeitando direitos individuais, não se trata de episódios isolados por estados federados, mas uma dificuldade nacional. Sendo inevitável a ocorrência de um embate mortal e perseguição física, se faz necessário que o agente policial atue em legítima defesa pessoal

ou de terceiros e/ou em estrito cumprimento do dever legal, prerrogativas típicas da referida atividade. A preocupação, atualmente, tem sido com o número crescente de policiais vítimas de crime de homicídio em razão do exercício da função, quando em uso das citadas prerrogativas.

Após o processo de organização da democracia do país com o fim do regime militar (1964-1985), os direitos civis e políticos foram priorizados por mecanismos de controles institucionais, consistentes para defender o povo de abusos realizados por agentes estatais. Tais direitos e garantias fundamentais advindas com a Constituição Federal de 1988 tem resultado processos positivos diante do novo Estado Democrático de Direitos por limitar os seus agentes a agirem dentro dos preceitos legais.

A Constituição Federal de 1988, também conhecida como Constituição Cidadã, no sentido de garantir direitos fundamentais, estabeleceu limites e atribuições para as instituições policiais diminuindo as práticas repressivas arraigadas do regime militar, priorizando as práticas democráticas e o fortalecimento da cidadania (MARIMON, 2007).

As ações desumanas praticadas no período ditatorial extrapolavam direitos civis. Elas também assolaram o país por mais de vinte anos, lograram traumas às liberdades e aos direitos individuais. Questão da violência policial trouxe consequências marcantes e desagradáveis para a nova polícia, marcada pelo aparelho repressivo do Estado com o uso da força abusiva nesse período de ditadura militar.

Assim, a luta pelo resgate da cidadania, teve como dos protagonistas principais a nova polícia (polícia cidadã) que nasce junto com a participação popular nas ações de segurança pública. A sociedade passa a esperar da polícia proteção, ponto de apoio no cumprimento das regras sociais e solução de conflitos.

A instituição policial deve ser um instrumento democrático a serviço do processo civilizatório, mantenedor da ordem pública. Caso isso não ocorra, o Estado tem o dever de produzir mecanismos de fiscalização, métodos de controle para combater os deslizes e para manter a transparência das práticas policiais.

Nessa ideologia da polícia cidadã, democrática e humanitária, a polícia é aquela que dirime conflitos sem violar garantias constitucionais, uma polícia humanizada, que repele condutas criminais sem desrespeitar os direitos individuais do criminoso. A polícia que usa de força em detrimento da cidadania é a polícia do poder, enquanto que a polícia que combate crimes atendendo os interesses sociais é a polícia do serviço público.

Ainda assim, nem tudo que paira no plano das ideias se efetiva na prática. O dia a dia da prática policial tem se revelado contrária ao anseio social. O serviço policial ainda é alvo

de críticas pela sua cultura histórica. O uso do poder impetuoso com a prerrogativa de estabelecer a ordem marcou com sangue a história das polícias brasileiras.

Os atos dos agentes policiais, sem exceção dos servidores públicos, devem ser vinculados a preceitos normativos, não havendo margem para a discricionariedade através do uso do poder. Se os atos descambam para a ilegalidade, o próprio Estado como organização político-jurídica se torna instável para efetivar o bem público comum, a ordem igualitária.

Todas as categorias profissionais sejam públicas ou privadas, para que o bom desempenho do serviço seja mensurável, há a necessidade de estar sob o controle de um órgão fiscalizador vinculado pela própria instituição. No caso das polícias, esta necessidade é ainda mais peremptória por tratar-se de uma profissão estatal que navega em uma linha tênue entre a legalidade e a arbitrariedade (CANO *et al*, 2011).

As irregularidades praticadas por agentes policiais são evidentes também cobradas pela população pois mexem com a confiança e com a boa-fé da sociedade. Daí a necessidade de a administração públicaviabilizar meios de comunicação para que haja a participação dos cidadãos nos mecanismos de controle, possibilitando denúncias, questionamentos e sugestões de melhorias.

O órgão essencial de todo regime Democrático de Direito relacionado a corrigir as más ações policiais é a Corregedoria de Polícia. Sua função é investigar, reeducar, corrigir e punir os abusos administrativos ou penais praticados por seus agentes em ações profissionais ou particulares excedentes, ilegais e abusivas.

As Corregedorias são órgãos existentes em cada corporação policial e em cada estado do país, e para que opere com máxima transparência e credibilidade é necessário que seja autônoma, com funcionalidade em sede própria, desvinculada da corporação policial (CANO, 2014).

Enfim, somente a Corregedoria de Polícia possui competência para investigar e sugerir punição às condutas irregulares, não obstante, o primeiro órgão a exercer o controle do bom desempenho funcional é a própria instituição a que serve o policial através dos superiores hierárquicos.

Não é fácil fiscalizar o trabalho policial exercido nas ruas. Por sua vez, o trabalho policial não pode ser valorado exclusivamente pelo desempenho burocrático e rotineiro de cumprimento de mandados, missões e diligências, mas pelo perfil comportamental. Como o policial se desenvolve ao longo de sua trajetória profissional, seja no trato com a população e colegas de trabalho, seja no comprometimento com a própria instituição, seja no histórico de sua vida privada.

A atividade policial é uma profissão de muita exposição, seja pela mídia, seja população, seja pelo Ministério Público, este, importante órgão que exerce o controle externo do serviço público. O Ministério Público, órgão que auxilia na manutenção da ordem e do bom trabalho público, competente a ele formalizar e acompanhar as denúncias formuladas pela população contra policiais de atitudes injustas, desonestas, indecorosas, arbitrárias e excessivas. Apesar de não apurar diretamente os casos que recebe, compete a ele cobrar agilidade e rigor nas apurações feitas pela Corregedoria de Polícia.

Bayley (2001) afirma que há mais vantagens no controle exercido pelas corregedorias devido ao acesso as informações institucionais do servidor, por outro lado, inúmeras críticas são feitas ao controle interno: suscetibilidade a pressões corporativas, falta de autonomia e ineficácia na investigação. Por sua vez, o controle externo depende da execução do controle interno para ser válido. O controle interno sem a iniciativa do controle externo poderia tender para a obscuridade, morosidade e até tender para a impunidade. São duas esferas de controle totalmente autônomas, porém, totalmente entrelaçadas.

Por outro lado, Cano (2014) entende que as corregedorias costumam estar maiscentradassim na investigação, apuração e punição, o problema é que tendem a ser reativas mais do que proativas. Quer dizer, as ações proativas partem da solução, evitando problemas futuros, em regra, são ações direcionadas a prevenir o problema. Já as ações reativas partem do problema, são ações direcionadas a repreensão, punir os culpados, sem se preocupar que tal método pode acarretar novas irregulares ainda mais graves.

O controle da atividade policial deve estar sempre direcionado a organização institucional e sobre o comportamento dos seus agentes, de forma, que ele possa servir aos interesses da sociedade e não a finalidades de manobras políticas. A polícia deve estar sempre a serviço do povo, de forma independente, desvinculada dos interesses de governo.

Não obstante a desse entendimento, a esfera administrativa não pode extrapolar interesses legítimos e estritamente públicos. O direito de defesa alcança o servidor em qualquer fase da acusação, mesmo que seja sem maiores formalismos, como ocorre nos casos de investigação de denunciais, procedimento no qual se busca materialidade dos fatos, porém, o servidor deverá deferir oportunidade para se defender de tal acusação.

Claro que o esforço da defesa se estende aos atos processuais do começo ao fim. O direito de defesa é constitucional e indisponível. Prioriza princípios da cidadania e da dignidade da pessoa humana, tais como, ser assistido por um advogado ou defensor dativo; ter a possibilidade de arguir suspeição, impedimentos e prescrição processual; apresentação de

provas documentais e pedidos de exames periciais; arrolar testemunhas e participar de todas as oitivas (COSTA, 2011, p.119).

Dentre o princípio do contraditório e da ampla defesa, a Administração Pública deverá obedecer aos princípios do devido processo legal, da finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência e da legalidade. No entanto, somente haverá ampla defesa processual quando todas as partes envolvidas puderem exercer, sem limitações, os direitos que a legislação vigente lhes assegura.

1.2 DEVERES FUNCIONAIS DOS AGENTES DO SISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA

O Estado democrático de direito estabelece regras à vida social; um método de coexistência e cooperação entre os indivíduos membros de uma organização estatal. Sem ordem a sociedade não pode possuir nenhum dos outros bens que constitui a justiça; sem ordem, a sociedade humana viveria em permanente estado de anomia:

O Estado é uma ordem de coação da conduta humana, e logo que se demonstre que esta ordem de coação não pode ser uma ordem diferente da jurídica, porque numa comunidade não há, nem pode haver, mais do que uma só ordem de coação que a constitua, demonstra-se, também, que qualquer manifestação vital do Estado, qualquer “ato estatal”, tem que ser um ato jurídico, pois nenhuma ação humana pode se qualificada de ação estatal senão tendo por base uma norma jurídica, em virtude da qual, por outro lado, se imputa essa ação ao Estado, quer dizer, à unidade da ordem jurídica; e demonstra-se, finalmente, que o Estado, como pessoa, não é mais do que a personificação da ordem jurídica, e que o Estado, como poder, é a eficácia dessa ordem (MENEZES, 1967, p. 71).

O direito é um elemento normativo que disciplina fatos relacionados ao comportamento individual e coletivo a partir de determinados valores essenciais existentes na ordem natural e social firmada na história da humanidade. Os valores aceitáveis pela sociedade (moral), existentes a partir de fatos (acontecimentos sociais), e normatizados a todos como padrão de comportamento social (imposição do Estado aos indivíduos) compõe a ideia da teoria tríplice do direito, onde as experiências do homem são interdependentes a esses três elementos (REALE, 1994).

Partindo desse entendimento podemos afirmar que quando um policial usa de suas atribuições legais para repelir uma injusta agressão ou uma comoção social, a tríplice aliança do direito se estabelece. Quando o agente pratica uma conduta, repressiva e/ou violenta, mas prevista em determinado tipo penal, lei estadual ou em regimento interno de controle

funcional, tal conduta é permissiva no ordenamento jurídico por não ser ilícita ou contrária ao direito e às normas preestabelecidas. O limite do lícito, como certifica Bitencourt (2000, p. 279): “termina necessariamente onde começa o abuso, posto que aí o direito deixa de ser exercido regularmente, para mostrar-se abusivo, caracterizando sua ilicitude.”

A ação policial, essencial para o cumprimento da segurança pública, corresponde a uma convenção social que está legitimada a atos discricionários de atuação por uso de força sistemática no combate à criminalidade. Ressaltando que esta força imposta pelo agente policial simboliza uma representação impositiva do poder estatal:

A competência exclusiva da polícia é o uso de força física, real ou por ameaça, para afetar o comportamento. A polícia se distingue, não pelo uso real da força, mas por possuir autorização para usá-la. Como disse Egon Bittner (1974), “o policial, e apenas o policial, está equipado, autorizado e requisitado para lidar com qualquer exigência para a qual a força deva ser usada para contê-la”. Mesmo quando não usam da força, ela está por trás de toda interação que acontece (Shearing e Leon, 1975). (BAYLEY, 2006, p. 20).

O agente policial revestido de tal poder defende sua autoridade contra os revoltosos sociais através da dominação por uso da força, seja ela violenta ou não. Para a própria preservação do homem é necessário o embate por meio da resistência, onde o mais forte (representante da ordem) vença o mais fraco (desviante).

A conduta do agente policial pode consistir num fazer ou deixar de fazer alguma coisa sempre tendendo evitar um mal maior. As práticas policiais violentas desde que estejam dentro dos limites impostos pelas leis, previstas para coagir determinada modalidade de violência, encontra amparo nas causas de excludente de ilicitude, apenas os excessos são puníveis pelo abuso de poder.

A preservação da ordem pública autoriza a ação policial a limitar o livre-arbítrio do cidadão, na contenção de atividades particulares antissociais ou prejudiciais à segurança pública, sem que configure constrangimento ilegal, pois a liberdade individual não pode estar acima da lei. Por isso os agentes policiais necessitam de certa autonomia para poder alcançar seus objetivos e realizar suas funções, encontram-se legitimados a empregarem a força violenta e o uso da arma de fogo quando necessário.

Quando o agente policial repele uma conduta arbitrária, está preservando o direito da sociedade: repele-se o direito individual em prol do direito da coletividade; valorização da democracia e enfraquecimento da anarquia. A resposta do agir com uso da força deve ser justificada pelo “dever agir”, sendo aquela obrigação derivada de lei, a chamada obrigação legal. Bayley entende que definir o trabalho policial não é questão simples: “O trabalho

policial pode se referir, primeiramente, ao que a polícia é designada para fazer; segundo, a situações com as quais ela tem que lidar; terceiro, às ações que ela deve tomar ao lidar com as situações.” (BAYLEY, 2006, p. 118).

A maneira como agir diante de um crime concreto depende da classificação dos fatos de acordo com o grau atribuído aos participantes da ocorrência; em uma ocorrência onde a vida do policial está em risco, para preservar a sua própria vida, ele repele com violência inibindo a ação do desviante da ordem social.

A tutela do Estado em proteger pessoas e bens patrimoniais refere-se à preservação da paz social, onde a sociedade se sinta segura de interferências não justificadas. O problema é quando o agente policial ultrapassa a tutela discricionária do agir em nome do Estado, cuja conduta seja ilícita, culpável e típica.

O direito administrativo disciplinar é parte do Direito Administrativo que prevê modelo de conduta funcional e prediz punições imputáveis aos agentes públicos, tanto nomeados em caráter efetivo como os transitoriamente titulares de cargos comissionados, que comete os chamados crimes funcionais ou transgressões administrativas, quer dizer, irregularidades pela não observância dos deveres cominados em leis e regulamentos administrativos.

A transgressão disciplinar é espécie de violação à lei trabalhista do servidor público, por meio de práticas irregulares. Quando um agente policial mesmo revestido de poder pelo uso da função pública, pratica pelo uso excessivo da força violenta atos repelidos pelo direito administrativo ou pelo direito penal, conduta reprovável aos interesses da coletividade e do Estado, este está passível de punição, sujeito a pena de advertência, suspensão, demissão, cassação de aposentadoria, entre outras sanções previstas em lei própria.

Portanto, a existência de regras disciplinares visa prevenir irregularidades no serviço público e preservar os valores e interesses superiores da coletividade confiados à administração pública, a qual atua mediante atos praticados por seus agentes, daí a importância do regramento da conduta destes.

A responsabilidade disciplinar deve estar associada à incontinência de conduta funcional ou ao ato da vida privada, cujo cometimento torne incompatível o desempenho das atribuições administrativas pelo agente policial.

Meirelles (2000) ressalta que o controle administrativo deriva do poder e do dever de autotutela que a administração tem sobre seus próprios atos e agentes. Esse controle é normalmente exercido pelos órgãos superiores sobre os inferiores, portanto:

[...] é todo aquele controle que o poder Executivo e os órgãos de administração dos demais poderes exercem sobre suas próprias atividades, visando mantê-las dentro da lei, segundo as necessidades do serviço e as exigências técnicas e econômicas de sua realização, pelo que é um controle de legalidade e de mérito (idem, p. 614).

Assim, qualquer controle efetuado pela entidade ou órgão responsável pela atividade no âmbito da própria administração é considerado controle interno da administração pública. (ARAÚJO *et al*, 2006) vai além, enfatiza que o controle interno da administração pública é o controle da cúpula política (titular) sobre a burocracia (agente).

Sobre questões pertinentes ao controle interno e externo da polícia, inicia-se a observação sobre o que frisa Souza (2001) a respeito do controle interno ao afirmar que se constitui no controle institucional exercido pela própria polícia sobre seus membros, pois isso se mostra ser a mais eficiente das demais formas de controle, e que:

É evidente que para atingir a eficácia desejada há alguns requisitos básicos que devem ser levados em consideração, se deseja-se que o controle interno seja realmente atuante, quais sejam: ser eficaz e imparcial; aplicar-se mediante um procedimento rápido e rigoroso, mas que assegure a ampla defesa do policial sob acusação; previsão de punições proporcionais à gravidade das faltas cometidas; mecanismos seguros e eficientes de registro e controle das representações feitas pelos cidadãos contra policiais que pratiquem abusos de autoridade; e ampla divulgação pública dos resultados das suas operações de controle (idem, p. 05).

Oliveira Jr. (2006) observa que a Corregedoria é parte integrante de um conjunto de fatores institucionais que determinam o padrão de letalidade da ação, mas não somente isso, que a princípio, as funções da Corregedoria incluem um amplo leque de competências, dirigidas a garantir a legalidade e a eficácia das atuações dos membros das corporações, que podem ser resumidas da seguinte forma: função disciplinar, que inclui a investigação e punição dos desvios de conduta dos agentes, mas também um trabalho preventivo para diminuir essas transgressões no futuro, e; controle de qualidade que se traduz em um trabalho correcional propriamente dito, que garanta a adequação técnica das ações dos profissionais de segurança e contempla também, de forma mais ampla, a promoção e melhora da qualidade do serviço oferecido pela instituição¹.

Nesse sentido, em pesquisa já realizada por Sousa (2014) ressalta que:

O Plano Nacional de Segurança Pública (2003) propôs a criação de corregedorias de polícias unificadas como parte fundamental do Sistema Único de Segurança Pública,

¹ Nota técnica do Fórum Brasileiro de Segurança Pública: as corregedorias dos órgãos de segurança pública no Brasil, 2012.

partindo da ideia de que é um modelo que se mostra capaz ensejar uma maior eficácia na administração dos procedimentos disciplinares na medida em que poderia resguardar autonomia e independência para o órgão, possibilitando que as apurações não fossem objeto de ingerências políticas e das direções dos comandos policiais. A recomendação era que os estados estudassem a viabilidade de se criar uma formação específica para o órgão corregedor nas academias de polícia, possibilitando aos policiais que fizessem uma carreira própria no setor de correição (idem, p. 118).

Portanto, o controle das polícias no Brasil é desempenhado para aperfeiçoar o trabalho prestado à população, via interna e externa. O controle externo da polícia pode e deve ser exercido pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Embora sofram de algumas restrições operacionais práticas, eles são extremamente necessários como complementação do controle interno. A esses controles, que poderíamos denominar como institucionais, é ainda, acrescentado um sistema de controle exercido pela própria sociedade organizada (SOUZA, 2001).

Resta claro que o controle externo da polícia é concretizado no ato da fiscalização de documentos ou informações existentes nas delegacias, no andamento de inquéritos e nos demais expedientes relacionados à atividade policial, assim, como na situação de objetos apreendidos e entre outras atividades correlatas que se vinculam aos demais poderes públicos, como o Poder Legislativo, Ministério Público, Autoridades Políticas, Ouvidoria Geral do Ministério Público e os Organismos Comunitários (SOUZA, 2001).

Corroborando todo o entendimento a respeito da Corregedoria de Polícia, visa fundamentalmente, a ser uma entidade de fiscalização dos órgãos de segurança pública, tem atribuição de provocar a instauração de procedimentos apuratórios no âmbito interno das polícias, visando à investigação dos fatos e eventual responsabilização criminal e administrativa dos infratores.

O regime disciplinar do funcionalismo do sistema de segurança pública do Estado do Amazonas se preocupa com os atos desempenhados no exercício da atividade policial, buscando preservar a imagem, o decoro e a credibilidade dos que titularizam esta função. Os servidores da polícia civil devem pautar-se sempre nos direitos e garantias individuais e, conseqüentemente, da sociedade, pois, a sociedade urge por profissionais qualificados que possam exercer de forma ativa suas funções, com mais segurança e acerto, sem que cometam excessos, arbitrariedades ou abusos de qualquer natureza que fira eminentemente o caráter humanitário da função.

O servidor integrante do Sistema de Segurança Pública do Estado do Amazonas manterá observância no desempenho de sua atividade por meio de preceitos éticos e morais,

de modo a servir à sociedade como obrigação fundamental, protegendo vidas e bens, preservando a ordem e repelindo a violência.

Os agentes do sistema de segurança pública devem observar as normas, os regulamentos internos e as leis estabelecidas para que possa exercer a função com probidade, discricção e moderação. Deve sempre, providenciar para que estejam atualizados no assentamento individual, os dados pessoais e de seus dependentes, inclusive a declaração patrimonial.

O interesse público é a primazia do serviço, fundamentado na ética, na verdade e na responsabilidade profissional. O agente policial deve preservar a confiança e o apreço dos cidadãos, respeitando o princípio da dignidade da pessoa humana, os direitos e as garantias individuais. Deve ser inflexível para a manutenção da ordem pública, porém justo no trato com os delinquentes.

O bom policial tem uma conduta irrepreensível na vida pública e particular, não revela fraqueza ante o perigo, assim como, não permite que sentimentos de animosidades pessoais possam influir em suas decisões. Quando solicitado por qualquer pessoa carente de socorro ou necessitado de ajuda em risco de vida, deve prestar auxílio, ainda que não esteja em hora de serviço.

Todo policial deve cultivar o aprimoramento técnico profissional, não abandonar o posto, sem a chegada do substituto ou sem expressa e legítima ordem superior. Deve frequentar, com assiduidade, cursos instituídos pelos Institutos Integrados de Ensino de Segurança Pública, por institutos superiores de ensino, Escolas Militares e/ou por meio de convênios com instituições de ensino públicos ou privados, em que esteja matriculado, para fins de aperfeiçoamento e atualização de seus conhecimentos profissionais.

Também é dever do policial ser leal à instituição, obedecer às ordens superiores, exceto quando manifestamente ilegais e levar ao conhecimento da autoridade superior os assuntos de efetivo interesse da repartição, quando sigilosos, guardar para si as informações, mantendo conduta compatível com a dignidade e o decoro da função.

Os costumes pessoais também são precisos na função pública, como apresentar-se convenientemente trajado em serviço ou com uniforme, quando for o caso, assim como, ter espírito de solidariedade com os companheiros de trabalho, desempenhando com eficiência e presteza as tarefas que lhe for incumbida.

A assiduidade é outro ponto importante, característica de um bom policial comprometido com a função pública. Quando a ele confiado, zela pela economia e conservação do material e do patrimônio da instituição e, quando ciente de ilegalidades,

representa pela via hierárquica contra a ilicitude, omissão ou o abuso de poder.

1.3 A FORÇA POLICIAL E A ILEGALIDADE NO AGIR

Considera-se transgressão funcional a conduta voluntária do servidor com violação de deveres gerais ou específicos, culposo ou doloso, lesivo a imagem da instituição policial e decorrente da função que exerce visando lograr proveito pessoal ou para outrem.

Carvalho (2011) considera o ilícito administrativo um comportamento reprovado pelo código da conduta funcional, passível de atrair reprimenda disciplinar. É o regime disciplinar que descreve as condutas funcionais consideradas ilícitas e das respectivas penas, dentre outros temas pertinentes para o julgamento e punição do servidor público.

A questão da corrupção policial é gravíssima, vez que o agente policial é representante da lei e da ordem, exemplo de boa conduta. Sabe-se que o trabalho do agente policial é árduo, perigoso, estressante e de compensação remuneratória insatisfatória. Exige-se do bom policial prudência, perseverança, amor à profissão e capacidade de imprimir a imparcialidade para manter o equilíbrio de suas faculdades psíquicas, sem esses cuidados, a razoabilidade dos seus atos estarão comprometidos.

O valor profissional de um policial está ligado à sua reputação ante a sociedade e de seu excelente desempenho na execução de missões, tendo em vista, tratar-se de uma função estatal que está em contínua avaliação: pelos superiores hierárquicos, pelos órgãos ligados a justiça criminal, pelos colegas de instituição e demais colegas do sistema de segurança pública, além, sobretudo, pela população cliente dos serviços de policiamento, por isso, desde o início de carreira deve ele agir com solidez e legalidade.

As irregularidades disciplinares são aquelas que atentam contra a moralidade do serviço de segurança pública. A transgressão disciplinar ocorre quando o agente policial procede de forma prejudicial à atividade da organização estatal, violando deveres funcionais que refletem tanto na vida pública quanto na vida privada, de modo a denegrir a imagem da instituição a que serve.

Em qualquer fase do procedimento administrativo disciplinar instaurado contra policiais civis, o presidente do feito ao verificar configurar-se o fato ilícito penal conforme peças produzidas nos autos, encaminhará ao Corregedor Geral os elementos que se tomarem necessários à instauração do respectivo inquérito policial, fazendo consignar nos autos essa providência (art. 47, Lei nº 3278/2008).

A notícia nos autos de inquéritos policiais ou de procedimentos administrativos da

ocorrência de transgressão de natureza administrativa ou criminal, praticada em concurso com servidor não integrante do Sistema de Segurança Pública, será encaminhada ao Corregedor Geral (art. 49, Lei nº 3278/2008).

A administração pública não pode permitir que o agente policial cause dano ou mal desnecessário a qualquer pessoa, pode ser inflexível no combate a desordem social, porém justo com os delinquentes, respeitando os direitos e garantias individuais, observando sempre o interesse público.

Portanto, o agente policial é servidor encarregado de prestar a segurança pública à sociedade e deve agir sempre de acordo com as leis e regulamentos normativos. Quando ele comete algum excesso está sujeito a punição como qualquer outro servidor público.

Violada a norma penal, efetiva-se o *Jus puniendi* do Estado, pois este, responsável pela harmonia e estabilidade social é coordenador dos indivíduos que compõe a sociedade (BATISTA, 2005).

Nenhum servidor público pode ficar indiferente aos interesses da soberania estatal, mas se alguém tenta divergir os princípios da legalidade, da moralidade, da impessoalidade, da finalidade e da eficiência da atividade pública, renega a própria função pública e desafia o dever-poder do controle administrativo apreciado pelo Executivo e Judiciário, estando sujeito, conforme o caso, à punição na esfera administrativa, civil e/ou criminal.

1.4 CORREGEDORIA GERAL DO SISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA DO ESTADO DO AMAZONAS

A Corregedoria Geral do Sistema de Segurança Pública foi criada para combater injustiças executadas por policiais negligentes, arbitrários, corruptos, abusivos e violentos que usam o poder da função pública para prejudicar interesses da coletividade, praticadas em ações profissionais ou particulares, individual ou em equipe, mas sempre se valendo da atividade policial, cujas práticas irregulares maculam a imagem da instituição policial.

A Corregedoria é uma das engrenagens de medição entre o trabalho prestado pelos servidores do sistema de segurança pública e a resposta dada pela população, por isso, para ser eficiente, não pode trabalhar visando apenas punir o policial desviante, mas planejar estratégias em comum acordo com o trabalho desenvolvido pelos demais órgãos ligados ao sistema de segurança pública, para que, os índices de transgressão funcional sejam reduzidos.

A Corregedoria do Sistema de Segurança Pública deve atuar na orientação, coordenação e execução de políticas públicas voltadas à atividade correccional e ao bom

desempenho da atividade policial, sob um olhar pedagógico e educativo ou punitivo quando necessário. Precisa ter uma administração moderna e participativa para que todos aqueles que queiram somar, agregar esforços, visando o bem comum do serviço público, sintam-se prestigiados.

No Estado do Amazonas, a Lei nº. 3.278/2008 institui o regime disciplinar dos servidores do Sistema de Segurança Pública do Estado do Amazonas: Polícia Civil, Polícia Militar, Bombeiro Militar e Departamento Estadual de Trânsito e dos demais servidores do Sistema, através da Lei Delegada nº. 062 de 04 de maio de 2007 que criou o órgão de controle interno dos integrantes do sistema de policiamento ostensivo, repressivo, preventivo e fiscalizador, incorporando neste sistema, de forma inovadora, o DETRAN.

Com a unificação do controle interno dos agentes de segurança pública do Estado do Amazonas passaram a ser regidos, respeitadas as peculiaridades de cada instituição, por uma única estrutura normativa e funcional, Lei nº. 3278/2008, as instituições policiais foram divididas em corregedorias auxiliares, representada cada unidade pelos Corregedores Auxiliares.

A Polícia Civil do Estado do Amazonas é representada pelo Corregedor Auxiliar da Polícia Civil, Delegado de carreira, nomeado por indicação do Secretário Geral de Segurança Pública. Para se estabelecer a escolha, usa-se o critério da antiguidade. A posse do cargo é por tempo indeterminado, enquanto atender de forma satisfatória a execução do cargo.

O órgão julgador é exercido pela figura do Corregedor Auxiliar que está sempre associado ao poder de fiscalização e medidor de atos transgressivos. Dele se exige respeito da classe, sua imagem, associada a um servidor forte, inclemente e de conduta ilibada. São complexas suas atribuições, função de extrema importância para a categoria da Polícia Civil e, os que a bem exercem contribuem para a eficiência do serviço público.

Aos Corregedores Auxiliares não cabe punir, apenas determinar a apuração e encaminhar ao Corregedor Geral, Delegado Geral ou ao Secretário de Segurança Pública, dependendo do caso, o despacho conclusivo da apuração que é meramente sugestivo, com pedido de arquivamento por falta de provas ou sugerindo a punição com base na reprovabilidade das provas coletadas.

Na verdade, ocorrida uma falta disciplinar, o Corregedor Auxiliar determina a instauração um procedimento investigativo prévio, após, vislumbrado o indício de autoria e materialidade, submete a uma unidade de apuração (monocrático ou colegiado) para se aferir o grau de culpabilidade do servidor irregular e submetê-lo aos rigores do devido processo legal, do princípio do contraditório e da ampla defesa.

Determinadas transgressões deixam certa margem de liberdade para que a autoridade administrativa proceda ao enquadramento legal pertinente, casos que se cogitam transgressões de menor potencial ofensivo. Já nos casos de transgressões de maior potencial ofensivo, sujeitas as penalidades mais graves, como a demissão e a cassação de aposentadoria, sustentam-se a incidência do princípio da tipicidade, inexistindo a liberdade de enquadramento pela autoridade administrativa.

De todas as funções administrativas da Polícia Civil a Corregedoria é a mais complexa. Os agentes de corregedoria caminham em terreno minado, taxados de serem os “certinhos” ou os “boa vida” da instituição, na maioria das vezes, são preteridos pelos colegas e perseguidos no exercício da função.

Os apuradores monocráticos (autoridades sindicantes) ou colegiados (presidente e membros) que exercem a função de esclarecer irregularidades funcionais defendem a sociedade como um todo e nem sempre são bem compreendidos.

Os apuradores passam por um notório desgaste emocional em todo o percurso da apuração devido ao contínuo contato pessoal com o servidor que responde procedimento disciplinar. Esse contato pessoal e contínuo torna os apuradores vulneráveis para possíveis retaliações.

Os apuradores monocráticos ou colegiados são policiais civis: delegados, comissários, investigadores e escrivães. Estes servidores, representantes do controle interno Polícia Civil, devem ter conhecimento de administração pública e de justiça correcional, pois é inconcebível a nomeação de um Membro de Comissão ou de uma Autoridade Sindicante sem ter domínio da Lei nº 3.278/2008 e sem noções mínimas da atividade policial, apuração, inspeções, correições, etc.

Ser agente de corregedoria, seja Corregedor Auxiliar, Membro de Comissão ou Autoridade Sindicante, é função de extrema responsabilidade, pois lida com a vida funcional do servidor, seja ele culpado de faltas irregulares ou não. A sugestão da punição de demissão de um colega de classe é algo que requer total imparcialidade e impessoalidade possível para não comprometer a validade de feito. É complexo apontar delinquência de um agente policial que desonrou e descumpriu o juramento funcional, traindo a própria classe.

1.5 A DENÚNCIA E OS MÉTODOS DE APURAÇÃO DA CORREGEDORIA GERAL

O intuito da Corregedoria Geral é investigar com maior presteza e lisura possível, os atos ilícitos policiais, pois a boa funcionalidade do órgão é imprescindível para se cultivar a

credibilidade da sociedade quanto ao destino adequado das denúncias e as punições fazem com que a população e o agente policial entenda que a legitimidade da força policial é limitada aos princípios constitucionais e na falta, respondem pelos excessos.

A corregedoria Geral fica aberta ao público vinte e quatro horas por dia e os registros de denúncias são realizados a qualquer hora, forma excelente de estabelecer um contato positivo com a sociedade, tal prática, além de democrática, facilita o deslocamento do denunciante conforme a sua disponibilidade de tempo.

Portanto, após o registro da denúncia, a Corregedoria Geral examina a acusação e o submete ao órgão competente pela apuração, em regra, instaurasse Sindicância Investigativa para elucidar materialidade e autoria. A Sindicância Investigativa funciona como uma espécie de triagem da denúncia, é nessa fase da apuração que se juntará peças com valor probatório.

Caso fique provado o envolvimento do policial em práticas ilícitas, caracterizado o dia do fato, o local e a suposta vítima, dependendo da tipicidade da transgressão, é instaurada Sindicância Administrativa ou Processo Administrativo Disciplinar, os dois métodos de apuração com incidência de punição.

Ou, caso fique provado que a denúncia se trata de uma acusação sem fundamento, após sanado todos os meios de apuração e elucidação dos fatos, os autos são arquivados. Entretanto, parecendo novos indícios, os autos podem ser desentranhados do acervo dos procedimentos arquivados.

As transgressões disciplinares previstas na Lei nº 3.278/2008 são apuradas através de Sindicância Investigativa, Sindicância Administrativa e Processos Administrativos, se não houver absolvição do acusado ou arquivamento do feito, pode advir penas de repreensão, suspensão, demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade dos servidores julgados.

Com exceção à Sindicância Investigativa, efeito meramente elucidatório, ressalta-se que é preceito constitucional para a validade da instrução da Sindicância Administrativa e do Processo Administrativo disciplinar que se respeite o princípio do contraditório e seja assegurada a ampla defesa do acusado em todos os atos de instrução.

Vale esclarecer que as sessões das audiências são fechadas, de caráter eminentemente sigiloso, reservadas à participação da vítima e/ou testemunhas, denunciado e seu representante legal. Assim, em todo decorrer do ato apuratório até o momento do Relatório Conclusivo, as sessões não são abertas a apreciação popular. Em regra, dificilmente, a vítima toma conhecimento se o fato denunciado levou o policial à punição.

1.6 ESPÉCIES DE TRANSGRESSÕES DISCIPLINARES E CASOS DE INSTAURAÇÃO DE SINDICÂNCIA E PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR

O Estado cria estatuto próprio destinado a regulamentar comportamento de caráter funcional, obrigando os seus servidores a cumprirem deveres e proibições pertinentes à função que exerce e, ocorrendo violação de tais preceitos, ensejará na responsabilização disciplinar do agente público transgressor mediante a imposição de penalidade, cuja natureza e dimensão corresponderão à gravidade da falta cometida.

A aplicação de punições administrativas requer a presença de elementos fáticos e probatórios suficientes para demonstrar o efetivo cometimento de transgressão disciplinar, em decorrência do princípio da proporcionalidade.

Tanto a Sindicância quanto o Processo Administrativo Disciplinar são atos públicos, legítimos para a apuração de irregularidades funcionais. Inicia-se com a lavratura da Portaria Inaugural assinada pela autoridade competente, em regra, o Corregedor Auxiliar da Polícia Civil, o qual, determinando a instauração dos mesmos, deverá especificar os fatos, o dia e a hora da ocorrência, o nome dos servidores envolvidos e a unidade competente para atuarem na apuração.

Os dois procedimentos são amparados pelo princípio do contraditório e da ampla defesa, porém, a sindicância corresponde a um meio sumaríssimo de apuração, enquanto que o processo corresponde a um meio sumário de apuração: Art. 59, § único. O prazo para a conclusão da sindicância é de 60 (sessenta) dias prorrogável por até igual período, desde que baseado em fundadas razões. Art. 65. O prazo para a conclusão de processos disciplinares não excederá a 90 (noventa) dias, contados da data de instalação dos trabalhos, admitida a sua prorrogação por até igual espaço de tempo, desde que justificada a necessidade.

No sistema normativo da Lei Estadual nº. 3278/2008, as transgressões disciplinares classificam-se em leves, médias, graves e gravíssimas, nas seguintes proporções: I- transgressão leve: punidas com advertência e suspensão até 10 (dez) dias; II- transgressão média: punidas com suspensão de 11 (onze) a 30 (trinta) dias; III- transgressão grave: punidas com suspensão de 31 (trinta e um) a 90 (noventa) dias, e destituição de cargo em comissão ou função gratificada (art.7º. §2º.,incs. I a IV, referida lei).

A CORREG/AM atua com unidades de apuração de transgressões de menor gravidade (apuração e instrução monocrática) e comissões de apuração de transgressões de maior gravidade (apuração e instrução colegiada), as quais, após a conclusão do procedimento apuratório (Sindicância Administrativa Disciplinar – SAD ou Processo Administrativo

Disciplinar – PAD) encaminham o relatório conclusivo ao Julgador, Corregedor Auxiliar da Polícia Civil, o qual emitirá um parecer fundamentado sobre a manifestação de acolhimento ou discordância do apuratório.

Dependendo da conclusão do procedimento administrativo, são competentes para a imposição de sanção disciplinar aos Policiais Civis: o Secretário de Segurança Pública e o Corregedor Geral do Sistema nos casos de punição de advertência e suspensão até 90 dias; o Delegado Geral de Polícia Civil nos casos de advertência e suspensão até 60 dias; e, ao Governador de Estado nos casos de demissão e cassação de aposentadoria ou disponibilidade (Art. 51, Lei nº 3.278/2008). A pena de multa, destituição do cargo em comissão ou função gratificada serão explicadas no capítulo que abordará sobre as espécies das penas administrativas aplicadas aos Policiais Civis.

As infrações penais, depois de investigadas e coletadas as provas, são remetidos os autos à Justiça Criminal, dependendo do caso, comum ou militar, para que se julgue de acordo com a gravidade e especificações do delito. Em regra, há previsão para punições administrativas fatos que se correlacionam com práticas criminosas, neste caso, o policial responderá pelas transgressões em face de punição disciplinar e pelo crime em face de punição criminal, na Corregedoria de Polícia e na Justiça Criminal, respectivamente.

Caracterizada as formas de apuração, as espécies de sanções disciplinares e as autoridades competentes para a imposição de punições é relevante entendermos como ocorre à avaliação e o controle da atividade policial durante a instrução processual.

1.7 IRREGULARIDADES FUNCIONAIS E PROCEDIMENTOS PUNITIVOS DA CORREGEDORIA AUXILIAR DA POLÍCIA CIVIL

A instrução de todo e qualquer procedimento de natureza disciplinar civil é realizado pela Corregedoria Geral do Sistema de Segurança Pública quando estiver relacionado a prática de transgressão disciplinar.

Quando o fato estiver relacionado a crime, em qualquer fase do procedimento administrativo disciplinar, o presidente do feito ao verificar configurar-se em ilícito penal, encaminhará ao Corregedor Geral os elementos que se tomarem necessários à instrução do respectivo inquérito policial.

São espécies de procedimentos punitivos: sindicância e processo administrativo disciplinar.

A Sindicância Administrativa é um ato administrativo com a finalidade de esclarecer

determinado fato, de forma a permitir à autoridade competente concluir sobre medidas disciplinares aplicáveis ao caso. É um instrumento de punição aplicável na apuração de pequenas faltas funcionais ou menos gravosa, onde deverá haver oportunidade de defesa para a validade da sanção aplicada.

As irregularidades atribuídas aos servidores da Polícia Civil, presentes indícios de autoria, serão apuradas em Sindicância Administrativa Disciplinar quando ensejarem a aplicação de penalidade de advertência ou de suspensão de até trinta dias.

Transgressões puníveis com advertência em fase de Sindicância Administrativa: deixar de dar provimento, com presteza, a procedimentos ou expedientes que lhes forem encaminhados; dificultar ou deixar de levar ao conhecimento da autoridade competente, por via hierárquica e de forma imediata, representação, petição, recurso ou documento que houver recebido senão lhe competir resolvê-lo; desobedecer ou descumprir dever legal e legítimo; chegar atrasado ao serviço ou dele sair antecipadamente, sem conhecimento ou autorização da autoridade a que estiver subordinado, salvo por motivo justo; e lançar, em livro oficial de registro, anotação, denúncia, reivindicação ou qualquer outra matéria alheia à finalidade deste.

Transgressões puníveis com suspensão em fase de Sindicância Administrativa: deixar de tratar com urbanidade servidores e demais pessoas; referir-se de modo depreciativo a autoridade e a ato da administração pública, qualquer que seja o meio empregado para esse fim; promover manifestação contra ato da administração ou dar ensejo a movimento de apreço ou manifestação de despreço relacionado a qualquer autoridade; deixar, habitualmente, de saldar dívida legítima; e permutar o serviço sem expressa permissão da autoridade competente; frequentar, sem razão de serviço, lugar incompatível com o decorro de cargo ou de função que exerça; proceder, reiteradamente, de forma desidiosa; faltar ao serviço ou deixar de participar, com antecedência, à autoridade a que estiver subordinada, a impossibilidade de comparecer à repartição, salvo por motivo justo; deixar de se apresentar ao serviço, sem motivo justo, ao fim de licença, férias ou dispensa de serviço, ou depois de saber que qualquer delas foi interrompida por ordem superior; atribuir-se a qualidade de representante de qualquer repartição do órgão a que pertença ou de seus dirigentes, sem estar expressamente autorizado; deixar de comunicar, imediatamente, à autoridade competente, falta, irregularidade ou informação sobre iminente perturbação da ordem pública, que haja presenciado ou de que tenha conhecimento; deixar de concluir, no prazo legal, injustificadamente, inquérito policial ou processo disciplinar, ou como presidente ou membro de comissão negligenciar no cumprimento de obrigação que lhe seja inerente; negligenciar na

guarda de objeto pertencente à repartição e que, em decorrência da função ou para o seu exercício, lhe tenha sido confiada, possibilitando sua danificação ou extravio; manter relação de amizade ou exibir-se em público, sem razão de serviço, com pessoa da qual tenha conhecimento de antecedentes criminais desabonadores ou de envolvimento comprovada em atividades ilícitas; praticar ato que importe em escândalo ou que concorra para comprometer a função; retirar, sem prévia autorização da autoridade competente, qualquer documento ou objeto da repartição, possibilitando seu extravio ou destruição; faltar com a verdade no exercício de suas funções, por malícia ou má-fé; apresentar maliciosamente parte ou representação; solicitar que terceiros influenciem na resolução de questões pessoais e profissionais junto ao órgão a que estiver vinculado; deixar de atualizar, regularmente, dados cadastrais, inclusive aqueles que possam levar à sua imediata localização; trabalhar mal, por negligência; manifestar-se, sem estar autorizado, sobre investigação que esteja sob a sua responsabilidade ou que dela participe ou tenha conhecimento; negligenciar ou descumprir a execução de qualquer ordem legítima; deixar de cumprir ou de fazer cumprir a lei, regulamento ou ato normativo, na esfera de suas atribuições; aconselhar ou concorrer para não ser cumprida qualquer ordem de autoridade competente, ou para que seja retardada a sua execução; simular doença para esquivar-se ao cumprimento de obrigação; provocar a paralisação, total ou parcial, do serviço policial ou administrativo, ou dela participar, ressalvado o exercício do direito de greve, na forma da lei; abandonar o serviço para o qual tenha sido designado; fazer uso indevido da arma que lhe haja sido confiada para o serviço, ou de outras da repartição; desrespeitar ou procrastinar o cumprimento de decisão ou ordem judicial; dirigir-se ou referir-se a superior ou inferior hierárquico de modo desrespeitoso; deixar, sem justa causa, de submeter-se à inspeção médica determinada por lei ou autoridade competente; deixar de comunicar imediatamente ao juiz competente, à Defensoria Pública e ao Ministério Público, nos casos previstos em lei, a prisão em flagrante de qualquer pessoa; levar ao conhecimento de outro órgão assunto relacionado com a sua atividade sem antes submetê-lo aos seus superiores; dar causa ou concorrer para a ocorrência de prescrição da pretensão punitiva ou executória em procedimento administrativo disciplinar; trabalhar mal, intencionalmente; e descumprir Termo de Ajustamento de Conduta.

Já o processo administrativo disciplinar se iniciará quando houver elementos suficientes de autoria e materialidade de fato típico. Consiste no conjunto ordenado de formalidades processuais que garantem a apuração e a aplicação de sanção nos casos de ilícitos administrativos mais gravosos, como nos casos de imposição de pena de demissão e suspensão de 31 (trinta e um) a 90 (noventa) dias.

Deverá ser realizado o processo administrativo disciplinar por uma comissão composta por três membros, sendo um designado a presidir as oitivas, todos nomeados por decreto governamental. A comissão processante tem plena liberdade na coleta de provas, podendo proceder a diligências necessárias para o levantamento da verdade, tais como requisitar laudos periciais, oitivar testemunhas e analisar quaisquer documentos relacionados com o objeto da apuração.

O processo administrativo disciplinar garante a ocupação em cargo efetivo e resguarda os interesses do servidor e do Estado. Instaurar processo administrativo disciplinar é lidar com o destino, a honra e o patrimônio do servidor, pois seu efeito é punitivo na esfera mais gravosa.

As irregularidades atribuídas aos servidores de que trata a Lei nº 3.278/2008, presentes indícios de autoria, são apuradas em Processo Administrativo Disciplinar quando ensejarem a aplicação de penalidade de suspensão superior a trinta dias de demissão, destituição de cargo em comissão e função gratificada, cassação de aposentadoria ou disponibilidade, bem como licenciamento ou exclusão de policiais militares.

Transgressões punições com suspensão em fase de Processo Administrativo Disciplinar: atuar como procurador ou intermediário junto a repartições públicas, salvo para tratar de percepção de vencimentos, vantagens, proventos e benefícios previdenciários ou assistenciais de cônjuge, companheiro ou parente até o segundo grau; omitir-se no zelo da integridade física ou moral dos presos sob a sua guarda; utilizar-se do anonimato para qualquer fim; usar indevidamente a identificação funcional, em benefício próprio ou de terceiros; disparar arma de fogo ou acionar munição, colocando em risco a integridade física ou a vida de terceiros; expor servidor sob sua subordinação à situação humilhante ou constrangedora; divulgar ou favorecer a divulgação, por meio da imprensa escrita, falada ou televisionada, na rede mundial de computadores ou por qualquer meio, de fatos ocorridos na repartição que por quaisquer motivos sejam do interesse reservado dos órgãos que integram o Sistema de Segurança Pública; expor indevidamente a imagem ou macular a honra de pessoa que esteja sob sua custódia ou investigação; dar publicidade ou contribuir para a publicação, sem a anuência expressa da autoridade competente, de documento ou informação oficial, no todo ou em parte, exceto no que se refere a informações do domínio público; cometer a pessoa estranha à repartição, fora dos casos previstos em lei, o desempenho de atribuição própria ou de subordinação; praticar usura de forma eventual; atentar, com abuso de autoridade ou prevalecendo-se dela, contra a inviolabilidade de domicílio; impedir ou tornar impraticável, por qualquer meio, na fase do inquérito policial e durante o interrogatório do indiciado a

presença de advogado;ordenar ou executar medida privativa da liberdade individual, sem as formalidades legais ou com o abuso de poder;permitir ou concorrer para que preso conserve em seu poder instrumento com o qual possa causar dano nas dependências a que esteja recolhido ou produzir lesão em terceiro;permitir ou concorrer para que preso tenha acesso a aparelho telefônico, de rádio ou similar, que permita a comunicação com outro preso ou com o ambiente externo;manter sob sua chefia imediata, em cargo ou função de confiança, cônjuge, companheiro ou parente até o terceiro grau;causar ofensa física em serviço a servidor ou particular, salvo em legítima defesa própria ou de outrem; causar dolosamente ofensa física ou concorrer para sua prática durante o transporte de pessoa sob custódia.

Transgressões puníveis com demissão em fase de processo administrativo disciplinar: indispor servidores contra os seus superiores hierárquicos ou provocar, velada ou ostensivamente, animosidade entre aqueles;promover ação que resulte prejuízo às investigações, exposição negativa do órgão ou que importe situações de risco a qualquer servidor, prevista no art. 10, §5º inciso I;exercer o comércio, participar de gerência, administração de sociedade privada, personificada ou não, salvo como acionista, cotista, comanditário ou cooperado;praticar usura de forma habitual;atuar como procurador ou intermediário perante repartições públicas em geral, em inquérito policial, processo judicial, fiscal ou administrativo, ressalvadas as permissões previstas no art. 10, § 6º. Inciso I;proceder, reiteradamente, de forma desidiosa;insubordinar-se de forma grave, em serviço;embriagar-se habitualmente ou fazer uso de drogas ilícitas, exceto em caso de patologia comprovada por junta médica oficial;acumular cargos, empregos e funções públicos, salvo nas hipóteses previstas na Constituição;prevalecer-se da condição de servidor com intuito de obter proveito para si ou para outrem;prestar serviço de segurança ou assessoramento a particular, valendo-se ou não da condição de servidor do Sistema de Segurança Pública;dar causa, intencionalmente, ao extravio ou danificação de objeto pertencente à repartição e que, em decorrência da função ou para o seu exercício, esteja confiado à sua guarda ou dele fazer uso em proveito próprio ou alheio;indicar ou insinuar nome de advogado para atuar em procedimento administrativo ou inquérito policial em transito no órgão a que pertença o servidor;exercer, a qualquer título, atividade estranha ao seu cargo, profissional ou liberal, salvo aquelas previstas na Constituição e desde que devidamente autorizada, atendida a compatibilidade de horário e que não prejudique a continuidade do serviço;ofender a honra ou causar prejuízo ao patrimônio da pessoa natural ou jurídica, com abuso de poder ou desvio de finalidade;praticar ou permitir maus-tratos a preso, salvo quando resultar de uso de força necessária no exercício da função;se dos fatos referidos no art. 10, §6º., inciso V, e § VII,

resultar morte de pessoa;submeter alguém, com emprego de violência ou grave ameaça, a sofrimento físico ou mental;submeter pessoa sob a sua guarda ou custódia a vexame ou constrangimento;levar à prisão e nela conservar pessoa que se proponha a prestar fiança permitida em lei;cobrar carceragem, custas, emolumentos ou qualquer outro valor que não tenha previsão legal;valer-se do cargo com o fim, ostensivo ou velado, de prejudicar alguém, obter proveito de natureza pessoal ou político-partidária, para si ou terceiro;receber gratificação, comissão, presente ou auferir vantagem e proveito pessoal de qualquer espécie, sob qualquer pretexto, sem previsão legal, em razão das atribuições que exerce;praticar ato de improbidade administrativa, assim considerada qualquer ação ou omissão contra os princípios que regem a administração pública ou que acarrete perda, desvio, apropriação, malversação ou dilapidação do patrimônio público;proceder a pagamento, sem comprovação da execução da fração correspondente a contrato celebrado entre o poder público e particulares;aplicar irregularmente verba pública;omitir intencionalmente bens e valores, em declaração apresentada à repartição ou ao órgão a que esteja vinculada;possuir patrimônio incompatível com a renda pessoal, patrimônio declarado e demais rendimentos e disponibilidade passíveis de comprovação; praticar, em serviço ou fora dele, ato lesivo à imagem da Instituição ou da função que exerça, com dano efetivo;cometer falta que caracterize crime que, por sua natureza e configuração, seja considerado hediondo ou infamante, de modo a incompatibilizar o servidor para o exercício da função; praticar crime contra a administração pública;ofender, fisicamente, em serviço, funcionário ou particular, salvo se o fato caracterizar excludente de ilicitude;revelar segredo qual tenha tomado conhecimento em razão do cargo, com a caracterização de potencial prejuízo à administração;abandonar cargo, como tal entendido a ausência do serviço, sem justa causa, por mais de trinta dias consecutivos;faltar ao serviço por sessenta dias interpolados, sem causa justificada, durante o período de doze meses;ser contumaz na prática de transgressões disciplinares, qualquer que seja a natureza;praticar, no período de três anos, duas ou mais faltas administrativas puníveis com suspensão acima de trinta dias.

2 CORREÇÃO DISCIPLINAR DA FORÇA POLICIAL

2.1 O TEMOR DA ORDEM CORRECIONAL: MORALIDADE, DIGNIDADE E PROPORCIONALIDADE DA NORMA

A sanção jurídica é um ato de coerção produzida pela ordem social, aplicável contra o indivíduo que se insubordina contra essa ordem. Afirma, Hans Kelsen (2005), que as motivações da conduta lícita não sejam, de modo algum, apenas o medo das sanções legais ou mesmo a crença na força da obrigatoriedade as regras jurídicas, mas pode estar ligada a ideias morais e religiosas.

Partindo desse entendimento, o respeito pela ordem nem sempre está vinculado ao temor da ordem punitiva, mas a ideia de recompensa pelo cumprimento do dever. Quando o funcionário se preocupa em manter uma conduta ilibada, sua motivação é a satisfação pessoal e o reconhecimento da chefia e dos demais colegas pelo bom desempenho do trabalho. Neste caso, o sujeito não deixa de fazer a coisa certa por temor à ordem sancionadora, mas por temor coerção psíquica, seja moral ou religiosa.

Quer dizer, quando as ideias morais ou religiosas de um indivíduo comungam com as ideias de ordem jurídica, seu comportamento será regido em conformidade com a lei. Daí nos parece que as ordens sociais se sobrepõem as ordens jurídicas.

As decisões judiciais influenciam a conduta dos homens apenas num âmbito bastante limitado, pois as regras que preveem atos coercitivos como sanções, é apenas uma parte, com a qual os homens efetivamente se conduzem. Complexidade de valores e princípios.

No entanto, o que diferencia a ordem jurídica das demais ordens sociais é a imposição de uma sanção para o indivíduo que não cumpre com os seus deveres. A sanção é uma técnica necessária dentro da estrutura jurídica para garantir a eficácia de uma norma que prescreve certo comportamento por meio de outra norma que prescreve uma sanção para o caso de a primeira não ter sido obedecida (HANS KELSEN, 2005).

As normas de uma ordem jurídica proibitiva são normas coercitivas porque precisam ser cumpridas e para que sejam cumpridas tem que ser eficaz, seja pela obediência ou pela punição.

A norma é a declaração de uma ideologia organizada imposta por lei que expressa o interesse de todos. No campo da ordem jurídica proibitiva, geral ou específica, não se faz ou deixa de fazer algo por interesse estritamente particular, mas porque o comportamento do indivíduo contrário à norma afeta interesses sempre coletivos, da ordem social.

Já o agir cotidiano estabelece máximas morais que personificam a forma de viver particular de cada ser humano e essa autonomia moral da pessoa não pode sofrer interferências mesmo que se reconheça um tratamento diferenciado determinado pelos costumes e pelas formas de expressões culturais, como religião e classificação social.

Destarte, a moral atua no agir interno do ser humano, autoconsciente de suas vontades e resultados. Já o direito, age no comportamento externo do ser humano, impondo determinados valores que a consciência moral não alcançou. Na moral o homem faz com liberdade, já no direito o homem faz por imposição. O fazer com liberdade gera prazer e autossatisfação; já o fazer impositivo ou institucionalizado gera obrigação e punição (HANS KELSEN, 2005).

Assim, o direito garante a liberdade ofertada pela ordem jurídica, mas o princípio da liberdade é uma autonomia moral, ou seja, anteriormente constituída à ordem jurídica. A liberdade é um princípio inato e inseparável da dignidade humana, garantidor das igualdades:

A formalidade do princípio de liberdade igual, portanto, nada tem a ver com um formalismo de concepção processualista de Direito, pois em se tratando da dignidade humana, não significa um anexo aleatório da moral ao conteúdo próprio do Direito, mas um elemento que passa a pertencer ao mundo jurídico pela origem normativa dos Direitos Fundamentais. Este princípio se liga originariamente ao *princípio da Dignidade Humana* e se constitui juridicamente no “direito à...”. Isso significa: igualdade material, quanto à lei; igualdade formal, quanto aos procedimentos processuais; igualdade real, quanto à efetivação dos Direitos Fundamentais (STUMPF, 2010, p. 56).

A pessoa depende permanentemente de relacionar-se através do mínimo jurídico de normas que remetem a critérios de igualdade na liberdade e nas garantias universais.

Os direitos humanos são universais porque protegem as pessoas na sua generalidade, não importa origem, raça ou sexo. São também indivisíveis, não podem ser separados. São interdependentes, estão vinculados uns aos outros. São inter-relacionados, não há hierarquia entre os direitos humanos, e assim, historicamente refletem a história do próprio homem.

A instituição Estado dá surgimento à lei, mas as pessoas já se relacionavam juridicamente anteriormente a criação do Estado, pois seria inconcebível haver condições de convivência sem o elemento jurídico que pautasse tais relações sociais. Nem todos os atos eram rotulados em lei, mas as relações sociais se preestabeleciam por normas, ou acordos tácitos que mantinham a sociedade organizada numa condição social pré-estatal mas não pré-jurídica.

O significado de liberdade frente ao Estado é de uma sociedade livre, de modo que, o poder atribuído ao Estado para o uso da força deve estar vinculada à vontade coletiva, quer

dizer, da sociedade que o representa. O Estado para inibir um determinado comportamento pessoal ou social, estabelece uma relação hierarquizada pela força da autoridade pública em busca do bem comum, assim acontece com a imposição das penas:

Os castigos têm por finalidade única obstar o culpado de tornar-se futuramente prejudicial à sociedade de afastar os seus concidadãos do caminho do crime. Entre as penalidades e no modo de aplicá-las proporcionalmente aos delitos, é necessário, portanto, escolher os meios que devem provocar no espírito público a impressão mais eficaz e mais durável e, igualmente, menos cruel no corpo do culpado (BECCARIA, 2003, p. 48).

Michel Foucault (2014) explana sobre a finalidade da punição, mas esta sendo necessária para a repressão das ilegalidades que são existentes, pré-existentes e regulares à sociedade. Punir menos não quer dizer punir melhor, mas as práticas ilícitas devem ser codificadas pela premissa da humanização, da legitimação e da economicidade:

Colocar novos princípios para regularizar, afinar, universalizar a arte de castigar. Homogeneizar seu exercício. Diminuir seu custo econômico e político aumentando sua eficácia e multiplicando seus circuitos. Em resumo, constituir uma nova economia e uma nova tecnologia do poder de punir: tais são sem dúvida as razões de ser essenciais da reforma penal no século XVIII (FOUCAULT, 2014, p. 88).

A história do sistema das penas, a origem, o uso, a rejeição e a intensificação de certas punições foram e ainda são determinadas por forças sociais e econômicas.

A pena não é nem uma simples consequência do delito, nem o reverso dele, nem tampouco um mero meio determinado pelo fim a ser atingido. A pena precisa ser entendida como um fenômeno independente, seja de sua concepção jurídica, seja de seus fins sociais. Nós não negamos que a pena tenha fins específicos, mas negamos que ela possa ser entendida tão somente a partir de seus fins. Analogamente, pode-se observar que ninguém cogitaria de escrever a história das instituições militares ou de uma força armada específica ignorando o escopo imutável destas instituições (RUCHE; KIRCHHEIMER, 2004, p. 19).

A partir do século XVIII, com o advento do iluminismo que os reformadores passam a defender a humanização das penas. A tendência geral foi de substituição da punição corporal por trabalho forçado. A simples existência de certas formas de punição, como a escravidão nas galés, deportação e encarceramento em casas de correção, limitou a pena capital.

A ideia era tornar todo o sistema penal parte do programa mercantilista do Estado, por sua vez, o Estado não queria custear as despesas dos prisioneiros, assim observou-se que não era inteligente executar um corpo, pois aquele condenado poderia ter alguma utilidade, poderia ser utilizada a sua força para a contribuição de trabalhos públicos ou privados. E essa

foi a verdadeira causa da mudança a pena capital para as penas privativas de liberdade e consequentemente para as comutadas em trabalhos forçados.

A duração da sentença deveria ser considerada em relação ao caráter individual do criminoso. Para os pobres a pena de morte, para os ricos o exílio, considerada para eles uma punição muito severa. Como as classes subalternas eram as classes que mais praticavam crimes, em contrapartida, era a classe que não tinha condições financeiras de pagar pela sua liberdade, os castigos corporais tornaram-se a forma regular de punição.

Até se questionava a humanização das penas, principalmente a pena de morte, uma forma de tirar do meio social os indivíduos entendidos como perigosos: mendigos, ladrões, ciganos, entre outros. Porém, tal assunto não representava uma preocupação para a política monárquica.

Entendia-se que quanto mais dolorosa era a pena, mais eficaz ela seria e seus efeitos serviriam de exemplo para si e para os outros (mutilação dos dedos, mãos, língua, olhos, ouvidos...) cicatrizes que marcavam a imagem da pessoa, código de personalidade (esta pessoa é indigna porque já causou mal a alguém) exposição que dificultava o trabalho de mão de obra e a inserção do indivíduo no convívio social, o que forçaria ele voltar ao crime e ser punido com medidas mais severas.

Praticamente todos os crimes eram punidos com a morte do corpo:

Acreditava-se oficialmente que a punição pública produzia um efeito dissuasivo. Os ladrões eram frequentemente pendurados e queimados de forma que todos pudessem vê-los e temer um destino semelhante. No todo, o sistema era substantivamente uma expressão de sadismo, e o efeito dissuasivo do ato público era negligenciável. Esta a razão por que a imaginação mais mórbida de hoje tem dificuldade em descrever variedade de torturas infligidas. Lemos acerca de execuções por faca, machado e espada, cabeças sendo golpeadas com toras ou cortadas com arado, pessoas sendo queimadas vivas, deixadas a morrer de fome em porões, ou tendo espinhos cravados em suas cabeças, olhos, ombros e joelhos, estrangulamentos e asfixiamentos, sangramentos e desvisceramentos até a morte, estiramentos do corpo até o esquartejamento, tortura sobre a roda, tortura com pinças incandescentes, descolamento da pele, corpos serrados em pedaços ou atravessados com ferro ou instrumentos de madeira, queimaduras na estaca e muitas outras formas elaboradas de crueldade. (RUSCHE; KIRCHHEIMER, 2004, p. 41).

A lei feudal regulava as relações entre as classes sociais e os bens que possuíam. Os criminosos da classe subalterna, como não tinham condições para pagar o castigo com repasse de moedas, os castigos corporais foram progressivamente sendo substituídos pelos castigos pecuniários.

Nos séculos XVI ao XVII não havia critério para a fixação da pena, não havia correlação e proporcionalidade entre o crime e a aplicação da punição. O direito penal era

baseado nas desigualdades sociais, as penas eram pensadas e direcionadas as classes menos favorecidas financeiramente, portanto, não eram determinadas pela natureza particular do crime.

O juiz era livre para infligir à fixação de pena com base em leis vagas e isso dava a ele um poder arbitrário. Em determinados casos, o valor da punição era a perda de todos os bens materiais, ou mesmo, a submissão à escravidão de ente familiar, tais como os filhos.

A pena não era graduada de acordo com a gravidade do delito, ela surgia do desejo do juiz em aferir aos fatos uma penalidade que reparasse a ofensa. Um crime grave ou banal tinha o mesmo tratamento perante a sociedade e o poder jurisdicional. Porque que um ladrão que rouba, mas não mata merece a pena de morte? Há proporcionalidade entre objeto furtado e a vida que se quer destruir? Melhor dizendo, não seria esta pena uma reprodução da injustiça e desumanidade já que não deveria ser punido com tanta severidade?

O movimento para a reforma do direito penal teve seu grande momento na segunda metade do século XVIII, com o advento do iluminismo que trouxe avanços na teoria do direito penal, preocupava-se com o melhoramento do Estado e da sociedade. A doutrina iluminista passou a priorizar o princípio da proporcionalidade entre o delito e a pena e, deu à fiança um ímpeto extra como uma pena específica das classes dominantes. Dessa forma, “a formulação do princípio de que a penalidade deve permanecer “humana” é feita, entre os reformadores, na primeira pessoa” (FOUCAULT, 2014, p. 90).

Beccaria (2003) afirma que a crueldade das penalidades provoca resultados nefastos que vão além da finalidade de prevenir o delito, até porque é muito difícil estabelecer uma proporcionalidade entre o crime e a sanção que deve ser limitada pela sensibilidade e fragilidade da condição humana, portanto, como impor penas mais cruéis a crimes mais hediondos? A pena é a imposição de um mal, visando alcançar um bem que seja maior que o mal, o importante é que as normas penais não deixem o crime sem punição:

Quanto mais terríveis forem os castigos, tanto mais cheio de audácia será o culpado em evitá-los. Praticará novos crimes, para subtrair-se à pena que mereceu pelo primeiro. A fim de que o castigo surta o efeito que se deve esperar dele, basta que o mal causado vá além do bem que o culpado retirou do crime. Devem ser contados ainda como parte do castigo os terrores que antecedem a execução e a perda das vantagens que o delito devia produzir. Qualquer excesso de severidade torna-a supérflua e, portanto, tirânica (BECCARIA, 2003, p. 50).

Já Liszt (2005) afirma que a finalidade das penas, a princípio, é a aniquilação da personalidade física, jurídica e econômica, guardando estreita relação com a expulsão do delincente do convívio em sociedade. A pena tem efeito protetor, reprimindo delitos e

garantindo a integridade dos bens jurídicos alheios do criminoso. A pena correta e justa é a pena necessária; a pena necessária é aquela que protege o universo de bens jurídicos. “O poder do Estado tomou em sua mão a espada da justiça para defender o ordenamento jurídico do malfeitor que o viole” (LISZT, 2005, p. 39).

Assim, bem afirma Michel Foucault (2014) que nenhum crime cometido escapa aos olhos dos que tem que fazer justiça, porque nada torna mais frágil o instrumento das leis que a esperança de impunidade. A lei representa o poder de força do Estado e o povo representa a vontade pública, mas acima de tudo, o princípio da dignidade humana que se impõe está acima à vontade do poder estatal.

O delito deve ser retribuído na proporção do seu valor, mas qual a medida adequada para o castigo de um delito? O criminoso anda fora da lei e o Estado lhe concede um castigo cujo objetivo é a reparação do mal que causou, mas são muitas vezes, meios punitivos que reclamam por segurança ao ordenamento jurídico perfeito: inviolabilidade dos direitos universais ou, inviolabilidade da dignidade humana.

Para tanto, deve haver proporcionalidade entre os crimes e as penas para que surta um sentimento de moral privada que passará a ser sustentada pela moral pública, caso contrário, a tendência para o delito aumentará em razão da impunidade e da rebeldia daqueles que já são inclinados ao crime, portanto, não pode haver desigualdade na distribuição dos castigos. O interesse geral não é apenas que se cometam poucos crimes, mas ainda que os crimes mais prejudiciais à sociedade sejam menos frequentes.

“O princípio da moderação das penas, mesmo quando se trata de castigar o inimigo do corpo social, se articula em primeiro lugar como um discurso do coração” (FOUCAULT, 2014, p. 90). A perspectiva do princípio da dignidade humana é de reconhecer o ser humano como meio e fim em si mesmo, consciente de valores éticos e morais, este ser em si, repousa sobre fundamentos resultantes de liberdade comportamental e de deveres na ação da vontade humana. É um princípio universal pautado na relação de igual dignidade em si que legitima a vida em sociedade, quer dizer:

Autonomia e dignidade são indiscutivelmente os dois pilares de um Estado Democrático de Direito. São conquistas da história. Guerras, negociações e acordos sempre foram necessários para que eles fossem universalmente reconhecidos, embora não plenamente efetivados (WEBER, 2013, p. 11).

O ser humano deve ser compreendido pelo outro, seja pela sociedade, seja pelo Estado, este titular das normas jurídicas, de forma que possa se colocar no lugar do outro nas

suas semelhanças e diferenças para que haja uma corresponsabilidade entre o homem e as instituições de justiça. É a partir do outro que se reconhece a si mesmo, pois o sujeito que se reconhece no outro se torna responsável por este, havendo a reciprocidade entre responsabilidade e justiça; deslocamento da responsabilidade pessoal para a responsabilidade coletiva, corresponsável com os outros e os outros com um e, o direito, aponta os deveres e os distribui igualmente.

O indivíduo é concebido como sujeito de direito, mas se não reconhecesse tal garantia no outrotambém não haveria a possibilidade de se conviver numa sociedade de valor moral. Ou seja, os valores morais e éticos facultam numa consciência racional a respeito dos valores jurídicos coletivos. Reconhecer direitos e obrigações no âmbito coletivo significa o reconhecimento do outro em dignidade e igualdade numa relação jurídica entre os povos de um Estado ou de nação.

Quer dizer, o Estado pode exigir do homem determinado comportamento moral e ético para que possa mensurar a proporcionalidade do delito e da pena, contanto que nunca extrapole o princípio da dignidade que está universalmente correlacionado a valores não somente individuais, mas coletivos. A humanidade, na medida em que é capaz de moralidade, tem dignidade ou valor íntimo: “por isso, não posso dispor de ninguém, na minha pessoa, para mutilá-lo, degradar ou matar. Aliás, o grande contraponto da dignidade é a humilhação. O homem não é uma coisa que eu possa simplesmente utilizar como meio, mas é fim em si mesmo.” (WEBER, 2013, p. 27).

A dignidade da pessoa humana no núcleo dos direitos fundamentais corresponde a necessidade da existência de padrões internacionais recíprocos de direitos pragmáticos de proteção ao indivíduo em questões de justiça e ética. As relações humanas se estabelecem através de um mínimo de normas jurídicas que nos remete a ideia de dignidade, igualdade, moral e justiça.

O princípio da dignidade humana é uma expressão da forma democrática de Estado. Os direitos fundamentais de liberdade e igualdade se fundamentam na defesa da democracia, correspondente as condições da participação popular nas conquistas políticas, de reivindicações e de controle dos poderes nas garantias institucionais de conquista teleológica dos direitos fundamentais.

A moral se sobrepõe ao direito pois o direito é uma peça que se movimenta pela força do valores morais e os direitos fundamentais existem sobretudo no mundo moral independentemente de sua positivação no mundo jurídico, porém, a justa medida tem que ser igual a todos, reconhecer no outro necessidades que possam ser supridas.

2.2 CARÁTER DISCIPLINAR DO CONTROLE INTERNO

Enquanto houver hierarquia, haverá poder disciplinar; e, enquanto houver estrutura hierarquizada da administração pública, haverá correção disciplinar. Assim, todo chefe tem o poder e o dever de punir o subordinado quando este der ensejo, ou, se lhe faltar competência para a aplicação da pena devida, fica obrigação de levar o fato ao conhecimento da autoridade competente (MEIRELLES, 2004).

Dá que a autoridade competente para a aplicação das penalidades, dentro dos rigores da moderação, justiça e legalidade, deve exercer sua função de punir os infratores na forma da lei, para preservar os bens jurídicos tutelados pelo direito administrativo disciplinar. (CARVALHO, 2011).

Carvalho (2011) explica que o poder disciplinar tem feição essencialmente apenadora, pois é destinado a reprimir os desvios de comportamento funcional, e que, a punição dos servidores desviantes é fundamental porque atua como fator de exemplo para os demais agentes públicos e termina por desencorajar o descumprimento das regras de conduta funcional.

Se não houvesse, de fato, uma punição para os que agem em descompasso com as normas jurídicas, os valores e bens tutelados pelo direito estariam repetida e inteiramente sujeitos aos riscos e consequências das condutas e eles ofensivas, deflagradas por indivíduos que não teriam que temer qualquer reação sancionadora do ordenamento jurídico, o que desaguaria na ineficácia dos mandamentos do direito (CARVALHO, 2011, p. 91).

A sanção disciplinar, em princípio, não reclama senão uma aproximação razoavelmente justificada entre a conduta do agente e a previsão legal do fato punível, sendo preciso que a conduta irregular esteja expressamente especificada no estatuto disciplinar do servidor público.

Por sua vez, a punição disciplinar é uma correção instituída em lei e destinada para constringer os servidores que desobedecem ao regulamento funcional. No âmbito controle interno do direito administrativo, o caráter da correção é preservar os cânones da eficiência e moralidade no serviço público.

Parece que os métodos punitivos são respostas imediatistas de ideologias políticas de governo para governo: a cada novo governante mudam-se as prioridades, as metas, os

investimentos e as finalidades do controle². No entanto, a ideia de controle não deve estar limitada apenas a punição de irregularidades funcionais, mas quanto às estratégias de prevenir que tais desvios de conduta ocorram de forma que os índices de anormalidades decrescem em contrapartida a melhoraria na continuidade do serviço prestado.

A Lei nº 3.278/2008 não prevê técnicas de medição de qualidade de serviço prestado pelos integrantes do sistema de segurança pública. Não regulamenta diretrizes de prevenção às práticas irregulares em resposta a diminuição de futuras transgressões, sequer, controle e avaliação dos servidores apenados. A mesma é composta por 159 artigos que priorizam a preservação da imagem, do decoro e da credibilidade dos que titularizam função policial.

A ideia de controle administrativo não deve estar limitada à punição de irregularidades funcionais, mas a ideia de contemplar qualidade no serviço público que garanta a adequação técnica de ações dos profissionais de forma a promover a melhora no serviço oferecido em nome do Estado.

Atualmente, a transgressão à lei é em si suficiente para tornar-se um agente policial merecedor de pena. A administração pública não se preocupa com a proporcionalidade no método corretivo, seja mensurada pelo sentimento de culpa ou arrependimento do servidor, seja pela melhoria de comportamento funcional durante a instrução processual. A esfera administrativa não abrange a figura do “perdão” ou “extinção”³ de punibilidade à transgressão funcional. O objetivo do poder público no âmbito da esfera administrativa é reprimir a não observância das normas e punir as violações.

Reflexo da cultura repressiva da corregedoria é percebido nas palavras dos policiais que respondem a procedimento administrativo, os quais consideram o órgão importuno, cuja função é aterrorizar, constranger e desvalorizar o servidor que está trabalhando nas Delegacias, em contato direto com diversos tipos de problemas sociais. Reclamam sobre a flexibilidade da denúncia, pois não há a exigência de apresentação de provas no seu ato, e sendo mesmo infundada, via de regra, vira procedimento de apuração, incluindo nos registros

²Observação pessoal baseada em experiência profissional na área de atuação da Corregedoria de Polícia.

³O perdão judicial ou a extinção da punibilidade é uma renúncia do Estado à pretensão punitiva. Mesmo reconhecendo a existência de todos os elementos para condenar o acusado, o Juiz não o faz, declarando-o não passível de pena, atendendo evitar um mal injusto, por desnecessário, em face de certas contingências ou motivos de conveniência ou oportunidade que fazem desaparecer os próprios fundamentos da punibilidade, tornando, assim, impossível a concretização do jus puniendi do Estado (TOURINHO FILHO, 1985). O artigo 121, § 5º do Código Penal é um exemplo de perdão judicial o qual prevê que "na hipótese de homicídio culposo, o juiz poderá deixar de aplicar a pena, se as consequências da infração atingirem o próprio agente de forma tão grave que a sanção penal se torne desnecessária".

funcionais o servidor como acusado de práticas irregulares⁴.

A responsabilidade administrativa resulta no descumprimento da norma interna em que está vinculado o servidor, mas também, do histórico comportamental deste quanto ao seu papel de bom cidadão. Portanto, não se pode admitir que um servidor público seja conhecido por práticas de exploração de prostituição infantil, estelionatário, corrupto, traficante de drogas ilícitas, ainda que tais condutas criminosas se consumam fora do desempenho do cargo.

O entendimento é que o fim da punição administrativa é a prevenção geral, visa impedir que o transgressor pratique novas transgressões disciplinares, intimidando-o e corrigindo-o. A pena disciplinar é uma sanção imposta pelo Estado, como retribuição do ato irregular do servidor, consistente na diminuição de um bem jurídico e cujo fim é evitar novas transgressões. Em suma, a pena é uma forma de castigo e visa tornar o servidor que está desviado das regras morais aos bons costumes: “desde a origem até hoje, porém, a pena sempre teve o caráter predominantemente de retribuição, de castigo, acrescentando-se a ela uma finalidade de prevenção e ressocialização do criminoso.” (MIRABETE, 2001, p. 245).

Desta feita, o objetivo da reprimenda administrativa é correccional, cujo fim é evitar que o servidor faltoso volte a cometer transgressões à ordem regimentar. Não pode ocorrer de a imposição de reprimenda desproporcional e antipedagógica como forma de motivar a conduta infrativa. Assim uma mudança de postura no exercício do poder disciplinar é suficiente para inibir a nova prática de conduta reincidente. A respeito da função social da pena:

A teoria em análise parte da ideia de que o indivíduo que pratica um crime é portador de um desvio social que necessita de correção. E compete à pena efetuar essa função corretiva, de acordo com as características pessoais de cada pessoa que precisa dessa correção. Disso se extrai que existirão diversas formas de o Estado reagir ao delito. Segundo Franz Von Liszt, a prevenção especial pode atuar de três formas: assegurando a comunidade frente aos delinquentes pela sua inocuidade; intimidando o autor, mediante a pena, para que não cometa no futuro novos delitos e; evitando a reincidência mediante sua correção. (BOZZA, 2015, p. 52).

Michael Foucault (2004), em vigiar e punir, ressalta muito a ideia de que a função da punição é de corrigir e transformar, pois o direito de punir deslocou-se da vingança do soberano à defesa da sociedade. Mas para que surta esses efeitos, ela tem que ser eficaz, daí a ideia da individualização das penas, em conformidade com as características singulares de

⁴Observação pessoal baseada em experiência profissional na área de atuação da Corregedoria de Polícia.

cada transgressor.

Deve-se levar em consideração à personalidade, qualidades morais, a boa ou má índole, bem como sua agressividade e o antagonismo com a ordem social intrínseco ao seu temperamento e perfil funcional. A modulação da pena tem que se referir ao próprio infrator, à sua natureza, a seu modo de vida e de pensar, a seu passado, entre outras qualidades:

A ideia de um mesmo castigo não tem a mesma força para todo mundo; a multa não é temível para o rico, nem a infâmia a quem já está exposto. A nocividade de um delito e seu valor de indução não são os mesmos, de acordo com o status do infrator, o crime de um nobre é mais nocivo para a sociedade que o de um homem do povo. Enfim, já que o castigo quer impedir a reincidência, ele tem que levar bem em conta o que é o criminoso em sua natureza profunda, o grau presumível de sua maldade, a qualidade intrínseca de sua vontade (FOUCAULT, 1987, p. 82/83).

As instituições policiais recebem servidores com desvio de comportamento para que, depois de efetivados, possam ser demitidos do sistema, quer dizer, o Estado promove servidores desordeiros para depois poder puni-los. O estágio probatório não cumpre a função de adaptação do servidor as normas internas. Muitas vezes, durante os três anos de aperfeiçoamento revelam um perfil policial altamente agressivo, violento e desajustado para tal atividade, mesmo assim, acabam se efetivando por inércia da própria administração pública:

Lutero, por exemplo, dizia que a execução não era punição suficiente e que os legisladores deviam perseguir, golpear, estrangular, pendurar, queimar e torturar as massas de todas as maneiras. O uso da espada era um dever sagrado do governante. A mão que segura a espada e estrangula não é tão-somente uma mão humana, mas a mão de Deus. Não é o homem, mas Deus que pendura, tortura, decepa, estrangula e faz a guerra. (RUSCHE; KIRCHHEIMER, 2004, p. 41).

A punição tem que ser proporcional à gravidade da transgressão e do bem-estar corporal e espiritual do servidor transgressor. Submeter o agente policial a punições severas ou impor diminuição financeira não garantem seu regresso saudável e corporação institucional.

A pena tem que se comunicar com o valor de reprovabilidade da conduta do agente policial e o grau de desrespeito com a norma disciplinar. A pena administrativa imposta ao servidor tem que se harmonizar com o grau de reprovação do seu comportamento irregular. A pena nada mais é que uma resposta punitiva imposta pela Administração pública para tratar problemas graves, gerador de insegurança, na atividade policial:

A pena e sua aplicação a um indivíduo integrante de uma sociedade tem a finalidade de controle comportamental. Dessa maneira, pode-se dizer que o processamento que culmine na condenação e na efetiva aplicação de penalidade a um servidor possui, em relação a ele, caráter punitivo, mas, em relação ao meio que o cerca, tem caráter preventivo (educacional), assim como, diante de um núcleo maior, denota o controle efetivo e a eficiência daquela administração (ALVES 2013, p. 36).

Embora tenha ocorrido avanços na humanização das penas, no âmbito das penas administrativas, a saúde física e mental do servidor não são fatores relevantes para que haja proporcionalidade no método de correção. A Administração Pública não se preocupa com o sentimento de culpa ou arrependimento do servidor, o objetivo é sempre controlar a observância das normas e reprimir as violações:

A violação dos regulamentos policiais aumentou constantemente com a crescente complexidade das relações sociais. O único interesse do Estado nesses delitos é compelir à obediência impondo fianças suficientemente altas. Se o interesse ou o prazer do delinquente em transgredir as normas for restringido ou não, depende inteiramente da eficácia com a qual as autoridades irão controlar a observância das normas e reprimir as violações. O fracasso da tarefa de reprimir com suficiente vigor leva automaticamente a várias transgressões, pois esses delitos meramente técnicos não são acompanhados por nenhum sentimento de culpa ou arrependimento. (RUSCHE; KIRCHHEIMER, 2004, p. 236).

O controle administrativo que o Estado exerce sob o corpo de funcionários públicos é a fundamental finalidade da pena disciplinar, enquanto que a pena criminal regula a vida do homem inserido na sociedade, a pena administrativa regula a vida do homem revestido da função pública; porém, nos dois tipos de punibilidade, deverá estar presente o aspecto da correção moral, do aperfeiçoamento ético-social, sem os quais, estaria sendo negado ao homem o respeito à sua própria dignidade.

A atividade policial deve ser revestida de um caráter eminentemente humanitário, de altíssima relevância social, pois os preceitos que a regem estatuem em primeiro plano a valorização da vida humana. Diante deste contexto, a punição se justifica sob o efeito pedagógico de caráter inibidor da reiteração de conduta desviante.

2.3 ESPÉCIES DE PUNIÇÕES DISCIPLINARES APLICADAS A POLICIAIS CIVIS

Fala-se que a punição administrativa alcança aqueles administrados que não atendem aos deveres funcionais, assim, o desatendimento desses deveres pode caracterizar infração sancionável administrativa, e até mesmo a responsabilidade penal do servidor público que é a que decorre de práticas de crimes funcionais, previstos nos art. 312 a 327 do Código Penal (GASPARINI, 2012, p. 213).

Após o conhecimento da administração pública de atos irregulares, a responsabilização do servidor acusado depende de apuração pelos meios adequados previstos pelo ordenamento jurídico, seja processo ou sindicância administrativa nos casos de transgressão funcional; e/ou, processo judicial nos casos de crimes contra a administração pública.

Somente nos casos em que não se há dúvida sobre a culpabilidade do acusado é que se admite a inflição de punição, a qual deverá ser devidamente motivada nos fatos e nas provas apresentadas e juntadas aos autos, seja de sindicância administrativa ou processo administrativo disciplinar, susceptível que nulidade caso haja fragilidade nas provas circunstanciais: autoria e materialidade; ou no caso de cerceamento da ampla defesa e do tório.

A aplicabilidade da pena tem que ser motivada, justificada, entrelaçada com a interpretação dos fatos e as espécies de transgressões atribuídas em lei. O fato tem que ser típico e a pena tem que estar ao alcance do servidor. As decisões apreciadas não podem decorrer do arbítrio da autoridade julgadora, a qual está obrigada a fundamentar os atos decisórios embasados em lei.

A pena administrativa se justifica como retribuição de valor moral às vítimas, à sociedade e a própria organização policial.

Seguindo os fundamentos das teorias das penas, podemos afirmar a pena ela é absoluta quando atinja apenas um único objetivo que é de vingar o crime, sua especificidade é castigar o infrator, causa-lhe um mal, uma dor, uma comoção que não necessariamente seja digna aos olhos do infrator, mas que represente uma resposta merecedora aos olhos da sociedade (BOZZA, 2015).

Já a teoria relativa afirma que a finalidade da pena é prevenir o cometimento de novos crimes, seja pelo infrator apenado, seja pela intimidação dos demais indivíduos. A pena se justifica como neutralizadora de novas transgressões, capaz de incapacitar o servidor para cometimento de reincidências (BOZZA, 2015).

Há também fundamentos teóricos que mesclam as duas teorias, unificando a sua eficácia, pois a pena não pode somente castigar na promessa de corrigir o infrator, assim como também, não pode achar que a sua aplicação gerará efeito replicador; surge então a teoria mista, afirmando que a finalidade da pena deve ir além, pois sua função retributiva e preventiva adquire um escopo ressocializador, oferecendo ao desviante oportunidade de reabilitar-se ao convívio social.

Tanto as penas criminais, quanto as penas administrativas, a sociedade acredita que

sua aplicação pode afastar pessoas de condutas irregulares, desviantes dos padrões de comportamento social almejado, pois é um método que potencializa boa conduta.

Quando do julgamento a autoridade administrativa deverá levar em conta a vida pregressa do acusado, utilizando-se dos assentamentos existentes na repartição e levando-se em conta o grau de prejudicialidade da falta cometida e a repercussão no campo institucional e social.

Na aplicação das penalidades administrativas são ponderados o caráter e a gravidade da transgressão, seja pelas circunstâncias agravantes e atenuantes na ocorrência do fato, seja pelos danos causados em prejuízo ao serviço público e a coletividade, além de ser levado em consideração o histórico do servidor registrado em ficha funcional, tais como elogios e punições:

A autoridade competente, em razão da gravidade do fato determinante da punição, escolhe, dentre as penas a que melhor atenda ao interesse público e que melhor puna a infração praticada. Com efeito, essa autoridade, para aplicar a pena deve levar em conta, conforme exigem os estatutos, natureza e a gravidade da infração e os danos que possa ter causado ao serviço público, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes funcionais (GASPARINI, 2012, p. 217)

A punição disciplinar é a repreensão cominada ao servidor público em razão de ter cometido algum ato omissivo ou comissivo de natureza funcional, revestido de caráter eminentemente público ou de reprovabilidade na vida privada, mas que sua amplitude afeta diretamente o decoro da administração pública e a moral do poder estatal.

A administração pública busca preservar a imagem, o decoro e a credibilidade da sociedade pautada na eficiência do serviço público, inegavelmente, legitimado pela resposta dada ao cidadão através do bom desempenho do agente que executa função pública.

Os servidores públicos são técnicos-profissionais que prestam mão de obra à administração pública direta, autárquica e fundacional em regime estatutário ou celetista, ingresso no quadro de pessoal através de concurso público ou de livre escolha (nomeação e exoneração, art. 37, II da CF) e, cada esfera do governo impõe uma série de deveres estabelecidos em regimento próprio destinados aos administrados.

Sempre que conflitem os interesses públicos e os particulares, não há dúvida que os interesses públicos prevalecerão. A vontade do Estado ou o interesse público prevalece sempre que contraposto ao querer do particular ou ao interesse privado. A conduta irregular do servidor na vida privada evidencia uma incompatibilidade moral da parte da pessoa física para figurar um componente da administração pública e das carreiras efetivas do funcionalismo

estatal.

O regime disciplinar do funcionalismo do sistema de segurança pública do Estado do Amazonas, Lei Estadual nº. 3278/2008 se preocupa com os atos desempenhados no exercício da atividade policial, buscando preservar a imagem, o decoro e a credibilidade dos que titularizam esta função revestida de domínio público, auxiliares da ordem social e representantes do Estado. Diz-se que o estatuto disciplinar é a cartilha de boa conduta, é a carta magna do agente policial da qual não pode alegar desconhecimento ou negligenciar seus preceitos; consciente de suas funções, incumbirá ao agente público guiar-se de acordo com as normas traçadas a seu respeito.

A propositura de uma norma administrativa para que seja eficiente tem que atender os efeitos de responsabilidade e sanção. Conforme o art. 8º. do referido regime disciplinar, são nove tipos de sanções disciplinares aplicáveis aos servidores civis e militares do Sistema de Segurança Pública do Estado do Amazonas: I- advertência; II- repreensão (específica aos policiais militares); III- suspensão; IV- multa; V- destituição do cargo em comissão ou função gratificada; VI- demissão; VII- cassação de aposentadoria ou disponibilidade; VIII- detenção ou prisão (específica aos policiais militares); IX- licenciamento ou exclusão a bem da disciplina (especifica aos policiais militares). Atentaremos-nos apenas as sanções aplicáveis aos policiais civis, objeto de estudo.

2.3.1 Advertência

A pena de advertência é a punição mais branda prevista no ordenamento administrativo disciplinar, ela não impede o exercício da função, pois sua finalidade é meramente moral, porque não gera efeito financeiro. Será aplicada por escrito nos casos de violação de proibição que não justifique imposição de penalidade mais grave (art. 9º, Lei nº. 3278/2008).

A aplicação da punição de advertência é aplicada por escrito e deve constar do assentamento individual dos servidores, ficando prejudicada a aplicação quando o fato recomendar a imposição de penalidade mais grave (art. 25, Lei nº 3278/2008).

O objetivo é alertar o servidor que sua conduta funcional não está integralmente satisfativa para a administração pública, e que, caso cometa outro ato reprovável será passível de sanções mais severas, ressalvas aplicadas por escrito e constantes ao assentamento individual do servidor apenado.

No caso de cometimento de transgressão de advertência quando praticada mais de duas irregularidades no período de doze meses, uma delas será punida com advertência, mas a

outra transgressão disciplinar será punível com suspensão (art. 27, Lei nº. 3278/2008).

A finalidade da advertência é que o servidor modifique seu proceder descuidado relacionado aos deveres morais impostos pela legislação específica do órgão que se integra, cessando com a prática de maus hábitos ao executar o exercício da função pública, sem que a punição exceda o seu afastamento da função, como no caso da suspensão, ou que, haja perda de valores pecuniários, como no caso da multa.

Primordialmente, a advertência busca reeducar o servidor oferecendo-lhe oportunidade de reabilitar-se partir de uma conscientização ética:

Essa pena não tem efeitos pecuniários contra o servidor que agiu com negligência ou displicência. Tem, todavia, efeitos morais, e atingirá seu objetivo se o servidor tiver consciência de seu valor e de sua reputação, pois a partir desse momento pautará sua conduta com maior diligência e cuidado (FREITAS, 1999, p. 124).

O caráter da advertência é personalíssimo, pois sua aplicabilidade gera efeito apenas a pessoa do servidor apenado, não havendo prejuízo na execução de seus trabalhos, não compromete a lisura da ficha funcional, assim como a pena não perpassa fins morais que possa atingir os proventos e outras garantias trabalhistas.

Eventualmente, a imposição da reprimenda de advertência pode não surtir efeito pedagógico almejado pelo poder disciplinar. O servidor que é advertido, no entanto não freia o seu comportamento desviante, se sentindo livre para praticar novamente conduta indesejada pela disciplina administrativa está passível de penalidades mais severas, dependendo do grau de reincidência e da transgressão cometida, isso porque o poder disciplinar estatal visa ser eficaz ao tratar com o agente transgressor contumaz.

2.3.2 Suspensão

A suspensão é o afastamento obrigatório do agente policial do exercício de sua atividade funcional, independentemente de sua lotação, e com conseqüente não pagamento do vencimento e gratificação remuneratória no período de cumprimento da penalidade. Em regra, subtraindo-lhe além de certas vantagens pelo exercício da função, direitos como gozo de férias, concessão de licença especial e benefício da aposentadoria.

Também no cumprimento da pena, fica o recolhido a carteira funcional, o porte de arma e o armamento do servidor que a ele estiver acautelado.

O tempo em que o servidor estiver afastado da atividade funcional fica suspenso a contagem para o tempo de serviço. Seu afastamento não pode exceder a noventa dias e para

cada dia de suspensão aplicada acarretará a perda de dez dias no cálculo da progressão funcional (art. 26, Lei nº 3278/2008).

A suspensão tem duplo objetivo: o moral, que visa atingir as altivezes do servidor; e, o efeito pecuniário, redução salarial, parte extremamente sensível para qualquer categoria, principalmente para a de policiais, cujos salários, em todo território brasileiro, são é satisfativo pelas classes.

A força da pena de suspensão se justifica em despertar a vigilância do servidor sobre condutas irregulares, aproveitando o prejuízo financeiro com a perda salarial para inibir a prática de reincidência, sem se preocupar com a disciplina administrativa que é primordialmente reeducar e reajustar sua conduta para o cotidiano laboral sem causar dano para a sociedade, para a administração pública e para o próprio servidor:

Ficar três meses consecutivos sem receber sua remuneração pode gerar revés financeiro inequívoco ao agente público faltoso, afetando-lhe de forma relevante, obrigando-o a contrariar empréstimos bancários ou junto a parentes para honrar seus compromissos econômicos mensais e para sustentar a família, (...). (CARVALHO, 2011, p. 868).

O grande problema da pena de suspensão encontra-se nos seus efeitos posteriores. O agente policial desprovido de renda mensal, total ou parcial do salário, ou ainda, com dívidas financeiras como empréstimo e pensão alimentícia que são descontados direto no contracheque, pode representar um mal maior aos três pilares da estrutura punitiva disciplinar: sociedade, Estado e o servidor público.

Após o despacho decisivo do Corregedor Auxiliar, os autos juntamente com as peças processuais, são encaminhados ao Delegado Geral que é o aplicador da pena, e ele pode acatar ou não a decisão do Corregedor Auxiliar sugerida na instrução.

A perda total do vencimento gera efeito “erga omnes”, levando-se em consideração que a pena atinge o servidor e a economia da renda familiar, além de atingir na arrecadação de impostos e bens de consumo. Vê-se que tal punição não atende o caráter personalíssimo da pena, pois atinge seus dependentes financeiros e na economia do mercado de consumo, tais como água, luz e gás.

A suspensão será aplicada ainda em caso de reincidência das faltas punidas com advertência e das demais violações sujeitas a penalidade de demissão, não podendo exceder a 90 (noventa) dias de punição.

Nos casos em que a pena de suspensão é aplicada na reincidência de transgressão punível com advertência, torna-se uma medida agravadora. Entende o poder público que se a

advertência não foi eficaz em seus efeitos na segunda intimidação sobre o mau uso da função, então, a pena de suspensão por mais grave, pois mexe com o bolso do servidor e não apenas com os registros funcionais, tornar-se-ia eficaz em seus efeitos: a não reincidência. Em contrapartida, a pena de demissão comutada em pena de suspensão por noventa dias é uma forma de proteger o servidor que cometeu falta grave, ajudando-o a permanecer na função e com continuo vínculo estatal.

Em todos os casos, vale ressaltar que a aplicabilidade da pena de suspensão é legítima e legal somente decorrido todo procedimento apuratório e acusatório por meio de despacho terminativo e publicação em boletim oficial, sem prejuízo de outros meios de divulgação, atendendo o princípio do contraditório e da ampla defesa. Não se pode falar em aplicar pena de suspensão por meio de medidas cautelares ou liminares, garantia aos direitos trabalhista do servidor.

2.3.3 Multa

A pena de multa é a obrigação por parte do servidor julgado culpado a devolver determinado valor ao Estado. Para não haver insolvência, o valor é descontado em folha de pagamento, uma só vez ou em parcelas. Porém, o seu pagamento não desobriga o servidor de cumprir obrigações de outra natureza, ou melhor, não exime o servidor da obrigação de indenizar os prejuízos causados ao erário público.

A pena de multa é uma política de substituição das penas de suspensão e demissão por pena pecuniária, possui caráter acessório e poderá ser aplicada concomitantemente com outra espécie sancionatória (art. 7º, §3º. Lei nº. 3278/2008).

A finalidade da pena de multa, não obstante das demais penas, é de desestimular a reincidência pelo prejuízo econômico do apenado. A correção é imposta através da perda de valores pecuniários.

O grande problema da correção monetária é que o aplicador da pena não leva em consideração a personalidade funcional do servidor. Não se registram as suas qualidades morais, a boa ou má índole, o sentido ético do desviante, bem como sua agressividade e o antagonismo com a ordem social intrínseco ao seu temperamento (MIRABETE, 2016).

Conforme Lei Estadual nº. 3278/2008, a pena de multa é aplicada nos casos que a lei permite a conversão da pena de suspensão. Contudo, a convenção não constitui direito subjetivo do punido, e sim, uma atribuição discricionária da administração (COSTA, 2011).

Quando houver conveniência para o serviço público, a penalidade de suspensão poderá ser convertida em multa, na base de 50% (cinquenta por cento) por dia de vencimento,

ficando o servidor obrigado a permanecer em serviço (Art. 8º, § 3º., Lei Estadual nº. 3278/2008).

Os ilícitos de natureza administrativa apenados com sanção pecuniária é assunto que requer atenção, pois este tipo de punição visa benefícios econômicos à administração pública, uma vez que não se preocupa com a finalidade da pena e a conscientização da transgressão por parte do apenado, pois nesse caso, apenas se aplica o princípio geral de que a punição precisa ser suficiente para negar os lucros da infração disciplinar.

A multa é uma correção relativamente de menor teor prejudicial ao servidor do que na pena de suspensão. A penalidade exclusivamente pecuniária poupa o servidor do constrangimento e vergonha de não poder exercitar as atribuições do cargo, como ocorre no caso da suspensão e, conforme se analisa na tabela acima, a suspensão convertida em multa é pouco aplicada aos policiais civis se comparada a suspensão da função.

Também pode se dizer que a multa tem menor intensidade porque o servidor punido recebe sua remuneração durante o prazo de cumprimento da reprimenda. Já na punição de suspensão, não existe pagamento do vencimento durante o lapso temporal de execução da pena, haja vista, que no referido período o servidor fica impedido de exercer sua função (CARVALHO, 2011).

O Estado descansa contente com as penas de multa porque não está interessado na reabilitação do servidor. A reabilitação significa a adaptação a uma vida ordeira com trabalho regular, e repousa na expectativa de que o tipo de comportamento aprendido com o efeito da pena possibilite ao servidor reajustar-se ao mundo do regimento disciplinar depois de cumprido a pena.

2.3.4 Destituição do cargo em comissão ou função gratificada

A destituição de função em comissão segue a observância da garantia de processo administrativo disciplinar ou sindicância administrativa, conforme a gravidade da falta. Nota-se que a destituição de função gratificada não é imposta em caso de simples ocorrência, mas de ilícitos administrativos, passíveis de demissão ou suspensão.

Nos casos de particulares sem vínculo efetivo com a entidade pública, também se aplica a pena de demissão. A medida tem caráter repressivo, daquele que desonrou a confiança da administração pública, maculando a sua imagem para a investidura futura em cargos comissionados.

Perda da função gratificada, cargos de chefias ou outras funções dispostas em lei, quer dizer, função temporária que um servidor efetivo ocupa para fazer determinada atividade

comissionada (valores acrescidos aos vencimentos). O servidor perde o acréscimo da gratificação extra aos seus vencimentos pelo exercício da função.

Ocorre casos em que dada a situação dos fatos, seja necessário aplicar a pena de demissão além de destituir o servidor da função que exerça. Punição dada pelo desmerecimento de conduta, comportamento imoral ou antiético, quer dizer, quando sua conduta fere o princípio constitucional da eficiência, em vista da boa administração do órgão público.

Considerada transgressão gravíssima, a destituição do cargo em comissão nos casos previstos no artigo 11, incisos X, XXIII e XXIV, incompatibiliza o apenado para nova investidura em cargo público estadual, de provimento efetivo ou em comissão pelo prazo de 05 (cinco) anos (art. 31, Lei nº. 3278/2008).

2.3.5 Demissão

A demissão consiste na perda do vínculo funcional (art. 28, Lei nº. 3.278/2008), decorrente de falta do servidor efetivo, considerada gravíssima.

Quanto ao método de apuração, o procedimento sempre será o processo administrativo disciplinar, norteado pelo princípio da razoabilidade ou da proporcionalidade, da finalidade e da motivação na decisão punitiva, assegurado ao acusado o direito da legalidade, da ampla defesa e do contraditório.

A pena de demissão é o desligamento total e obrigatório do servidor com a instituição a qual por meio de concurso público e legítima aprovação, nomeação e independente do tempo de serviço prestado, efetivado ou em estágio probatório, será excluído do cargo que ocupava por prática de irregularidade gravíssima em que cause dano permanente a imagem da instituição e do servidor público, assegurado o direito da ampla defesa e do contraditório mediante processo administrativo disciplinar ou em virtude de sentença judicial transitada em julgado:

A finalidade da pena objetiva recompor a ordem administrativa, que restaria seriamente comprometida e desprestigiada se nenhuma providência fosse tomada para coibir essas condutas reprováveis, sem contar falar na possibilidade de contaminação das condutas ilícitas aos demais servidores.

Há irregularidades funcionais tão gravesas que além de se caracterizarem transgressão disciplinar, são também tipificadas como crimes pela lei penal, são condutas que não afetam apenas a moral da administração pública em geral, mas também os interesses coletivos, tais como os tipos penais de peculato, concussão, corrupção passiva, prevaricação, etc., e dos

crimes de improbidade administrativa, Lei nº. 8.429/92.

Não se pode confundir demissão com exoneração, diferentemente, a exoneração é a perda do vínculo do servidor público com a administração pública por interesses pessoais e voluntários, sem ter caráter punitivo, pois não é por imposição, mas por espontaneidade da parte desinteressada pela continuidade do vínculo. Nos casos de exoneração de servidor em estágio probatório sobreposto pela administração pública sem que demande de instauração de processo administrativo disciplinar, a motivação é a mera insuficiência de desempenho funcional (art. 41, § 4º. CF/88).

Dependendo do perfil profissional do servidor ameaçado pelo alcance da pena de demissão, quando as circunstâncias do fato, os antecedentes e a personalidade do servidor recomendar, poderá ser comutada a pena de demissão por suspensão de noventa dias, aplicada uma única vez a cada servidor (art. 40, Lei nº. 3.278/2008).

Considerada transgressão gravíssima, admissão nos casos previstos no artigo 11, incisos X, XXIII e XXIV, incompatibiliza o apenado para nova investidura em cargo público estadual, de provimento efetivo ou em comissão pelo prazo de 05 (cinco) anos (art. 31, Lei nº. 3278/2008).

Um dos agravamentos da pena de demissão nos casos previstos no artigo 11, Incisos X, XXIII e XXIV da Lei nº. 3.278/2008 é a proibição de nova investidura do apenado em cargo público estatal, de provimento efetivo ou em comissão, integrar conselho administrativo, diretor, fiscal ou qualquer outro em sociedade de economia mista, empresa pública ou em que o Estado detenha alguma participação e, impedimentos também em contratar com a administração pública estatal ou receber qualquer tipo de transferência de recursos federais, como pessoa física ou por intermédio de pessoa jurídica, pelo prazo prescricional de cinco anos (art. 31, Lei nº. 3.278/2008).

Como meio de suprimir a apuração de falta funcional e a conseqüente punição, há casos em que o servidor, em cometimento de falta grave e na certeza de sua punibilidade pela pena de demissão, visando se resguardar para que o alcance da norma do artigo 31 da Lei nº. 3.278/2008 não lhe atinja, se antecipa requerendo de ofício o pedido de exoneração do cargo, nestes casos, o servidor perde o vínculo funcional para aquele cargo que ora ocupa, porém, não fica impedido de integrar em serviço público de outras formas e meios legais. Entretanto, nestes casos, sabiamente, a referida lei tem a seguinte previsão: “o servidor do sistema só poderá ser exonerado a pedido após a conclusão de procedimento administrativo a que responda, assim que reconhecida sua inocência, ou após o cumprimento da pena” (art. 146).

A possibilidade de a exoneração ser convertida em pena de demissão quando posterior

à investidura voluntária, está justamente em impedir o retorno do ex-servidor ao provimento público, quer dizer, o ato do desligamento se inicia a pedido de exoneração, mas esta se converte em demissão, respaldo em decisão do Superior Tribunal de Justiça:

Existe interesse da administração em instaurar processo administrativo para aplicar ao servidor exonerado pena de demissão, inclusive a bem do serviço público, cassando o seu ato de exoneração, se ficar definido que o pedido desta visava a afastar a aplicação da citada pena. Tal providência insere-se no legítimo poder da Administração de rever os seus próprios atos. (RMS nº 1.505/SP; 1992/0001520-4, relator o Min. Antônio De Pádua Ribeiro, 2ª Turma, julgamento de 25.08.1993, *DJ*, p. 18550, 13.09.1993, *RSTJ*, v.55, p. 343, *RT*, v. 703, p. 182).

Carvalho, com base na Lei nº. 8.112/90 art. 129, afirma que a pena de suspensão e advertência tem caráter discricionário, se a autoridade administrativa considerar justificável a substituição da pena de advertência pela pena de suspensão, sobretudo porque tais penas mais leves de até 30 dias são impostas pelo chefe da repartição (CARVALHO, 2011, p. 886). Ao contrário, a pena de demissão é ato vinculado da autoridade administrativa, a qual somente pode aplicar a pena máxima para as condutas expressamente tipificadas em lei. (CARVALHO, 2011, p. 883). Explicitando:

Por isso, conclui-se que a Lei Federal nº. 8.112/90 conferiu relativa margem discricionária para que a autoridade administrativa, nos casos de violação de dever funcional ou de proibição não passível de demissão, aplique, em princípio, advertência, ou, se considerar justificável pena mais grave, imponha suspensão nessa hipótese, não se admitindo, todavia, que o preceptivo do art. 129, *fine*, do Estatuto dos Servidores Públicos da União, abranja, no conceito de justificar sanção mais grave, a impositividade de demissão, que somente pode ser infligida para as condutas tipificadas no art. 132 da Lei Federal nº. 8.112/90. (CARVALHO, 2011, p. 890).

O regimento disciplinar da lei nº. 3278/2008 que institui a Corregedoria Geral unificada preceitua que todos os atos são vinculados ao princípio do contraditório e da ampla defesa, todos os atos processuais devem ser motivados e ao alcance de defesa dos processados, mesmo os procedimentos mais simples como os autos de sindicância administrativa, procedimento próprio para apurar transgressões mais leves puníveis com advertência e suspensão.

2.3.6 Cassação de aposentadoria ou disponibilidade

A cassação de aposentadoria ou de disponibilidade será aplicada ao servidor que durante a atividade do cargo ou função tenha praticado transgressão disciplinar sujeita a penalidade de demissão (art. 29, Lei nº. 3278/2008).

Assemelha-se à demissão, acarretando a exclusão do servidor do quadro de servidores inativos do ente estatal e, conseqüentemente, a cessação do pagamento de seus proventos. Trata-se de uma consequência punitiva, portanto, não há extrapolação jurídica em o servidor público punido por ato grave perder o direito à aposentadoria ou tê-la cassada.

A pena de cassação de aposentadoria é aplicada somente após a concessão da aposentadoria do servidor. Sempre com o objetivo de extinguir a relação jurídica existente entre o servidor irregular e o Estado.

A finalidade da referida pena não é disciplinar o servidor, pois este já não se encontra em exercício de cargo público, quer dizer, já não executa qualquer atividade que coloque em risco a reputação do órgão a que serviu, porém, o objetivo é fazer cessar o pagamento dos seus proventos, motivados pela inobservância, enquanto encontrava-se na ativa, de boa conduta funcional.

A aposentadoria guarda um caráter retributivo, quer dizer, como prêmio pelo longo tempo de serviço, ou compensação pelos bons serviços prestados. Reconhecida aos servidores que já prestaram longos anos de serviço, ou se tornaram incapacitados para as suas funções:

A concessão de aposentadoria não implica imunidade do servidor público quando tenha cometido, ainda em atividade, falta disciplinar passível de demissão, desde que respeitado o prazo prescricional respectivo para imposição da pena administrativa revocatória do direito à aposentação (CARVALHO, 2011, p. 936).

Não pode ser apenado o servidor que comete irregularidades que caracterize falta disciplinar, quer dizer, quando inativo. Ainda que seja nas dependências de repartição pública onde servia, respondendo apenas, dependendo do caso, no âmbito da justiça comum.

Revoga-se o direito da aposentadoria acarretando o retorno do servidor a atividade, conseqüentemente, submetendo-o a pena de demissão por falta grave após o ato de disponibilidade.

Se o servidor posto em disponibilidade cometera, no exercício do cargo, infração funcional, sua presente situação de inatividade temporária, por causa da disponibilidade, não lhe garante imunidade em face do exercício do poder disciplinar da administração pública, a qual pode cassar a disponibilidade e aplicar a pena ao acusado. (CARVALHO, 2011, p. 938).

A aposentadoria do servidor estatutário, seja na esfera municipal, estadual ou federal, não se trata de prêmio concedido ao servidor, sendo um benefício decorrente de um pagamento realizado previamente por este, já que a proteção previdenciária exige a contribuição direta do protegido no custeio de suas ações como condição necessária para a

qualificação do direito adquirido a essa proteção.

O Estado possui instrumentos legais para buscar o ressarcimento integral do dano causado pelo servidor ao Erário Público, seja através de ações de natureza cíveis ou criminal, seja através de atos administrativos, na forma punitiva, como nos casos de cassação da aposentadoria ou disponibilidade.

Ao que parece, a pena de cassação de aposentadoria se amolda à nova ordem constitucional existente, sendo defendida ao longo do tempo tanto pelo Supremo Tribunal Federal quanto o Superior Tribunal de Justiça em casos anteriores e posteriores às emendas constitucionais que alteraram o regime previdenciário dos servidores públicos⁵.

2.4 INSTRUÇÃO, DEFESA E JULGAMENTO NOS PROCEDIMENTOS DA CORREGEDORIA AUXILIAR DA POLÍCIA CIVIL

Ressalvada a competência originária do Chefe do Poder Executivo, é conferido ao Corregedor Geral do Sistema de Segurança Pública, ao Secretário de Estado de Segurança Pública e aos dirigentes da Polícia Civil, instaurar, requisitar ou requerer procedimentos administrativos disciplinares que envolvam servidores do Sistema de Segurança Pública, no âmbito de suas respectivas atribuições e competências, cujo ato inaugural obedecerá ao disposto no artigo 3.º, e incisos, e artigo 6.º da Lei n.º 3.204, de 21 de dezembro de 2007 (art. 46, Lei nº 3278/2008).

A instauração de todo e qualquer procedimento de natureza disciplinar, criminal ou civil, para apuração de falta atribuída a servidor do Sistema de Segurança Pública será, para fins de controle normativo, disciplinar, correccional e estatístico, objeto de publicação em Boletim do Sistema de Segurança Pública do Amazonas, sem prejuízo de outros veículos oficiais de comunicação, observadas as regras legais e regimentais quanto à preservação do sigilo das investigações.

Após a instauração do procedimento disciplinar, o servidor acusado é

⁵Com base nos precedentes do STF, o Superior Tribunal de Justiça também tem reconhecido a validade da sanção disciplinar. A Primeira Seção do STJ, que aprecia matérias de direito público, em especial questões administrativas e tributárias, adota entendimento pacífico pela constitucionalidade da cassação de aposentadoria de servidor público, como se observa em recentes acórdãos proferidos no ano de 2015. É importante destacar que o STJ costuma citar os julgados do STF sobre o tema sem qualquer questionamento quanto às premissas adotadas nas decisões, sendo a tese adotada, em grande parte, de modo acrítico pela Corte. Cabe também a ressalva de que há votos vencidos no STJ sustentando a inconstitucionalidade da penalidade, em razão das mudanças promovidas pelas emendas constitucionais e pela circunstância de os precedentes do STF não terem enfrentado diretamente a questão (TAVARES; SANTOS, 2016, p. 89).

notificado para tomar ciência da instauração e do teor da portaria inaugural, onde deve constar o nome completo do servidor, classe funcional e matrícula; a data e a hora do fato; a ocorrência do fato que incide a irregularidade e a tipificação legal; o local do fato e o nome da vítima; apurador competente (monocrático ou colegiado) e as diligências com base na denúncia.

Tanto na instrução monocrática quanto na colegiada, o procedimento administrativo disciplinar será presidido por servidor de graduação hierárquica igual ou superior ao acusado, e preferencialmente bacharel em direito.

A Sindicância e o Processo administrativo disciplinar desenvolve-se nas seguintes fases: Instauração e instalação dos trabalhos, com a publicação do ato que instaurou o procedimento; instrução; indiciamento; defesa; relatório; julgamento; e decisão.

Resguardadas as regras específicas para cada procedimento previsto nesta lei, os prazos para sua feitura contam do dia imediatamente posterior à instauração dos trabalhos até a sua conclusão com a elaboração do relatório final. Todos os prazos de procedimentos previstos na presente lei poderão ser prorrogados, pelo Corregedor Geral, por igual período e uma única vez, mediante solicitação fundamentada, com antecedência mínima de cinco dias (art. 78 e 79 da Lei nº 3278/2008).

Para que haja a ampla defesa e o contraditório, são direitos do investigado ter conhecimento e acompanhar todos os atos de apuração, julgamento, aplicação e cumprimento da punição disciplinar, pessoalmente, por meio de advogado constituído ou por defensor nomeado, nos termos da Lei; ser ouvido; produzir e requerer a produção de provas; requerer e obter cópias de documentos necessários à defesa; contrapor-se, por intermédio de advogado, às acusações que lhe são imputadas; arrolar testemunhas e reinquiri-las por intermédio do presidente do feito; utilizar-se dos recursos cabíveis; adotar outras medidas necessárias ao esclarecimento dos fatos; e, conhecer de decisão que fundamente, de forma objetiva e direta, o eventual não acolhimento de alegações formuladas ou de provas apresentadas (art. 73, Lei nº 3278/2008).

Na fase da instrução serão tomados depoimentos, interrogatórios, acareações, investigações e outras diligências, objetivando a coleta da prova, recorrendo-se, quando necessário, a técnicos e peritos de modo a permitir a completa elucidação dos fatos. Constituem-se provas no procedimento administrativo disciplinar a confissão; o testemunho; os exames periciais; os documentos públicos e particulares, e os indícios veementes que são o conjunto de circunstâncias capazes de gerar a convicção da existência do fato e de sua autoria (art. 90 e 91, Lei nº 3278/2008).

Em dia e hora previamente designados, o acusado, notificado com antecedência mínima de vinte e quatro horas, será interrogado sobre os fatos que lhe são imputados, com observância, no que for aplicável, das regras previstas nos artigos 185 a 196 do Código de Processo Penal. No caso de absoluta impossibilidade de se proceder ao interrogatório, por motivo de saúde ou outro legalmente justificado, o procedimento ficará sobrestado enquanto durar o impedimento, interrompendo-se nesse caso a contagem do prazo prescricional. Havendo mais de um acusado, será cada um deles interrogado separadamente (art. 98, Lei nº 3278/2008).

Ultimada a fase de instrução, a comissão elaborará despacho de instrução e indiciamento, ordenando a citação do acusado para apresentar defesa. O despacho de instrução e indiciamento conterá a exposição circunstanciada do desvio de conduta atribuído ao acusado e os dispositivos legais e regulamentares infringidos, com a indicação de onde poderão ser encontrados nos autos os fundamentos das imputações (art. 105, da Lei nº 3278/2008).

Cumprida a formalidade prevista na subseção anterior, será o indiciado citado, por mandado expedido pelo presidente do feito, para apresentar defesa no prazo de cinco dias, no caso de Sindicância, e de dez dias, quando se tratar de Processo Administrativo Disciplinar. Havendo dois ou mais indiciados, os prazos serão comuns e ampliados ao dobro.

A defesa será sempre escrita, podendo o indiciado, antes de apresentá-la, protestar pela realização de diligências, como oitiva de testemunhas, exames periciais e outras medidas legais. Recebido o pedido, o Presidente do feito, no prazo de quarenta e oito horas e em despacho fundamentado, poderá indeferi-lo, no todo ou em parte, desde que considere as medidas requeridas desnecessárias ao esclarecimento do fato ou que apresentem caráter eminentemente protelatório.

A defesa será firmada pelo indiciado, por Advogado constituído ou, quando não apresentada no prazo legal, por Defensor Dativo que terá igual tempo. (art. 106, Lei nº 3278/2008).

Será considerado revel o acusado ou indiciado que, regularmente citado, deixar de acompanhar o procedimento disciplinar ou não apresentar defesa escrita no prazo legal. Achando-se o indiciado em lugar incerto ou verificado que se oculta para dificultar a citação, será esta realizada por edital, com prazo de quinze dias (art. 108, Lei nº 3278/2008)

Apresentada a defesa, será elaborado relatório de conclusão do procedimento, do qual constará em relação a cada indiciado a síntese das acusações formuladas inicialmente; os fatos apurados durante a instrução; a síntese das razões de defesa e sua apreciação; e a conclusão,

na qual se pronunciará, fundamentadamente, pela inocência ou pela responsabilidade de cada indiciado, indicando, neste caso, a disposição legal ou regulamentar correspondente.

Do relatório poderão constar sugestões de providências que se apresentem adequadas ou de interesse para o serviço, bem como indicação de fatos que, tendo chegado ao conhecimento dos apuradores, devam ser apurados em procedimento diverso.

Produzido o relatório, e efetuadas as análises de cunho correcional e de legalidade, os autos serão remetidos ao Corregedor Auxiliar que fará minuciosa análise do procedimento, propondo a penalidade in concreto que será apreciada pela Autoridade Julgadora (art. 109, Lei nº 3278/2008).

Recebido o procedimento, a autoridade julgadora proferirá a decisão no prazo de vinte dias, formando sua convicção de acordo com a livre apreciação das provas e poderá, fundamentadamente, dar ao fato apurado capitulação legal diversa da que constar do despacho de indicição ou do relatório, ainda que, em consequência, resulte na aplicação de penalidade mais grave prescrição (art. 110, Lei nº 3278/2008).

O ato decisório sempre indicará os fatos e o fundamento jurídico. O julgamento fora do prazo legal, embora não implique em nulidade do processo, sujeita a autoridade julgadora à responsabilidade administrativa, quando der causa à prescrição (art. 112 e 113, Lei nº 3278/2008).

A competência administrativa para a imposição de punição disciplinar aos servidores da Polícia Civil do Amazonas é: O Governador do Estado do Amazonas; o Secretário de Segurança Pública e o Corregedor Geral do Sistema, nos casos de advertência até a de suspensão limitada a 90 (noventa) dias, observadas as respectivas competências e atribuições; o Delegado Geral da Polícia Civil e o Diretor Presidente do Departamento Estadual de Trânsito, nos casos de advertência até a de suspensão limitada a 60 (sessenta) dias, observadas as respectivas competências e atribuições (art. 51 da Lei nº 3278/2008).

A Autoridade competente para a imposição de pena de suspensão, também será competente para a imposição da sanção de multa, no âmbito da Instituição.

Aplicada a penalidade os autos serão arquivados na Corregedoria Geral pelo prazo de cinco anos, após o que serão remetidos ao Arquivo Público Estadual. A aplicação de penalidade não poderá ser objeto de delegação.

Das decisões em procedimentos disciplinares são passíveis de recursos. O prazo para interposição de pedido de reconsideração ou de recurso hierárquico é de trinta dias, contados da publicação de penalidade ou da ciência, pelo interessado, da decisão recorrida. O pedido de reconsideração deverá ser fundamentado em fato novo e será dirigido à autoridade que houver

proferido a decisão, não podendo ser renovado (art. 121, Lei nº 3278/2008).

Em caso de provimento do pedido de reconsideração ou do recurso hierárquico, os autos serão submetidos ao Conselho Superior e, mantida a decisão, os seus efeitos retroagirão à data do ato impugnado. O pedido de reconsideração e o recurso hierárquico, quando cabíveis, interrompem a prescrição da pretensão punitiva (art. 123, Lei nº 3278/2008).

Aplicada ou não a penalidade sugerida pelo apurador, após a conclusão da autoridade julgadora, os autos são remetidos para o acervo da Corregedoria Geral, onde ficará arquivado pelo prazo de cinco anos.

Não há registro se houve ou não pedido de reconsideração da pena por acatamento de recurso referente às penas aplicadas nos anos de 2014, 2015 e 2016.

Admitir-se a qualquer tempo a revisão do procedimento administrativo disciplinar findo quando a decisão for contrária a texto expresso de lei, quando a decisão se fundar em testemunhos, exames ou documentos comprovadamente falsos ou viciados, quando, após a decisão, se descobrirem provas da inocência do punido ou de circunstâncias que autorizem penas mais brandas; se surgirem fatos ou circunstâncias ainda não apreciadas, ou vícios insanáveis, que possam justificar redução ou anulação da pena aplicada ou susceptíveis de justificar a inocência do punido.

Extingue-se a punibilidade pela morte do servidor, pela retroatividade da lei que não mais considera o fato como transgressão disciplinar, ou pela prescrição.

2.5 ASPECTOS DO DESEMPENHO DOS AUTORES DAS ATIVIDADES DE CONTROLE INTERNO

Primeiramente um comportamento ético, para proteger os interesses da sociedade e respeitar as normas de conduta, não se valer da função em benefício próprio ou de terceiros.

Tem que ter cautela e zelo profissional, agir com prudência, habilidade e atenção de modo a reduzir ao mínimo a margem de erro nas avaliações, conclusões e recomendações.

Manter uma atitude de independência com relação ao agente controlado, de modo a assegurar imparcialidade no seu trabalho, além da imparcialidade, abstendo-se de intervir em casos onde haja conflito de interesses que possam influenciar a imparcialidade do seu trabalho.

Os agentes têm que ter objetividade, fundar-se em documentos e evidências que permitam convicção da realidade ou a veracidade dos fatos ou situações examinadas, além de

ter conhecimento técnico e capacidade profissional em função de sua atuação multidisciplinar. Deve possuir um conjunto de conhecimentos técnicos ou equipe, com experiência e capacidade para as tarefas que executa, conhecimentos contábeis, econômicos, financeiros e de outras disciplinas para o adequado cumprimento do objetivo do trabalho, mantendo-se atualizado.

Aos agentes das unidades de controle interno, no exercício de suas funções, terá livre acesso a todas as dependências da unidade examinada, assim como a documentos, valores e livros considerados indispensáveis ao cumprimento de suas atribuições, não lhe sendo sonegado, sob qualquer pretexto, nenhum processo, documento ou informação, devendo o servidor guardar o sigilo das informações caso elas estejam protegidas legalmente.

2.6 APLICABILIDADE DAS PENAS RESTRITIVAS DE DIREITOS NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O Código Penal Brasileiro (CPB) prevê, em resposta a uma infração, três tipos de penas: a privativa de liberdade, a restritiva de direito e a multa. Estas duas últimas são denominadas Penas Alternativas que se configuram como uma medida punitiva, porém de caráter socioeducativo, sem recorrer à privação de liberdade do delinquente.

Tomando como pressuposto que as penas têm a função de reeducar o infrator e defender sociedade, tem-se estabelecido às penas alternativas como uma opção para os casos em que o apenado cometeu crime considerado leve ou de menor potencial ofensivo, e que não oferece graves riscos à sociedade, portanto, não há a necessidade de exclusão do convívio social e familiar.

As penas restritivas de direitos significou uma vitória para a política de mínima intervenção estatal no cerceamento da liberdade do homem, além de priorizar a dignidade do homem, entre outros princípios basilares da tomada de um estado de direitos, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça, conforme preâmbulo da Constituição Federal de 1988.

Houve com a aprovação da Lei nº 9.714/98, uma considerável mudança no sistema de penas restritivas de direitos e suas possibilidades de aplicação. As penas alternativas, ditas como sanções modernas, são as penas e medidas alternativas à pena de prisão. São elas: prestação de serviço à comunidade ou a entidades públicas, interdição temporária de direitos, limitação de fim de semana, multa, prestações pecuniárias e perda de bens e valores.

A Prestação de serviços à comunidade ou a entidades públicas(art. 43, IV, e art. 46 do CP), consiste na realização de tarefas gratuitas pelo condenado e será executada em entidades assistenciais, tais como em hospitais, escolas, ou em outros órgãos estatais onde o condenado pode desenvolver suas habilidades funcionais.

A pena será calculada na razão de uma hora de tarefa por dia um dia de condenação. Por exemplo: se o réu for condenado a prestar 1 ano (360 dias) de serviço a comunidade, ele deverá cumprir o total de 360 horas de trabalho, o que equivale a 8 horas semanais, considerando que essas tarefas devem ser realizadas em horário que não prejudique sua jornada de trabalho do condenado.

A Prestação pecuniária(art. 43, I, CP), consiste no pagamento de cesta básica ou outros bens materiais à vítima, a seus dependentes ou a entidade pública ou privada de destinação social. A importância em dinheiro a ser fixada pelo juiz, não inferior a um salário mínimo nem superior a 360 salários. Essa forma de indenização à vítima é uma forma de evitar um processo de responsabilidade civil por reparação de danos e, caso haja, o valor pago a título de tal penalidade, no caso de serem os mesmos beneficiários, é descontado.

A Perda de bens e valores(art. 45, §3º), consiste na perda de bens e valores do condenado, sejam veículos, imóveis, apólices etc., em favor do Fundo Penitenciário Nacional. Será fixada a partir do maior valor do montante do prejuízo causado ou do proveito obtido pelo agente ou por terceiro em consequência ao crime. Em regra, é aplicado mais nos casos em que o funcionário público comete apropriação indébita.

A Interdição temporária de direitos(art.47,CP), consiste na proibição de exercer cargo ou função pública, bem como de mandato eletivo; suspensão da habilitação para dirigir veículo e na obrigação de não frequentar determinados lugares. A ideia básica é reprimir temporariamente a capacidade jurídica do condenado, impedindo, em caráter provisório, o exercício de certas atividades.

A interdição de exercício de cargo, função ou atividade pública possui como requisito essencial que o delito tenha sido praticado no exercício de alguma destas atividades. Não se confunde, porém, com as privações de direito do art. 92, do CP, que prevê a perda de cargo ou função, como efeito de condenação secundária superior a quatro anos.

A Limitação de fim de semana(art. 48, CP), consiste na obrigatoriedade de permanecer nos sábados e domingos, pelo período de 5 horas, em casa ou em albergado ou outro estabelecimento similar. Durante a permanência nesses locais, seriam ministrados cursos ou palestras com finalidade socioeducativa. É modalidade pouco utilizada pela falta de estrutura para sua adequada aplicação, o que acabaria por constituir impunidade.

Nas legislações brasileiras, em algumas leis especiais, tais como o código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/1990); código de trânsito (Lei nº 9.503/1997); Lei de crimes ambientais (Lei nº 9.605/1998); Lei de lavagem de dinheiro (Lei nº 9.613/1998); Lei de Drogas (Lei nº 11.343/2006); preveem a possibilidade da aplicação das penas alternativas em substituição a pena privativa de liberdade. Outras leis especiais, porém, não inovaram, tais como o Estatuto do Desarmamento, Lei de licitações, Lei de crimes contra o sistema financeiro nacional, etc.

O regime disciplinar dos servidores do sistema de segurança pública do Estado do Amazonas, Lei nº 3.278/2008, inovou ao recepcionar a pena de multa no rol das penas disciplinares, porém, ela ainda é uma pena pouco aplicável.

Os ilícitos de natureza administrativa convertidos em pena de multa tem carácter de prejuízo financeiro, pois versa contra a propriedade, valores econômicos na redução de salário. A pena pecuniária surgiu na idade média, na fase do desenvolvimento econômico da era feudal:

Indenização (penance) e fiança foram os métodos de punição preferidos na Idade Média. Eles foram sendo gradativamente substituídos por um duro sistema de punição corporal e capital que, por sua vez, abriu caminho para o aprisionamento, em torno do século XVII. (RUSCHE e KIRCHHEIMER, 2004, p. 23)

Os ilícitos de natureza administrativa apenados com sanção pecuniária é assunto que requer atenção, pois este tipo de punição visa benefícios econômicos à administração pública, uma vez que não se preocupa com a finalidade da pena e a conscientização da transgressão por parte do apenado, pois nesse caso, apenas se aplica o princípio geral de que a punição precisa ser suficiente para negar os lucros da infração disciplinar.

Apresentar a propositura de um novo ordenamento punitivo que não vise redução salarial, de carácter estritamente pecuniário, mas que, conscientize uma mudança de comportamento através de restrições de direitos e prestação de serviços proporcionais à espécie de transgressão utilizando as faculdades intelectivas do apenado é uma inovação nas espécies de punições administrativas.

3 METODOLOGIA

Para a dinâmica de trabalho no âmbito da Corregedoria Geral do Sistema de Segurança Pública, realizou-se pesquisas bibliográfica e de campo, como o objetivo de identificar através de uma análise descritiva às punições disciplinares aplicadas à policiais civis que respondem por transgressão disciplinar, tanto dos cargos de delegados, investigadores e escrivães de polícia.

No intuito de preservar os sujeitos envolvidos durante a realização deste estudo, todos os policiais civis envolvidos foram esclarecidos, antecipadamente, sobre os objetivos da pesquisa, sendo a participação livre e voluntária e, todos os procedimentos assegurados no que se refere à confidencialidade e a privacidade.

Esta pesquisa apoiou-se na abordagem *qualiquanti*, pois foram apresentados elementos quantificáveis e não quantificáveis.

Será utilizada a metodologia descritiva para identificar os mecanismos de controle preventivo e repressivo pela CORREG/AM aplicados aos Policiais Civis e, a partir deles, a metodologia explicativa será utilizada para delinear os fatores que determinam ou que contribuem para a ocorrência de irregularidades funcionais e o efeito das penas administrativas, método de correção, intimidador de comportamento irregular.

Escolhemos o questionário por ser um procedimento que garante uniformidade de entendimento por parte dos participantes da pesquisa, o que contribui para a eficácia, a precisão e a padronização dos resultados. Assim, serão apresentados dois tipos de pesquisa *qualiquanti*: uma baseada no uso de questionário com questões fechadas com escalas de medição (observação extensiva) e a outra baseada na observação indireta de análise documental (sindicância e processo administrativo).

Na pesquisa bibliográfica, buscou-se estudos sobre o poder de punir do Estado, o controle interno das instituições públicas e sobre a teoria das penas. Serão pesquisados livros, periódicos, teses e dissertações, visando ampliar a compreensão do levantamento da pesquisa de campo.

3.1 ORGANIZAÇÃO DOS DADOS

A abordagem qualitativa está relacionada ao levantamento dos dados sobre as percepções dos grupos participantes (Grupo A, B e C), através de tais resultados foi possível mensurar o grau de satisfação do policial civil quanto as penas administrativas.

Quadro 1 - Organização e especificação dos grupos selecionados para a pesquisa de percepção

GRUPO	ENTREVISTADOS
A	Atores Institucionais da Polícia Civil - Aplicadores das medidas punitivas
B	Atores Institucionais da Polícia Civil - Receptores de medidas punitivas
C	Atores Institucionais da Polícia Civil - Sem registros de medidas punitivas

Fonte: CORREG/AM

3.1.1 Grupo A

Critério de acessibilidade: Questionário (questões fechadas) direcionado aos policiais civis apuradores da CORREG/AM. Atualmente, estão à disposição da CORREG/AM, 140 (cento e quarenta) servidores, entre policiais militares, civis, bombeiros, cargos comissionados, estagiários e outros. Desse universo, 44 (quarenta e quatro) agentes são policiais civis, mas apenas 17 (dezessete) são apuradores⁶, incluindo a pesquisadora. Pela relevância da percepção dos apuradores sobre o efeito da pena administrativa, optou-se por aplicar o questionário a todos os apuradores que se dispuserem a participar da pesquisa.

3.1.2 Grupo B

Critério de acessibilidade: Questionário (questões fechadas) direcionado aos policiais civis que respondem ou responderam a Sindicância e Processo Administrativo instaurados no decorrer dos anos de 2014 (175), 2015 (171), 2016 (73) e, continuaram em andamento até junho/2017, total de 419 procedimentos⁷. Com erro amostral de 10% e nível de confiança de 90%⁸, chegou-se aos seguintes valores amostrais para os anos de 2014, 2015 e 2017, respectivamente, 49, 49 e 36, total de 134 policiais que respondem a procedimento acusatório.

3.1.3 Grupo C

Critério de acessibilidade: Questionário (questões fechadas) direcionado aos policiais civis que nunca responderam ou que não respondem a Sindicância e Processo Administrativo na CORREG/AM. A amostra de coleta de dados será a representação proporcional da

⁶Fonte: Departamento de Recursos Humanos da CORREG/AM.

⁷Fonte: Pesquisa de Campo. Registros do Livro Tombo Eletrônico CORREG/AM

⁸Cálculo Amostral/Calculadora on-line. Disponível em: <http://www.publicacoesdeturismo.com.br/>

totalidade de procedimentos concluídos em 2014 a 2016 com pedido de punição (grupo B), portanto, 134 policiais civis, partindo do critério de acessibilidade.

Já a abordagem quantitativa refere-se ao (Grupo D). Registros de procedimentos punitivos, estatística e de recursos amostrais.

3.1.4 Grupo D

Amostragem/ Registros documentais. O Universo da pesquisa documental foram todos os policiais civis do Estado do Amazonas que responderam a procedimentos concluídos com punição nos anos de 2014 (30), 2015 (48), 2016 (40), total de 118 procedimentos⁹. Com erro amostral de 10% e nível de confiança de 90%¹⁰, chegou-se aos seguintes valores amostrais para os anos de 2014, 2015 e 2017, respectivamente, 18, 24 e 22, total de 64 procedimentos concluídos com pedido de punição.

3.2 MATERIAIS E MÉTODOS

3.2.1 Grupo A, B e C - Critério de acessibilidade/Questionário.

Respostas com escala de medição, grau de opinião (Concordo (5); Concordo Plenamente (4); Discordo (3); Discordo Plenamente (2)).

Para alcançar respostas sobre o controle interno da CORREG/AM:

a) a CORREG/AM é uma atividade de apuração e repressão de irregularidades funcionais, sendo dada pouca ou nenhuma atenção às ações preventivas e de melhora da qualidade do serviço que possa auxiliar ou conscientizar sobre boa conduta funcional? b) a CORREG/AM atende aos interesses do Estado Democrático de Direito, respeitando as conquistas civis e as garantias fundamentais do homem, ou seja, do funcionário público? c) a CORREG/AM acompanha a vida funcional do servidor durante a instrução processual, após a aplicação da pena e no decorrer do seu cumprimento? d) Os mecanismos de controle, seja preventivo e/ou repressivo exercido pela CORREG/AM, atende a finalidade da sanção disciplinar, efeito moral/pedagógico e intimidador de reiteração transgressional? e) a ocorrência da reiteração e da reincidência é resposta da falta de apoio e acompanhamento da CORREG/AM na atividade cotidiana dos policiais? f) a CORREG/AM tem atuado em

⁹Fonte: Pesquisa de Campo. Registros Livro Tombo Eletrônico CORREG/AM

¹⁰Cálculo Amostral/Calculadora on-line. Disponível em: <http://www.publicacoesdeturismo.com.br/>

parceria com a Delegacia Geral e com a sociedade? g) a CORREG/AM tem auxiliado na prevenção e/ou na correção de práticas funcionais irregulares?

Para alcançar respostas sobre a percepção do efeito da pena administrativa:

a) as sanções administrativas nada mais são que uma resposta ao exercício de controle da administração pública ou ela funciona como método intimidador de comportamento irregular? b) o benefício da pena de demissão convertida em pena de suspensão (art. 40, Lei nº. 3.278/2008) não tem caráter disciplinar? c) a ocorrência da reiteração e da reincidência é resposta da ineficiência das penas administrativas (advertência, suspensão e demissão convertida em suspensão)? d) a ocorrência da reiteração e da reincidência é resposta da falta de estímulos internos (insatisfação salarial, facilidade em práticas abusivas, falta de recursos materiais e fiscalização/supervisão)? e) a perda dos vencimentos equivalentes à redução patrimonial, tal como ocorre na aplicação da pena de multa, é um método eficaz para intimidar práticas de transgressões disciplinares? f) as sanções disciplinares tem se relevado eficaz na redução de práticas irregulares? g) as penas de prestação de serviço à comunidade ou a entidades públicas, interdição temporária de direitos e limitação de fim de semana como instrumento alternativo de punibilidade, daria uma resposta mais satisfativa na correção de conduta irregular praticada por Policiais Civis?

3.2.2 Grupo D: Amostragem estratificada/ Dados estatísticos.

Será analisada a relação entre a função institucional, o tipo de transgressão, a punição e outras variáveis dos procedimentos administrativos disciplinares a partir da coleta dos registros institucionais, tais como dados estatísticos referentes à sindicância e processo administrativo disciplinar concluído com sugestão de punição nos anos de 2014 a 2016, para que se possa responder quais as transgressões e sanções de maior incidência, seguindo as variáveis, nas quais, será analisada a existência ou não de relação entre elas, em que, a variável de uma característica pode ou não estar ligada a outra variável: a) função institucional: Delegados, Escrivães e Investigadores de Polícia; b) sexo: feminino ou masculino; c) tempo de serviço: classe funcional; d) procedimento utilizado para a responsabilização dos policiais: Sindicância ou Processo Administrativo Disciplinar; e) tipo de transgressão disciplinar: leve, grave e gravíssima; f) sugestão de punição: advertência, suspensão, multa, destituição do cargo em comissão ou função gratificada, demissão e cassação de aposentadoria ou disponibilidade; g) decisão do Corregedor Auxiliar da Polícia Civil (acatamento ou não da unidade apuradora, seu fundamento e se houve aplicação de punição).

3.3 RELATÓRIO DA PESQUISA DE CAMPO

A pesquisa de campo, por critério de acessibilidade, foi realizada com policiais civis: delegado, investigador e escrivão de polícia, peritos criminalistas e outros (motoristas e agentes administrativos) divididos em grupos: grupo A, referente a policiais civis, apuradores de procedimentos disciplinares, lotados na Corregedoria Geral do Sistema de Segurança Pública, totalizando 17 servidores; grupo B, referente a policiais civis que respondem ou responderam a procedimento disciplinar, totalizando 134 servidores; e, grupo C, referente a policiais civis que não respondem ou nunca responderam a procedimento disciplinar e que, por critério de credibilidade da pesquisa, optou-se pela equiparidade do quantitativo de 134 servidores participantes, conforme grupo B.

Os dados do grupo A foram coletados na integralidade com todos os apuradores de Sindicância e Processo Administrativo Disciplinar que, após autorização formal da Corregedora Auxiliar da Polícia Civil, se dispuseram a preencher o questionário.

Os dados do grupo B e C foram coletados através de policiais civis lotados nas Delegacias Distritais e Especializadas do município de Manaus: 6º DIP, 15º DIP, 1º DIP, 25º DIP, DEPCA, DRCO, Grupo FERA, DECON, IC, IML, ESFRON, SSP e DELEGACIA GERAL, totalizando 65% dos dados da pesquisa, e mais 15% dos dados, através de policiais civis, por critério de acessibilidade, que estavam de visitação na sede da Corregedoria Geral, notificados para serem ouvidos como acusados ou testemunhas de uma transgressão disciplinar, lotados em diversos setores.

Para o grupo B e C, também foi utilizada para a coleta de dados, a ajuda de recursos tecnológicos, como aparelho celular (ligação direta) e o auxílio de computador (via e-mail), instrumentos de propriedade particular da pesquisadora. Aproximadamente 20% dos dados coletados foram alcançados via ligação telefônica e via e-mail, referentes a policiais civis que estavam à disposição de outro órgão governamental, de licença especial ou em processo de aposentadoria, além daqueles abordados aleatoriamente por acesso de afinidade.

A proposta inicial apresentada no projeto de pesquisa era de permanecer em campo por um mês, porém, a coleta dos dados demandou, aproximadamente, de quatro meses de dedicação, iniciada em meados do mês de junho de 2017 e finalizada na segunda quinzena do mês de setembro do mesmo ano.

Estimasse o custo com a realização da pesquisa o valor aproximado de 1mil reais (um mil), referentes a gastos com gasolina, impressões gráficas, ligações telefônicas e acessos à internet. Recursos estes próprios da pesquisadora.

Priorizou-se a abordagem pessoal com os participantes das delegacias, sendo que o primeiro contato da pesquisadora foi sempre com a autoridade policial, devido à permissão para falar com os servidores e permanecer no local sem que a pesquisa atrapalhasse o andamento das diligências. Portanto, houve a obrigatoriedade de expor os motivos da pesquisa primeiramente para os delegados de polícia.

Ressalta-se que as visitas nas delegacias foram aleatórias, horários e dias esporadicamente escolhidos, sendo assim, por não haver um encontro agendado, grande parte do contingente sempre estava ausente, por diversos motivos, diligências externas ou por motivos pessoais: almoço, folga, férias, licença médica, etc.

Em decorrência dos citados desencontros, em alguns casos, houve a necessidade do segundo retorno no mesmo local até que se pudesse manter contato individual com a autoridade policial, haja vista que sem a permissão desta, não seria possível adentrar nas dependências da delegacia e para iniciar a pesquisa. Em alguns casos, a pesquisadora preferiu aguardar na delegacia o retorno da autoridade policial, cuja espera decorria por uma ou duas horas, dependendo de cada caso.

No primeiro contato individual com o servidor investigado, os motivos da pesquisa eram expostos conforme o teor do Termo de Livre Consentimento: quem era a pesquisadora, a finalidade, a importância e a relevância da pesquisa para a instituição e para os servidores da polícia civil do Amazonas, e que a sua contribuição não iria interferir na sua rotina de trabalho.

Inicialmente, a ideia da pesquisa não parecia a agradar a todos, muitas perguntas foram feitas, muitas dúvidas foram levantadas, por exemplo: “quem terá acesso a essas informações?”; “preciso mesmo preencher meus dados funcionais?”; “o Delegado Geral autorizou a fazer essa pesquisa?”; “você pretende divulgar o meu nome na dissertação?”; “não entendo nada sobre corregedoria, como posso ajudar?” (...) entre tantas outras indagações e manifestos.

Em regra, tirando as dúvidas acima citadas, todas as autoridades policiais não obstaram na realização da pesquisa, foram compreensivas e prestativas, todavia, menos de 20 delegados se prontificaram a preencher o questionário, ainda assim, com ressalvas, entre elas, a identificação funcional.

Alguns delegados, mesmo a pesquisadora forçando um diálogo sobre o tema da pesquisa, não estabeleceram uma liberdade de informações, se limitando apenas em responder o questionário.

Quanto da coleta das informações dos escrivães, investigadores, peritos e outros, a percepção era de que também não estavam à vontade para participar, pelos mesmos motivos dos delegados: não queriam se identificar, demonstravam receio em informar o nome, o cargo e o tempo de serviço. Alguns policiais, entre eles, os mais antigos na instituição ainda diziam: “vou preencher o questionário porque o delegado mandou”.

Quando os participantes diziam: “vou preencher o questionário em casa, você pode pegar amanhã?”, essa era uma frase impositiva de desistência. Não restava dúvida que por trás dessa frase havia o ânimo da não participação, claro, visando cansar a pesquisadora até que esta desistisse de coletar as informações que ele poderia fornecer. Vale observar que a leitura mais o preenchimento do questionário não tomavam mais que 10 minutos do tempo do participante.

Considerando todas as dificuldades encontradas para a realização da pesquisa, além do tempo e do custo da pesquisadora com a sua locomoção até as delegacias, dificilmente esta retornaria para buscar apenas um questionário.

Vale destacar quanto do preenchimento do questionário: nas primeiras visitas, até mesmo por falta de experiência, a pesquisadora após a exposição dos motivos da pesquisa, deixava o participante responder o questionário sozinho, distribuía as folhas e ficava aguardando o preenchimento, em regra, em outra sala. Porém, em decorrência disso, muitos questionários foram preenchidos de forma errada, motivo pelo qual tiveram que ser descartados da coleta de dados, pela falta de credibilidade nas informações ou porque as respostas não correspondiam ao interesse da pesquisa, tais como: “não sei”, ou em “branco”.

Considerando o número proposto de 268 participantes, estimasse a coleta, aproximadamente, de mais de 290 questionários preenchidos, desse total, foram descartados 8%, correspondentes aos que foram preenchidos sem o auxílio da pesquisadora.

A partir do momento em que pesquisadora observou que a falha no preenchimento do questionário estava ocorrendo quando o participante o preenchia na sua ausência, maior dedicação teve que ser apreendida, permanecendo a pesquisadora ao lado dos participantes em todo o momento do preenchimento, tirando todas as dúvidas e estimulando a participação dos mesmos.

Com o auxílio da pesquisadora o aproveitamento das respostas foi de 100%.

Ocorreram também situações em que apesar de todas as exposições de motivos, o policial não quis participar da pesquisa, alegando que não via importância para ele nem para a categoria policial as perguntas indagadas e que nada mudaria depois dela, ou então, simplesmente, pedia desculpas e dizia que naquele momento não poderia ajudar.

Observou-se também receio quanto às informações funcionais a respeito das punições. Em alguns casos era perceptível que o policial já havia respondido e sido apenado em procedimento disciplinar, mesmo assim, quando indagado sobre o tema, informava que nunca havia respondido a qualquer procedimento nem mesmo sido apenado. Ressaltasse que em três ou quatro casos, a própria pesquisadora havia apurado o procedimento e sugerido punição do servidor.

Também a respeito das punições, aqueles que confirmavam já ter respondido e sido apenado, sempre manifestavam sentimento de repúdio se julgando inocência sobre o fato que deu causa a sua punição. Exemplo claro disso foi um caso que o policial disse ter pagado 10 dias de pena/multa por ter atirado no braço de um assaltante que havia acabado de roubar a bolsa de uma senhora. Que o fato ocorreu na zona sul, no centro da cidade, quando realizava uma diligência. Que viu quando o assaltante saiu correndo com uma bolsa e uma arma na mão, motivo pelo qual achou que a única solução para o paralisar era atirando, o problema que a arma era de brinquedo e o assaltante era menor de idade.

Outros, porém, narraram fatos, inclusive, tratar-se de episódios típicos de transgressão administrativa de natureza grave, com pena de demissão. Mas pelo que se pode observar é que as vítimas desistiram ou por algum outro motivo as mesmas não fizeram a denúncia, ocasionando na impunidade dos policiais. Interessante, é que eles tinham total consciência de sua impunidade pela inércia das vítimas, e que caso tivessem sido denunciados, poderiam ter sido desligados da função policial.

A experiência do contato pessoal foi importante porque enquanto eles preenchiam o questionário, gostavam de contar histórias, vivências da profissão. Como o olhar da pesquisadora não poderia estar limitado diante do seu objeto de estudo, mas também não queria assustar e prejudicar o estado de relaxamento dos participantes, a pesquisadora optou por não fazer nenhuma anotação na frente dos policiais.

As histórias e colocações feitas pelos participantes foram transcritas em um caderno de anotações da pesquisadora ao se distanciar dos policiais, para que estes, não se sentissem melindrados ou intimidados ao estabelecer um diálogo informal, cuja exposição, poderia colocar a sua lisura funcional em risco.

Entre tantas histórias, indagações e dificuldades, a minha preocupação como pesquisadora era conseguir coletar o máximo de informações possíveis. Entender além das perguntas as respostas precisamente pensadas e respondidas, algumas mais relaxadas, outras em meio a total desconfiança dos participantes.

Outro aspecto que dificultou o andamento da pesquisa foi ser a pesquisadora

identificada por alguns participantes como agente de corregedoria. Principalmente por aqueles que já haviam estabelecido contato com pesquisadora na sede da Corregedoria Geral. Alguns destes, inclusive, achavam que a pesquisadora esta estava ali enviada do Delegado Geral, objetivando coletar informações a respeito do trabalho da corregedoria. Para alguns era uma espécie de espionagem a realização da pesquisa de campo.

Foi difícil tratar sobre o fato acima exposto, pois o contato pessoal entre a pesquisadora e o participante que tinha conhecimento que esta era apuradora de transgressão disciplinar da Corregedoria Geral, o diálogo foi mais difícil e menos produtivo, até mesmo, motivando a recusa de algumas participações, como foi em um caso que a própria pesquisadora já havia pedido a punição de um participante ao apurar uma de suas transgressões disciplinares.

Apesar das dificuldades, ao final da coleta dos dados, as respostas revelaram aspectos relevantes a respeito da percepção do policial civil sobre o trabalho da Corregedoria Geral e sobre a punição disciplinar.

Para cada tema foram selecionadas sete perguntas. Sete indagações sobre o controle interno da Corregedoria Geral do Sistema de Segurança Pública e mais sete indagações sobre a punição disciplinar, as quais deveriam ser respondidas em escala de medição por grau de opinião: concordo, concordo plenamente, discordo e discordo plenamente; respectivamente, 5, 4, 3, 2.

Finalizado a pesquisa de campo da aplicação do questionário, a pesquisadora iniciou a tabulação dos dados, utilizando a ajuda do programa Excel para a composição da planilha e o cálculo da porcentagem das respostas. As respostas “concordo” e “concordo plenamente”, equivalem ao grau de medição “positivo” para o que estava sendo perguntado. Assim como, as respostas “discordo” e “discordo plenamente” equivalem ao grau de medição “negativo”. Somando o total das respostas de todos os grupos, serão analisadas as respostas com o número de maior aceitação das respostas, sendo elas “positivas ou negativas”.

Porém, a análise de cada questionário foi realizada de forma manual, no total, 3.990 respostas (14 perguntas *versus* 285 investigados). Primeiramente foram tabuladas as quatorze perguntas, depois para cada pergunta foram atribuídas as somas das respostas por grupos “A, B e C”.

A análise dos 285 questionários foi concluída no decorrer de duas semanas, durante três horas diárias, entre as 15h e 18h, de segunda as sextas-feiras. Após a conclusão da apreciação de todos os questionários, chegou-se aos dados que serão explorados amplamente nos capítulos 2 e 3 desta dissertação.

Quanto da coleta dos dados do acervo da Corregedoria Geral, acerca dos registros de documentais referentes aos procedimentos punitivos, primeiramente, foi solicitado a autorização do Corregedor Geral o acesso ao arquivo das informações, as quais, são restritas e sigilosas do sistema de Segurança Pública, porém, por se tratar de pesquisa descritiva, cujo os dados estão disponíveis, exclusivamente, nos arquivos da Corregedoria Geral, o pedido foi concedido.

Após autorização, a solicitação foi encaminhada ao setor de estatística, responsável pela compilação das informações que são lançadas pelo setor de registro do Livro Tombo.

Repassada a relação das informações que deveriam ser respondidas pelo Setor de Estatística, a resposta da solicitação foi atendida após um mês de espera, devido à demanda de trabalho do referido setor.

Os dados foram repassados em forma de arquivo documental, os quais foram após analisados foram descritos em forma de tabela e gráficos.

Os referidos dados sobre o perfil do policial apenado e os tipos de punições serão descritos no capítulo 3 e a análise será exposta em forma de tabelas e gráficos.

O programa Microsoft Excel 2016 será utilizado tendo em vista a facilidade do manuseio e acessibilidade. Os registros e as informações coletadas serão interpretados através de tabelas e gráficos eletrônicos. Após a tabulação dos dados proceder-se-á a análise descritiva esclarecendo acerca da natureza do problema pesquisado auxiliado pelo referencial teórico.

4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

4.1 CONTROLE INTERNO DA FORÇA POLICIAL

Assinalar-se dois tipos de controle interno da Corregedoria Geral, o preventivo ou prévio e o repreensivo ou corretivo.

O preventivo ou prévio é o exercido com a finalidade de evitar a ocorrência de erros ou irregularidades dos servidores referentes à execução de trabalho nas delegacias, secretarias e departamentos. É projetado para detectar irregularidades no momento em que eles ocorrem, permitindo a adoção de medidas corretivas tempestivas.

Porém, a equipe de supervisão da Corregedoria Geral não atua com mecanismos e procedimentos adequados para avaliar a atuação destes servidores, pois não possuem conhecimentos técnicos e capacidade profissional suficiente que vise ajudar no aprimoramento do serviço público.

A finalidade da supervisão é intimidar a falta de servidores nos plantões e expedientes, assim como, intimidar irregularidades na execução de práticas cartorárias, tais como abuso de poder nas lavraturas de inquéritos policiais.

O controle repreensivo ou corretivo é aquele que ocorre após o fato, tais como a apuração de denúncias de irregularidades, quer dizer, o controle atua depois de ocorridos o fato para que não mais se repitam.

Tabela 1 - A ocorrência da reiteração e da reincidência é resposta da falta de apoio e acompanhamento da Corregedoria Geral na atividade cotidiana dos policiais?

Grupo A (APURADOR)		%	Grupo B (s/ PRO)		%	Grupo C (c/ PRO)		%	Total	%	%
Concordo	4	23,53	Concordo	36	26,87	Concordo	40	29,85	80	28,07	50,53
Concordo plenamente	2	11,76	Concordo plenamente	29	21,64	Concordo plenamente	33	24,63	64	22,46	
Discordo	10	58,82	Discordo	44	32,84	Discordo	37	27,61	91	31,93	49,47
Discordo plenamente	1	5,88	Discordo plenamente	25	18,66	Discordo plenamente	24	17,91	50	17,54	
	17			134			134		285	100%	

Fonte: Pesquisa de Campo. Questionário
Participantes: policiais civis do Estado do Amazonas

Atinente à pergunta se a reincidência e a reiteração de transgressão disciplinar estão relacionadas diretamente à falta de apoio e acompanhamento da Corregedoria Geral na atividade cotidiana dos policiais, observa-se certa equiparidade nas respostas.

Na análise geral da tabela, 50,53% dos participantes concordam que essa falta de acompanhamento mais direcionado aos policiais civis é causa desse ciclo de transgressões. Já 49,47% dos participantes discordaram, pois acreditam que a corregedoria não influencia nem no bom ou mal comportamento funcional. Portanto, a diferença de opinião entre os participantes que concordam e discordam é de apenas 1,06%.

Se analisarmos separadamente os grupos, notaremos que o Grupo A (64,7%) e Grupo B (51,5%), quer dizer, a maioria dos participantes dos dois grupos discordam que a corregedoria tenha qualquer ingerência sobre as práticas transgressórias. Já o Grupo C (54,48%), a maioria dos participantes concordam que a falta de apoio da corregedoria na atividade policial pode sim influenciar na ocorrência de irregulares funcionais.

Vale ressaltar que o Grupo A se refere à opinião dos participantes, apuradores de transgressão disciplinar, lotados na corregedoria, que em regra, nunca responderam a qualquer tipo de transgressão disciplinar. O Grupo B refere-se à opinião dos participantes, lotados em Delegacia e Departamentos, mas que, também em regra, nunca responderam a qualquer tipo de procedimento disciplinar.

Porém, mesmo com a pequena diferença nas opiniões, a pesquisa mostra que a maioria dos participantes entendem que a Corregedoria Geral não se preocupa em implementar um controle de qualidade que torne ética, ílibada e satisfatória a atividade policial, pois seu agir nunca é para inibir, mas para reprimir.

Para CANO (2014) diminuir irregularidades cometidas por policiais é mais barato, eficiente e democrático pensar em termos de prevenção, porém, é preciso reagir com uma abordagem sistêmica, repensando os critérios de formação, seleção, acompanhamento, fiscalização e remuneração destes agentes públicos.

Tabela 2 - A Corregedoria Geral atende aos interesses do Estado Democrático de Direito, respeitando as conquistas civis e as garantias fundamentais do policial Civil?

Grupo A (APURADOR)		%	Grupo B (s/ PRO)		%	Grupo C (c/ PRO)		%	Total	%	%
Concordo	9	52,94	Concordo	41	30,60	Concordo	55	41,04	105	36,84	56,84
Concordo plenamente	3	17,65	Concordo plenamente	30	22,39	Concordo plenamente	24	17,91	57	20,00	
Discordo	4	23,53	Discordo	38	28,36	Discordo	31	23,13	73	25,61	43,15
Discordo plenamente	1	5,88	Discordo plenamente	25	18,66	Discordo plenamente	24	17,91	50	17,54	
		17			134			134	285	100%	

Fonte: Pesquisa de Campo. Questionário
Participantes: Policiais Civis do Estado do Amazonas

Como se pode observar, a dimensão de concordância dos servidores é de 56,84% que a Corregedoria Geral atende aos interesses do Estado Democrático de Direito, respeitando as conquistas civis e as garantias fundamentais do servidor público. Nesse sentido, a análise dos direitos e garantias fundamentais do acusado no processo administrativo disciplinar é realizado sim com os rigores do devido processo legal que figura no rol do art. 5º da Carta Magna de 1988 como garantia fundamental ordenamento jurídico interno, assim como, aos demais princípios norteadores das práticas de procedimentos administrativos.

Não obstante a esse entendimento, resta claro, que a percepção do policial civil em relação aos direitos democráticos exercidos pela Corregedoria Geral alcança também os direitos dos cidadãos, os quais são livres para reivindicar seus direitos, direitos estes, lesados por um agente público.

Tabela 3 – A Corregedoria Geral atende aos interesses da sociedade referente à demanda de denúncias

Grupo A (APURADOR)		%	Grupo B (s/ PRO)		%	Grupo C (c/ PRO)		%	Total	%	%
Concordo	10	58,82	Concordo	44	32,84	Concordo	48	35,82	102	35,79	54,39
Concordo plenamente	2	11,76	Concordo plenamente	28	20,90	Concordo plenamente	23	17,16	53	18,60	
Discordo	4	23,53	Discordo	34	25,37	Discordo	37	27,61	75	26,32	45,62
Discordo plenamente	1	5,88	Discordo plenamente	28	20,90	Discordo plenamente	26	19,40	55	19,30	
17			134			134			285	100%	

Fonte: Pesquisa de Campo. Questionário
Participantes: policiais civis do Estado do Amazonas

Na percepção policial, 54,39% dos participantes entendem que a Corregedoria Geral atende sim aos interesses democráticos da população, com a maioria percentual para os três grupos. Qualquer pessoa do povo está legitimado e amparado pelas garantias constitucionais ao denunciar práticas abusivas de policiais, sem sofrer nenhuma ameaça ou represália, pois o estado democrático é um direito de todos, sem exceções.

Tabela 4 - O mecanismo de controle preventivo e repressivo exercido pela Corregedoria Geral atende a finalidade da sanção disciplinar, efeito moral/pedagógico e intimidador de reiteração transgressional?

Grupo A (APURADOR)		%	Grupo B (s/ PRO)		%	Grupo C (c/ PRO)		%	Total	%	%
Concordo	12	70,59	Concordo	44	32,84	Concordo	51	38,06	107	37,54	55,08
Concordo plenamente	1	5,88	Concordo plenamente	28	20,90	Concordo plenamente	21	15,67	50	17,54	
Discordo	3	17,65	Discordo	33	24,63	Discordo	27	20,15	63	22,11	44,92
Discordo plenamente	1	5,88	Discordo plenamente	29	21,64	Discordo plenamente	35	26,12	65	22,81	
17			134			134			285	100%	

Fonte: Pesquisa de Campo. Questionário
Participantes: policiais civis do Estado do Amazonas

Quando perguntado se o controle preventivo e repressivo, através dos métodos de fiscalização e apuração de transgressão atendem a finalidade da sanção disciplinar, ou seja,

efeito moral/pedagógico e intimidador de reiteração transgressional, observa-se que 55,08% do total concordam que sim, total pertinente para os três grupos pesquisados.

Quer dizer, o controle através de fiscalização e a apuração de transgressão disciplinar gera um sentimento de medo que intimida o policial a praticar irregularidades funcionais. Portanto, os métodos de controle preventivo e repressivo são métodos eficientes, porque suscita no policial um efeito moral, pedagógico e disciplinar.

Atualmente a Corregedoria Geral exerce o controle preventivo fiscalizando a funcionalidade das delegacias e o prazo dos procedimentos. O controle é exercido pela Coordenação de Controle Preventivo, onde dois ou mais agentes de corregedoria analisam se os Inquéritos Polícias (em andamento ou baixados) e os Termos Circunstanciados de Ocorrências estão dentro do prazo legal, além da vistoria dos livros tumbo.

Já o controle repressivo está relacionado às apurações de transgressão funcional, após o cometimento de irregularidades, através dos flagrantes e das denúncias registradas.

Diante do exposto, pode-se destacar que o controle preventivo está relacionado aos procedimentos executados pela função policial que geram materialidade (IP e TCO); já o controle repressivo está relacionado às práticas que geram satisfação do serviço prestado pelos policiais (poder de polícia), a discricionariedade dos métodos de investigação. Todavia, os dois controles se comunicam e estão vinculados a uma conduta ética e comprometimento da função.

Tabela 5 - a ocorrência de reiteração e da reincidência é resposta da falta de estímulos internos, tais como, melhoria salarial e manutenção de recursos materiais?

Grupo A (APURADOR)		%	Grupo B (s/ PRO)			Grupo C (c/ PRO)		%	Total	%	%
Concordo	9	52,94	Concordo	49	36,57	Concordo	44	32,84	102	35,79	56,84
Concordo plenamente	2	11,76	Concordo plenamente	26	19,40	Concordo plenamente	32	23,88	60	21,05	
Discordo	4	23,53	Discordo	33	24,63	Discordo	21	15,67	58	20,35	43,16
Discordo plenamente	2	11,76	Discordo plenamente	26	19,40	Discordo plenamente	37	27,61	65	22,81	
17			134			134			285	100	

Fonte: Pesquisa de Campo. Questionário
Participantes: policiais civis do Estado do Amazonas

Observa-se que 56,84% dos três grupos entendem que a falta de estímulos internos, tais como valorização melhorias salarial e melhorias nas condições de trabalho, são fatores que geram a reiteração e a reincidência de transgressão funcional.

Algumas delegacias, tais como as citadas na “Tabela 7”, a carência de recursos materiais é alarmante. Falta cadeira para a população e o servidor sentar, falta computador para redigir as ocorrências, além de papel e impressora. Observou-se também, a falta de uma higienização adequado das delegacias, principalmente dos banheiros. Em algumas delegacias, faltava água potável para servidor beber, quer dizer, condições mínimas de trabalho.

Servidor desestimulado produzir menos trabalho e incide mais em práticas irregulares.

Tabela 6 - Tipos de crime com maior incidência

TIPO DE CRIME	2014	2015	2016	Total
Abuso de Autoridade	26	23	10	59
Ameaça	19	25	17	61
Dano	3	2	0	5
Tortura	2	3	0	5
Prevaricação	2	2	58	62
Violação de domicílio	2	2	3	7
Lesão Corporal	5	1	6	12
Constrangimento ilegal	2	2	0	4
Injúria	1	2	3	6
Total	62	62	97	221

Fonte: Pesquisa de Campo. Registros do Livro Tombo Eletrônico CORREG/AM.

Os crimes de abuso de autoridade, ameaça e prevaricação são os crimes de maior incidência registrados nos anos de 2014 a 2016.

Tabela 7 - Distritos Policiais com maior incidência de reclamações

DIP	2014	DIP	2015	DIP	2016
DPI	6	DPI	0	IML	5
2° DIP	3	2° DIP	1	4° DIP	2
1° DIP	5	1° DIP	2	DERFV	2
6° DIP	5	6° DIP	3	9° DIP	2
3° DIP	2	3° DIP	2	DPI	1
15° DIP	4	15° DIP	1	DG	1
14° DIP	1	14° DIP	3	8° DIP	1
IC	2	DERFV	3	23° DIP	0
		IC	7	26° DIP	0
		10° DIP	3	6° DIP	1

Fonte: Pesquisa de Campo. Registros do Livro Tombo Eletrônico CORREG/AM

Observa-se que o 6° DIP (localizado no bairro da Cidade Nova); Departamento de Polícia do Interior (localizado nas dependências da Delegacia Geral); e, Instituto de Criminalística (localizado no bairro da Cidade Nova), são os departamentos policiais que mais incidiram em reclamações.

Tabela 8 - A Corregedoria Geral é uma atividade de apuração e repressão de irregularidades funcionais, ela auxilia a conscientizar o policial sobre a boa conduta funcional, melhorando a qualidade no atendimento ao público?

Grupo A (APURADOR)		%	Grupo B (s/ PRO)		%	Grupo C (c/ PRO)		%	Total	%	%
Concordo	10	58,82	Concordo	61	45,52	Concordo	57	42,54	128	44,91	64,91
Concordo plenamente	3	17,65	Concordo plenamente	25	18,66	Concordo plenamente	29	21,64	57	20,00	
Discordo	2	11,76	Discordo	25	18,66	Discordo	24	17,91	51	17,89	35,08
Discordo plenamente	2	11,76	Discordo plenamente	23	17,16	Discordo plenamente	24	17,91	49	17,19	
17			134			134			285	100%	

Fonte: Pesquisa de Campo. Questionário
Participantes: policiais civis do Estado do Amazonas

Observa-se que 64,91% dos participantes da pesquisa concordam que a corregedoria auxilia a conscientizar o policial sobre a boa conduta funcional, melhorando a qualidade no atendimento ao público, porém, reclamaram da falta de maior interação através de palestras e recursos educativos.

Palestras educativas sobre o bom comportamento funcional, ou mesmo, temas que tratassem sobre a funcionalidade da Corregedoria Geral, são métodos pedagógicos que auxilia a reciclar e até a estimular o servidor policial a ser mais diligente.

Alguns policiais, antigos ou novatos, informaram que nunca participaram de qualquer conferência promovida pela Secretaria de Segurança Pública que tratasse sobre o trabalho da Corregedoria Geral ou sobre palestras de comportamento ética e/ou comprometimento profissional da atividade policial.

De toda forma, acreditam que a corregedoria exerce a função de melhorar a qualidade do serviço público, porém, se houvesse implementação de cursos e palestras mais corriqueiramente sobre o tema, haveria sim, uma conscientização significativa na melhoria da atividade policial.

O objetivo principal da corregedoria é alcançar maior efetividade na prestação do serviço público atuando com base nos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (art. 37 da CF).

Tabela 9 - Quantidade de denúncias registradas na Corregedoria Geral em desfavor de Polícias Civis e o perfil do denunciante segundo o sexo

MÊS	2014	2015	2016	SEXO DO DENUNCIANTE	2014	2015	2016	total
Janeiro	11	9	14					
Fevereiro	9	11	7	MASCULINO	58	65	61	184
Março	11	12	10	FEMININO	32	58	37	127
Abril	3	7	5	MISTO	8	3	13	24
Maio	10	13	4	TOTAL	98	126	111	335
Junho	7	10	9					
Julho	5	11	11					
Agosto	6	10	9					
Setembro	9	13	8					
Outubro	8	11	10					
Novembro	8	15	18					
Dezembro	11	4	6					
TOTAL	98	126	111					

Fonte: Pesquisa de Campo. Registros Livro Tombo Eletrônico CORREG/AM

A Corregedoria Geral recebe em média 100 denúncias/ano registradas contra policiais civis. Referente aos números da tabela abaixo, não se refere aos casos registrados na Ouvidoria Geral, Ministério Público, Ordem dos Advogados do Brasil e em outros órgãos que exercem o controle externo da atividade policial.

O povo é consciente dos seus direitos de cidadania e quando esses direitos são usurpados ou transgredidos, buscam os recursos legais para resgatar, no mínimo, a sua dignidade, assim, é notório que boa parte da população acredita na atuação da Corregedoria Geral pelo volume de denúncias registradas.

Em relação à opinião dos pesquisados no que se refere às denúncias registradas contra a classe de policiais civis e se, a Corregedoria Geral tem elucidado tais denúncias, as tabelas que se seguem refletem bem uma escala positiva nas respostas.

Qualquer pessoa do povo pode representar contra a má conduta policial, tanto a pessoa lesada, quanto testemunhas do fato. Infelizmente, ainda existe uma parcela da população que não acredita na boa funcionalidade do órgão correcional, dado que parte das vítimas de irregularidades funcionais, por medo ou por descredito de denunciar, buscam soluções pertinentes no Ministério Público ou na Ordem dos Advogados de Brasil, não sabendo que esses órgãos encaminham todos os registros para a corregedoria apurar os fatos.

Tabela 10 - Tipos de transgressões com maior incidência

Tipos	Del	Inv	Esc	total
Deixar de tratar com urbanidade servidores e demais pessoas	7	13	7	27
Deixar de concluir, no prazo legal, injustificadamente, inquérito policial	11	-	-	11
Negligenciar na guarda de objeto pertencente à repartição	-	3	18	21
Praticar ato que importe em escândalo ou que concorra para comprometer a função	4	1	-	5
Deixar de cumprir ou fazer cumprir a lei, regulamento ou ato normativo, na esfera de suas atribuições	1	2	7	10
Fazer uso indevido da arma que lhe haja sido confiada para o serviço, ou de outras da repartição	3	9	9	21
Disparar arma de fogo ou acionar munição, colocando em risco a integridade física ou a vida de terceiros	2	9	5	16
Atentar com abuso de autoridade ou prevalecendo-se dela, contra a inviolabilidade de domicílio	5	5	-	10
Ordenar ou executar medida privativa de liberdade individual, sem as formalidades legais ou com abuso de poder	5	-	-	5
Causar ofensa física em serviço a servidor ou particular, salvo em legítima defesa própria ou de outrem	2	3	3	8
Praticar crime contra a administração pública	10	5	1	16
Total	50	50	50	150

Fonte: Pesquisa de Campo. Consulta dos autos de sindicância e processo administrativo disciplinar do acervo de CORREG/AM

Por amostragem foram consultados 150 procedimentos administrativos instaurados no decorrer dos anos de 2014 a 2016, referentes às transgressões de maior incidência, distribuídos 50 procedimentos para cada cargo: delegados, investigadores e escrivães, respectivamente. Desse total, em um mesmo procedimento, há a tipificação de duas ou mais transgressões funcionais para o mesmo servidor, ou mais servidores.

A maior incidência para o cargo de Delegado é a transgressão de deixar de concluir, no prazo legal, injustificadamente, inquérito policial. Tal irregularidade é típica de autoridade policial, que no dever da função, não cumpre o prazo a feitura dos inquéritos Policiais e/ou dos Termos Circunstanciados de Ocorrência, casos que são cobrados pela justiça ou mesmo pela parte interessada.

Já para o cargo de Investigador, a maior incidência é deixar de tratar com urbanidade servidores e demais pessoas, transgressão considerada leve, punível com pena de suspensão de 3 a 5 dias. Os investigadores são os agentes de polícia que tem contato direto com a população, e em regra, são os primeiros que fazem contato com a vítima de um crime, tanto

na rua como na delegacia, o que expõe muito o comportamento irregular do policial.

Referente ao cargo de Escrivão, a transgressão com maior incidência é na negligência na guarda de objeto pertencente à repartição, sejam armamentos, equipamentos eletrônicos ou mesmo, materialidade de crime, como substância entorpecente. Em regra, os chefes de cartório são os servidores responsáveis pela guarda de objetos apreendidos e apresentados na delegacia juntamente com a vítima e o criminoso, sendo que tais objetos, permanecem sob o seu domínio até serem remetidos à justiça.

Tabela 11 - Denunciados Cargo/Função

Cargo/Função	2014	2015	2016
DELEGADO	30	36	33
INVESTIGADOR	34	34	27
ESCRIVÃO	4	6	11
OUTROS ¹¹	41	70	45
TOTAL	109	146	116

Fonte: Pesquisa de Campo. Registros do Livro Tombo Eletrônico CORREG/AM

Observa-se que nos anos de 2014 a 2016 houve pouca oscilação referente às denúncias feitas contra delegados, escrivães, investigadores e outros. Porém, em 2015, há um número crescente de denúncias feitas contra outros cargos, ou seja, Perito Criminal, técnico auxiliar de necropsia, motorista e agente administrativo.

Tabela 12 - Procedimentos concluídos com pedido de punição

Cargo/Função	2014	2015	2016	TOTAL
DELEGADO	3	6	13	22
ESCRIVÃO	3	5	2	10
INVESTIGADOR	19	29	19	67
PERITO	3	4	4	11
OUTROS	2	4	2	8
TOTAL	30	48	40	118

Fonte: Pesquisa de Campo. Registros do Livro Tombo Eletrônico CORREG/AM

¹¹Outros correspondem ao cargo de Perito Criminal, técnico auxiliar de necropsia, motorista e agente administrativo.

Segundo a tabela acima, nos três anos consecutivos, 2014, 2015 e 2016, os investigadores de polícia foram os agentes policiais que mais sofreram punições administrativas. Denúncias: 34, 34 e 27; punções: 19, 29, 19, assim, mais de 60% foram punidos.

Foram denunciados 30, 36 e 33 delegados, respectivamente aos anos de 2014, 2015 e 2016, porém, 3, 6 e 13 foram punidos respectivamente para cada ano, quer dizer, menos de 1/3 foram punidos.

Já os escrivães de polícia denunciados, quase a totalidade foram sofreram punições.

A administração pública, nos casos de cometimento de irregularidades funcionais, tem a obrigação de evidenciar a culpa disciplinar do servidor que não poderá entrar no rol dos culpados se não tiver se submetido um exaurimento de coleta de provas. Tanto a sindicância quanto o processo administrativo deve ser pautado pela busca da verdade real, não se pode deixar uma instrução mal feita a ponto de atribuir culpa a um inocente. Não se pode atribuir uma punição sem justificativa legítima para não se converter em ato arbitrário, nulo.

Tabela 13 - Perfil dos denunciados Sexo/Classe Funcional

Sexo/Classe Funcional		2014	2015	2016	TOTAL
SEXO	FEMININO	N/I	N/I	N/I	N/I
	MASCULINO	N/I	N/I	N/I	N/I
CLASSE FUNCIONAL	ESPECIAL	N/I	N/I	N/I	N/I
	PRIMEIRA	N/I	N/I	N/I	N/I
	SEGUNDA	N/I	N/I	N/I	N/I
	TERCEIRA	N/I	N/I	N/I	N/I
	QUARTA	N/I	N/I	N/I	N/I
	QUINTA	N/I	N/I	N/I	N/I

Fonte: Pesquisa de Campo. Registros do Livro Tombo Eletrônico CORREG/AM

Conforme análise do acervo documental da Corregedoria Geral, as informações referentes ao sexo e a classe funcional dos servidores denunciados não são registradas. A classe funcional do servidor aparece apenas na portaria inaugural que é juntada aos autos.

Tabela 14 - a Corregedoria Geral tem auxiliado na evidência de práticas funcionais irregulares?

Grupo A (APURADOR)		%	Grupo B (s/ PRO)			Grupo C (c/ PRO)			Total	%	%
Concordo	13	76,47	Concordo	47	35,07	Concordo	49	36,57	109	38,25	54,74
Concordo plenamente	1	5,88	Concordo plenamente	24	17,91	Concordo plenamente	22	16,42	47	16,49	
Discordo	2	11,76	Discordo	35	26,12	Discordo	38	28,36	75	26,32	45,27
Discordo plenamente	1	5,88	Discordo plenamente	28	20,90	Discordo plenamente	25	18,66	54	18,95	
17			134			134			285	100%	

Fonte: Pesquisa de Campo. Questionário
Participantes: policiais civis do Estado do Amazonas

Referente à pergunta relacionada se a Corregedoria Geral tem auxiliado a evidenciar práticas funcionais irregulares, quer dizer, se ela elucida fatos relacionado a transgressão disciplinar, em resposta dada aos denúncias, 54,74% entendem que sim.

O procedimento instaurado em desfavor do servidor deve atender o critério de adequação entre os meios e fins para que ocorra uma justa apuração, seja por meio de sindicância ou processo administrativo, deve circunscrever ao fato típico violado em lei e, devidamente provado para que não haja desproporcionalidade na imposição de penalidade.

Tabela 15 - A Corregedoria Geral acompanha a vida funcional do servidor durante a instrução processual, após a aplicação da pena e no decorrer do seu cumprimento?

Grupo A (APURADOR)		%	Grupo B (s/ PRO)			%	Grupo C (c/ PRO)		%	Total	%	%
Concordo	2	11,76	Concordo	26	19,40	Concordo	27	20,15	55	19,30	34,04	
Concordo plenamente	1	5,88	Concordo plenamente	20	14,93	Concordo plenamente	21	15,67	42	14,74		
Discordo	10	58,82	Discordo	47	35,07	Discordo	51	38,06	108	37,89	65,96	
Discordo plenamente	4	23,53	Discordo plenamente	41	30,60	Discordo plenamente	35	26,12	80	28,07		
17			134			134			285	100%		

Fonte: Pesquisa de Campo. Questionário
Participantes: policiais civis do Estado do Amazonas

Observa-se que o policial desenvolve normalmente suas atividades nas delegacias enquanto responde a procedimento administrativo, não há fiscalização que possa avaliar o comportamento funcional na qualidade do serviço prestado, seja durante a instrução, durante o cumprimento da pena ou mesmo após o cumprimento da pena. Após a aplicação da pena, seja de advertência, suspensão ou multa - punições que não excluem o vínculo do servidor com a instituição pagadora -, a CORREG/AM não dispõe de um setor, capacitado e preparado para acompanhar a rotina profissional do servidor que cumpre pena administrativa.

Como se vê, 65,96% do total de participantes discordam que a Corregedoria Geral acompanha a vida funcional do servidor durante a instrução processual, após a aplicação da pena e no decorrer do seu cumprimento, pois a atividade do controle interno da Corregedoria Geral não tem dado suporte disciplinar ao servidor que por qualquer razão esteja respondendo um procedimento administrativo ou que foi apenado por práticas funcionais irregulares, sejam leves ou graves.

Quer dizer, o acompanhamento funcional do servidor transgressor não é realizado nem pela Corregedoria Geral, nem por qualquer outro órgão vinculado a instituição correcional, um relapso da estrutura organizacional do órgão, podendo influir em um desfecho evasivo quanto ao efeito da punição¹², então, como mensurar a eficácia do método punitivo?

Sabe-se que o servidor cometeu determinado tipo de transgressão, seja de menor ou maior gravidade; sabe-se que o procedimento foi concluindo e encaminhado ao órgão julgador e determinante da dosimetria da pena; sabe-se que o servidor foi submetido a uma sanção administrativa, porém, não há como mensurar se o efeito pedagógico/disciplinar da pena foi alcançado, a não ser pelos indicadores de reiteração: se reincidiu a punição não foi eficaz, se não reincidiu ela se mostra ser eficiente.

Tabela 16 - Instauração de procedimento disciplinar (Sindicância Investigativa, Sindicância e Processo administrativo disciplinar)

	2014	2015	2016	Total
Procedimentos Instaurados	529	546	390	1465

Fonte: Pesquisa de Campo. Registros do Livro Tombo Eletrônico CORREG/AM

¹²Observação pessoal baseada em experiência profissional na área de atuação da Corregedoria de Polícia.

4.2 CORREÇÃO DISCIPLINAR DA FORÇA POLICIAL

Tabela 17 - As sanções administrativas funcionam como método intimidador de comportamento irregular?

Grupo A (APURADOR)		%	Grupo B (s/ PRO)		%	Grupo C (c/ PRO)		%	Total	%	%
Concordo	12	70,59	Concordo	54	40,30	Concordo	63	47,01	129	45,26	67,37
Concordo plenamente	4	23,53	Concordo plenamente	30	22,39	Concordo plenamente	29	21,64	63	22,11	
Discordo	0	0,00	Discordo	29	21,64	Discordo	24	17,91	53	18,60	32,64
Discordo plenamente	1	5,88	Discordo plenamente	21	15,67	Discordo plenamente	18	13,43	40	14,04	
17			134			134			285		100

Fonte: Pesquisa de Campo. Questionário
Participantes: policiais civis do Estado do Amazonas

Total de 192 participantes concordam que as sanções administrativas nada é uma resposta ao exercício de controle da administração pública e que funciona como método intimidador de comportamento irregular, quer dizer, 67,37%; enquanto que 93 participantes entendem que não, 32,64%.

A função da punição é de corrigir e transformar o caráter do servidor em defesa da sociedade, mas para que surta esses efeitos, ela tem que ser eficaz, daí a ideia da individualização das penas em conformidade com as características singulares de cada transgressor, levando-se em consideração à personalidade, qualidades morais, a boa ou má índole, bem como sua agressividade e o antagonismo com a ordem social intrínseco ao seu temperamento e perfil funcional.

Tabela 18 - A aplicação de sanções disciplinares servem de exemplo para outros servidores na redução de práticas funcionais irregulares?

Grupo A (APURADOR)		%	Grupo B (s/ PRO)		%	Grupo C (c/ PRO)		%	Total	%	%
Concordo	6	35,29	Concordo	40	29,85	Concordo	37	27,61	83	29,12	47,37
Concordo plenamente	4	23,53	Concordo plenamente	24	17,91	Concordo plenamente	24	17,91	52	18,25	
Discordo	6	35,29	Discordo	40	29,85	Discordo	51	38,06	97	34,04	52,64
Discordo plenamente	1	5,88	Discordo plenamente	30	22,39	Discordo plenamente	22	16,42	53	18,60	
17			134			134			285	100	

Fonte: Pesquisa de Campo. Questionário
Participantes: policiais civis do Estado do Amazonas

Quando perguntado aos participantes da pesquisa se a aplicação de sanções disciplinares servem de exemplo para outros servidores na redução de práticas irregulares, observa-se divergência na opinião dos grupos:

Para o grupo A, total de 10 participantes concordaram que a punição serve de exemplo para outros servidores, 58,82%, e; 07 participantes entendem que não, 41,17%.

Já o grupo B e C, 143 participantes discordaram de tal afirmativa, pois acreditam que as sanções disciplinares não são métodos eficazes para inibir práticas irregulares por meio da exemplificação, 106, 72%; enquanto que 125 participantes entendem que sim, 93,28%.

No quadro geral, 52,64% dos participantes entendem que a punição-exemplo não é capaz de reduzir ou prevenir práticas abusivas.

A ideia de punição-exemplo é uma teoria falha no direito administrativo disciplinar, como bem afirma Cano (2014), pois a simples punição ou expulsão daqueles indivíduos comprovadamente desviantes não conscientiza ou reorganiza uma consciência moral coletiva.

Cada indivíduo age conforme suas próprias razões e releva circunstâncias pelo grau dada a sua importância. Para um caráter corrompido pode ser mais vantajoso ariscar-se na criminalidade, diferentemente, daquele que transgrediu, reconheceu e se reeducou sem mesmo ter sido denunciado e punido.

Tabela 19 - A ocorrência da reiteração e da reincidência em transgressões funcionais é resposta de ineficiência das penas administrativas (advertência, suspensão e demissão convertida em suspensão)?

Grupo A (APURADOR)			Grupo B (s/ PRO)			Grupo C (c/ PRO)			Total	%	%
		%			%			%			
Concordo	2	11,76	Concordo	36	26,87	Concordo	25	18,66	63	22,11	39,30
Concordo plenamente	1	5,88	Concordo plenamente	25	18,66	Concordo plenamente	23	17,16	49	17,19	
Discordo	10	58,82	Discordo	42	31,34	Discordo	56	41,79	108	37,89	60,70
Discordo plenamente	4	23,53	Discordo plenamente	31	23,13	Discordo plenamente	30	22,39	65	22,81	
17			134			134			285	100	

Fonte: Pesquisa de Campo. Questionário
Participantes: policiais civis do Estado do Amazonas

Para 60,70% dos participantes da pesquisa, discordaram que a ocorrência da reiteração e da reincidência é resposta da ineficiência das penas administrativas (advertência, suspensão e demissão convertida em suspensão)

Houve unanimidade nas respostas dos três grupos, sendo que, 173 participantes opinaram pela discordância e, 112 participantes entendem que sim, que se as penas tivessem efetivamente o efeito de disciplinar o policial, eles jamais cometeriam uma segunda transgressão, porém, há a diferença significativa de 61 participantes com a percepção divergente.

Tabela 20 - A perda dos vencimentos equivalentes à redução patrimonial, tal como ocorre na aplicação da pena de multa, é um método eficaz para intimidar práticas de transgressões disciplinares?

Grupo A (APURADOR)			Grupo B (s/ PRO)			Grupo C (c/ PRO)			Total	%	%
		%			%			%			
Concordo	7	41,18	Concordo	37	27,61	Concordo	52	38,81	96	33,68	51,22
Concordo plenamente	2	11,76	Concordo plenamente	23	17,16	Concordo plenamente	25	18,66	50	17,54	
Discordo	6	35,29	Discordo	42	31,34	Discordo	32	23,88	80	28,07	48,77
Discordo plenamente	2	11,76	Discordo plenamente	32	23,88	Discordo plenamente	25	18,66	59	20,70	
17			134			134			285	100	

Fonte: Pesquisa de Campo. Questionário
Participantes: policiais civis do Estado do Amazonas

Conforme percepção dos servidores participantes da pesquisa, as respostas ficaram quase que empatadas: 51,22% entendem que sim e, 48,77% entendem que não.

O grupo A e C, 86 participantes concordaram com que a multa é um método intimidador de transgressão disciplinar, contra 65 participantes responderam que não. Já a maioria do grupo B discordaram, 74 participantes responderam que a pena de multa não inibe qualquer tipo de prática irregular funcional, contra 60 participantes responderam que sim.

Conforme Lei Estadual nº. 3278/2008, a pena de multa é aplicada nos casos que a lei permite a conversão da pena de suspensão. Contudo, a convenção não constitui direito subjetivo do punido, e sim, uma atribuição discricionária da administração (COSTA, 2011).

Quando houver conveniência para o serviço público, a penalidade de suspensão poderá ser convertida em multa, na base de 50% (cinquenta por cento) por dia de vencimento, ficando o servidor obrigado a permanecer em serviço (Art. 8º,§ 3º., Lei Estadual nº. 3278/2008).

Os ilícitos de natureza administrativa apenados com sanção pecuniária é assunto que requer atenção, pois este tipo de punição visa benefícios econômicos à administração pública, uma vez que não se preocupa com a finalidade da pena e a conscientização da transgressão por parte do apenado, pois nesse caso, apenas se aplica o princípio geral de que a punição precisa ser suficiente para negar os lucros da infração disciplinar.

Tabela 21 - O benefício da pena de demissão convertida em pena de suspensão (art. 40, lei 3.278/2008) tem caráter disciplinar?

Grupo A (APURADOR)		%	Grupo B (s/ PRO)			Grupo C (c/ PRO)			Total	%	%
Concordo	4	23,53	Concordo	41	30,60	Concordo	28	20,90	73	25,61	42,80
Concordo plenamente	1	5,88	Concordo plenamente		17,91	Concordo plenamente	24	17,91	49	17,19	
Discordo	8	47,06	Discordo	41	30,60	Discordo	45	33,58	94	32,98	57,19
Discordo plenamente	4	23,53	Discordo plenamente	28	20,90	Discordo plenamente	37	27,61	69	24,21	
17			134			134			285	100	

Fonte: Pesquisa de Campo. Questionário
Participantes: policiais civis do Estado do Amazonas

A maioria dos participantes entendem que a pena de demissão convertida em

suspensão não tem caráter disciplinar como as demais modalidades de pena. Assim, 57,19% dos participantes discordam que o benefício da pena de demissão convertida em pena de suspensão (art. 40, Lei nº. 3.278/2008) não tem caráter disciplinar; enquanto que 42,80% acreditam que sim, ela pode disciplinar o servidor transgressor.

Tabela 22 - as penas de prestação de serviço à comunidade ou a entidades públicas, interdição temporária de direitos e limitação de fim de semana como instrumento alternativo de punibilidade daria uma resposta satisfatória na correção de conduta irregular praticada

Grupo A (APURADOR)		%	Grupo B (s/ PRO)		%	Grupo C (c/ PRO)		%	Total	%	%
Concordo	9	52,94	Concordo	51	38,06	Concordo	53	39,55	113	39,65	56,84
Concordo plenamente	2	11,76	Concordo plenamente	25	18,66	Concordo plenamente	22	16,42	49	17,19	
Discordo	5	29,41	Discordo	31	23,13	Discordo	39	29,10	75	26,32	43,16
Discordo plenamente	1	5,88	Discordo plenamente	27	20,15	Discordo plenamente	20	14,93	48	16,84	
17			134			134			285	100	

Fonte: Pesquisa de Campo. Questionário
Participantes: policiais civis do Estado do Amazonas

Também houve divergência nas respostas referentes as penas alternativas. A pergunta indagava se as penas de prestação de serviço a comunidade ou a entidades públicas, interdição temporária de direitos e limitação de fim de semana como instrumento alternativo de punibilidade, daria uma resposta mais satisfatória na correção de conduta irregular praticada por Policiais Civis, 56,84% entendem que sim, percepção predominante para os três grupos pesquisados.

Prestar serviços em hospitais, orfanatos, escolas, creches, entre outros órgãos públicos, na percepção dos policiais civis do Amazonas uma opção de punição humanitária, e é esse nome que daremos a esse tipo de disciplina: punição humanitária.

Percebe-se que as penas alternativas às penas administrativas aplicáveis hoje, além de ter a finalidade de corrigir de forma digna, sem afetar o patrimônio do apenado, estabelece uma relação de educação disciplinar entre o apenado e o serviço público, a função social que requer um agente representante do Estado.

Apresentar a propositura de um novo ordenamento punitivo que não vise redução salarial que é a de caráter pecuniário, mas que, conscientize uma mudança de comportamento através de restrições de direitos e prestação de serviços proporcionais a espécie de transgressão, utilizando as faculdades intelectivas do apenado, é algo de inovador no

ordenamento jurídico administrativo e merece maior reflexão.

Tabela 23 - Parâmetro geral dos procedimentos concluídos com sugestão de punição

VARIÁVEIS		2014	2015	2016	TOTAL
	TOTAL	30	48	40	118
SUGESTÃO DE PUNIÇÃO	ADVERTÊNCIA	2	3	3	8
	SUSPENSÃO	21	24	27	72
	MULTA	0	3	1	4
	DESTITUIÇÃO DO CARGO/FUNÇÃO GRATIFICADA	0	0	0	0
	DEMISSÃO	7	18	9	34
	CASSAÇÃO DE APOSENTADORIA/DISPONIBILIDADE	0	0	0	0
	TOTAL	30	48	40	118
	APLICAÇÃO DE PENA ¹³	SIM	29	37	26
NÃO		1	11	14	26
TOTAL		30	48	40	118
RECURSO	SIM	N/I	N/I	N/I	N/I
	NÃO	N/I	N/I	N/I	N/I
ACATAMENTO DO RECURSO	SIM	N/I	N/I	N/I	N/I
	NÃO	N/I	N/I	N/I	N/I

Fonte: Pesquisa de Campo. Registros do Livro Tombo Eletrônico CORREG/AM.

A qualidade e quantidade da sanção aplicada estão atreladas ao grau de censurabilidade da conduta do servidor: penalidades de caráter corretivo (advertência e suspensão); de caráter desvinculante (demissão); de caráter revogatório (cassação de aposentadoria ou disponibilidade, destituição de cargo em comissão ou função comissionado).

Conforme tabela acima, nos mostra que, as penas aplicadas a policiais civis com maior incidência são as de suspensão e demissão.

Quanto à discordância da punição sugerida é recorrente. Em 2014 de 29 procedimentos disciplinar concluído com pedido de punição, apenas uma não foi aplicada pela autoridade competente¹⁴.

Em 2015 foram 37 procedimentos concluídos com pedido de punição e apenas 26 procedimentos tiveram a decisão acatada pela autoridade julgadora.

¹³Não há registro sobre a motivação da não aplicação da pena.

¹⁴O acervo documental não informa a causa do não acatamento.

Em 2016 foram 26 procedimentos concluídos com pedido de punição e apenas 12 procedimentos tiveram a decisão acatada pela autoridade julgadora.

Quanto a pena de advertência, conforme se observa na tabela 25, em 2014, de 30 punições, houve apenas 02 casos de aplicação de pena de advertência. Já em 2015 e 2016 houve 03 casos, respectivamente. Menos de 1% do total das punições aplicadas a policiais civis.

Tabela 24 - Quadro geral da pena de suspensão aplicadas

2014 / 30 punições		2015/ 48 punições		2016/40 punições	
DIAS	CASOS	DIAS	CASOS	DIAS	CASOS
03 dias de suspensão	1	11 dias de suspensão	1	16 dias de suspensão	1
11 dias de suspensão	2	21 dias de suspensão	16	18 dias de Suspensão	5
16 dias de suspensão	2	3 dias de suspensão	4	21 dias Suspensão	21
20 dias de suspensão	1	30 dias de suspensão	1	Total	27
21 dias de suspensão	3	31 dias de suspensão	1		
25 dias de suspensão	1	78 dias de suspensão	1		
28 dias de suspensão	3	Total	24		
31 dias de suspensão	1	Total de punições: 118 Total de pena de suspensão: 72 2014: 21 2015: 24 2016: 27			
37 dias de suspensão	1				
65 dias de suspensão	1				
66 dias de suspensão	1				
70 dias de suspensão	1				
80 dias de suspensão	1				
86 dias de suspensão	1				
90 dias de suspensão	1				
Total	21				

Fonte: Pesquisa de Campo. Registros do Livro Tombo Eletrônico CORREG/AM.

O total das penas de suspensão corresponde quase que a metade das punições aplicadas nos respectivos anos aos policiais civis. O que demonstra ser a suspensão a pena mais sugerida pelo julgador, Corregedor Auxiliar da Polícia Civil. Porém, não há como aferir se desse total todos os servidores cumpriram a pena na sua integralidade.

Tabela 25 - Quadro geral da pena de suspensão convertida em multa

2014 / 30 punições		2015/ 48 punições		2016/40 punições	
DIAS	CASOS	DIAS	CASOS	DIAS	CASOS
		16 dias de suspensão convertidos em multa	1	16 dias de suspensão convertida em multa	1
		16 dias de suspensão, transformados em multa	1		
		70 dias de suspensão, convertidos em multa	1		

Total de punições: 118

Total de pena de suspensão convertida em multa: 4

2014: 0

2015: 3

2016:1

Fonte: Pesquisa de Campo. Registros do Livro Tombo Eletrônico CORREG/AM.

O servidor apenado na suspensão convertida em multa, continua trabalhando normalmente, mas seu salário/dia é cortado pela metade, durante o prazo de cumprimento da reprimenda.

A finalidade da conversão é que não haja descontinuidade do serviço público, a fim de que não haja prejuízo ao funcionamento dos afazeres do organismo estatal, quer dizer, por haver interesse público, a pena de suspensão poderá ser convertida em multa a critério do julgador por se tratar de discricionariedade administrativa e não um direito subjetivo concessivo ao apenado.

Tabela 26 - Casos de destituição do cargo em comissão ou função gratificada

2014 / 30 punições		2015/ 48 punições		2016/40 punições	
DIAS	CASOS	DIAS	CASO S	DIA S	CASO S
-	-	-	-	-	-

Total de sugestão de punições: 118

Total da pena de destituição do cargo em comissão ou função gratificada: 00

Fonte: Pesquisa de Campo. Registros do Livro Tombo Eletrônico CORREG/AM.

Apesar da previsão legal, não há incidência da aplicação da pena de destituição do cargo em comissão ou função gratificada aos policiais civis do Estado do Amazonas,

conforme se vê na tabela acima.

Tabela 27 - Casos de cassação de aposentadoria ou disponibilidade

2014 / 30 punições		2015/ 48 punições		2016/40 punições	
DIAS	CASOS	DIAS	CASOS	DIAS	CASOS
-	-	-	-	-	-

Total de sugestão de punições: 118

Total da pena de cassação de aposentadoria ou disponibilidade: 00

Fonte: Pesquisa de Campo. Registros do Livro Tombo Eletrônico CORREG/AM.

No decorrer dos referidos anos não há incidência de aplicação da pena de cassação de aposentadoria e disponibilidade, assim como, destituição de cargo ou função gratificada.

Tabela 28 - Casos de demissão

2014 / 30 punições		2015/ 48 punições		2016/40 punições	
DIAS	CASOS	DIAS	CASOS	DIAS	CASOS
Demissão	7	Demissão	18	Demissão	9

Total de sugestão de punições: 118

Total de pena de advertência: 34

Fonte: Pesquisa de Campo. Registros do Livro Tombo Eletrônico CORREG/AM.

A demissão consiste na perda do vínculo funcional (art. 28, Lei nº. 3.278/2008), decorrente de falta do servidor efetivo, considerada gravíssima.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No Estado do Amazonas, a Lei nº. 3.278/2008 institui o regime disciplinar dos servidores do Sistema de Segurança Pública do Estado do Amazonas, estabelecendo o ordenamento da conduta funcional a ser seguida por policiais civis e demais integrantes do sistema de segurança pública e em caso de cometimento de irregularidades, elenca as espécies de punições e o rito processual a ser seguindo.

A partir desta análise, motivada pelas experiências empíricas vivenciadas pela mestrandia, agente policial e Membro de Comissão de Disciplina de transgressões disciplinares, trabalho que vem desenvolvendo como apuradora de irregularidades funcionais há dez anos na Corregedoria Geral do Sistema de Segurança Pública do Estado do Amazonas, surgiram inquietações que pairaram sobre a finalidade do controle interno e da eficácia da pena administrativa, e como ela incide na percepção do policial transgressor, sendo a pena um método de correção, como a punição tem respondido no combate às irregularidades funcionais.

Deste modo, esta pesquisa contribui respondendo o problema que se propôs a respeito dos mecanismos de controle da Corregedoria Geral quanto a finalidade do controle interno e o efeito da sanção disciplinar através do controle preventivo e corretivo da Corregedoria Geral, os quais visam contribuir para a boa função pública.

Através da percepção dos policiais civis do Estado do Amazonas, autores da pesquisa, além do levantamento de dados de procedimentos disciplinares concluídos (Sindicância e Processo Administrativo Disciplinar), referentes às ocorrências de irregularidades funcionais e as espécies de punições no período de 2014 a 2016, foi possível alcançar aos objetivos das indagações sugeridas.

Investigar a percepção do controle interno e a punição disciplinar administrativa aplicada a policiais civis a partir dos próprios atores do sistema: policiais civis apenados, policiais civis que nunca responderam a procedimento disciplinar e, policiais civis membros da Corregedoria Geral, permitiu descrever a respeito do referido controle da atividade policial, do temor à sanção disciplinar e dos interesses da ordem jurídica no Estado Democrático de Direito na relação policial-instituição e policial-sociedade, a partir de um conhecimento empírico.

Observou-se que os tipos de transgressões e os casos de reiteração, a princípio, não tem sido um problema contínuo das políticas do sistema de segurança pública do Estado do Amazonas.

Apurar por apurar as denúncias ou punir por punir os culpados, não responde a demanda da sociedade, a qual quer ser atendida com respeito e ter seu problema solucionado diante de conflito que requeira a intervenção da segurança pública.

A prevenção de práticas irregulares é a melhor solução, seja por fiscalização e controle contínuo nas delegacias e secretarias; seja por cursos pedagógicos que conscientizem a importância da boa função pública.

Já o controle correccional deve buscar punir com o objetivo de reparar o mal cometido pelo servidor faltoso, devendo causar impacto tanto sobre ele quanto sobre a sociedade. Para tanto, o direito de punir não pode ir de encontro aos princípios que protegem os seres humanos, pois, caso isso ocorra, constitui-se abuso, e não justiça.

A doutrina dominante, tais como: Franz Von Liszt, Cesare Beccaria, Hans Kelsen, Julio Mirabete, Fábio Bozza, entre outros, afirmam existir três tipos de justiça dispostas a obediência das punições, quais sejam, a retributiva, a reabilitadora e a restauradora.

Na justiça retributiva, a pena é simplesmente um castigo imposto a quem contrariou a ordem social. No entanto, essa ideia de pena/castigo, numa sociedade que vive em estado democrático de direito não se sustenta. O castigo imposto como correção nos remete a memória da figura do carrasco, da soberania do Rei, do suplício público. A vingança vermelha pintada pelo sangue do infrator. Portanto, não há possibilidade de a pena existir única e exclusivamente sob esse aspecto.

Enquanto na justiça reabilitadora ou ressocializadora, a pena deve ser uma medida que objetiva ressocializar o indivíduo, incluindo a pena privativa de liberdade, onde a prisão não constitui uma retribuição ao crime praticado, mas um local onde o apenado possa se ressocializar.

A reabilitação ou a ressocialização está diretamente normatizada pela ideia de confinamento do criminoso. A mudança comportamental se sustenta pela ideia de deixá-lo distante daquilo que possa fazer ele delinquir. Aos que defendem essa teoria, enquanto o criminoso estiver preso ele está impossibilitado de cometer novos crimes.

Já para a justiça restauradora, a pena objetiva reparar o dano sofrido pela vítima. Esse tipo de pena visa ressocializar o delinquentereparando o dano da vítima. A ideia é colocar o criminoso no lugar da vítima, e ao se colocar no lugar do outro, surge nele uma consciência moral.

Dá o conceito de justiça restauradora ou reparadora, porque além de reparar o dano, a pena tem que ser justa, já que a punição por si só não descodifica a prática ilícita. A justiça reparadora beneficia os dois lados da ilicitude: a vítima e o criminoso.

O problema é que o valor de justiça (valor subjetivo) não é da mesma natureza que o valor do direito (valor objetivo). Quando julgamos uma ordem jurídica ou uma instituição justa ou injusta, queremos dizer algo mais do que quando dizemos que certa coisa é boa ou ruim.

Os valores de justiça não consistem, é verdade, numa relação com um interesse, mas numa relação com uma norma. Essa norma, porém, não é, como crê a pessoa que julga, objetiva. Ela depende de um interesse subjetivo seu. Não existe, apenas um padrão de justiça, mas vários padrões desse tipo, diferentes e mutuamente inconsistentes (HANS KELSEN, 2005, p. 68).

Portanto, o valor do direito é objetivo, enquanto o valor de justiça é subjetivo. A partir dessa perspectiva, não faz diferença se, as vezes, um grande número de pessoas tem o mesmo ideal de justiça. Os julgamentos de justiça não podem ser testados objetivamente, já os julgamentos jurídicos podem ser testados objetivamente com o auxílio dos fatos.

O direito por ser objetivo, ele é universal. É eficaz quando se torna um instrumento de transformação nas relações sociais com fundamento na realidade. A violência simbólica ou o poder simbólico para Pierre Bourdieu, neste caso, está em por o rigor formal da norma a serviço dos fins menos irrepreensíveis, dos fins menos reprováveis.

O poder simbólico é um poder de construção da realidade que tende a estabelecer uma ordem na teoria do conhecimento se conectando com o sentido imediato de mundo. Instrumento de imposição ou de legitimação da dominação, que contribuem para assegurar a dominação de uma classe sobre outra (violência simbólica) dando o reforço da sua própria força às relações de força que as fundamentam e contribuem (PIERRE BOURDIEU, 2010).

Afirma Bourdieu (2010) que o direito só pode exercer a sua eficácia específica na medida em que obtém o reconhecimento, na medida em que permanece desconhecida a parte maior ou menor de arbitrário que está na origem do seu funcionamento.

Quer dizer, onde a força do direito é mais completamente ignorada, torna-se mais completamente reconhecida, o que chama de reconhecimento universal ou efeito da normalização, pois o direito tem a particularidade de se exercer para além do círculo daqueles que estão antecipadamente convertidos, em consequência da afinidade prática que os liga aos interesses e aos valores inscritos nos textos jurídicos e nas atitudes éticas e políticas dos que estão encarregados de aplicá-los (BOURDIEU, 2010, p. 243).

O efeito da universalização se refere à imposição da legitimidade de uma ordem social. Conjunto coerente de regras oficiais que consagram princípios que tendem a informar práticas para além daqueles de diferentes condições e de estilo de vida. O efeito da

normalização tende a aumentar o efeito da cultura legítima que os seus detentores (o povo) já exercem para dar toda a sua eficácia prática à coerção jurídica (normalidade de fato em normalidade de direito).

Sob o olhar do agente policial, a Corregedoria de Polícia tem que aduzir a ideia de direito e de justiça, aplicando a lei ao investigar, reeducar, corrigir e punir os abusos administrativos.

E o policial tem que ter consciência que a ela é dado o poder de julgar e punir administrativamente os transgressores, tanto de forma preventiva como de forma repressiva, mas sempre na dosimetria da justiça.

Os atos ilícitos dos policiais devem sempre ser investigados com a maior presteza possível para que a população entenda que a força e o poder de polícia são necessários apenas para o combate à criminalidade, jamais para afrontar interesses coletivos em prol de interesses individuais.

Por isso que, diante das mudanças sociais, dos avanços aos interesses de políticas democráticas, do fortalecimento do sistema de segurança, entre outras conquistas, surgem os métodos de controle.

Controle interno da atividade policial significa uma verificação administrativa e fiscalizadora da própria polícia sobre seus atos, que é executado, em primeiro lugar, por órgão, setor ou chefia, da própria estrutura administrativa do agente controlado, através dos poderes hierárquico e disciplinar que são poderes administrativos inerentes a administração pública.

Controlar a atividade policial em verdade é controlar os atos praticados pelos servidores policiais, sua conformidade com as normas, com o interesse público, etc.

Assim sendo, o controle interno da atividade policial se dá preliminarmente pelo superior hierárquico do policial que praticou ou mandou praticar determinado ato. Um delegado de polícia deve fazer o controle dos atos de seus subordinados assim como o comandante de um Batalhão, isto é, devem dar ordens, fiscalizar, coordenar a atividade de seus subordinados e punir os desvios de conduta.

As Corregedorias internas fazem o controle geral, isto é, de todos os atos policiais praticados por membros daquela instituição.

As corregedorias internas devem orientar os policiais a agirem da forma adequada expedindo, recomendações e determinações. Devem fiscalizar o cumprimento das leis e das ordens emanadas e punir o desvio de conduta praticado pelo policial.

Para o êxito do controle interno no setor governamental é necessário, ainda, superar as dificuldades apontadas e promover os ajustes necessários na estrutura, de modo a favorecer a conscientização e o comprometimento de todos os integrantes da administração pública, para que também naturalmente exerçam a necessária função de controle nas suas áreas de competência. É imprescindível que todos se conscientizem que o êxito da administração pública e de responsabilidade de todos e que ao controle interno cabe ajudá-los a atingir com eficiência, eficácia e efetividade os fim a que se destinam.

Portanto, não resta dúvida, que a finalidade do controle interno exercido pela Corregedoria Geral é assegurar que os policiais atuem em consonância com os princípios gerais norteadores da administração pública, tais como da legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, motivação, impessoalidade, etc. E em determinadas circunstâncias, abrange também o controle chamado de mérito e que diz respeito aos aspectos discricionários da administração pública.

Já a finalidade da punição administrativa é disciplinar e inibir o cometimento de práticas arbitrárias ao ordenamento dos deveres funcionais, então, as sanções aplicadas conforme Lei nº 3.278/2008 tem se revelado eficazes na redução de práticas irregulares no exercício da função, reduzindo as taxas de reiteração e reincidência, e conscientizando os policiais civis dos deveres funcionais.

Dessa forma pode-se afirmar que a aplicação de punição disciplinar é um instrumento pedagógico e educativo, objetivando a humanização dos integrantes do sistema de segurança pública, tanto para aqueles de conduta reiterada, quanto para repreender novas práticas transgressional.

No entanto, vale ressaltar, que a propositura de um novo modelo estratégico de aplicabilidade de sanções disciplinares, tais como as penas alternativas, tornaria ainda mais prática a finalidade da pena, tendo em vista que o policial seria inserido no próprio contexto de sua irregularidade, além do que, não deixaria de ter atividade remunerada, deixando-o ao desamparo, empalidecendo sua condição de subsistência, a propiciar-lhe anseios de retornar à prática delitiva, perdendo, via de consequência, a pena, seu caráter retributivo e preventivo.

Sendofinalidade das penas alternativas a reintegração social do condenado, entendemos que a pena alternativa aplicada a policiais civis ajudaria a reintegrar o apenado a boa função pública, no exercício de profissão, ofício ou atividade de reservas. Objetiva também, prevenir a ocorrência de novas transgressões derivadas da relação de trabalho.

Porém, é necessário elaborar projetos de mudanças estratégicas, acompanhar e gerenciar os passos de implementação desse novo modelo proposto de punição.

Estudos sobre a finalidade da punição administrativa e sobre o controle interno das policiais no Brasil serem assuntos já debatidos em bancas de mestrados e doutorados, após várias consultas bibliográficas, via internet e acervo literário, não foram encontradas publicações que se relacionassem, na integralidade, com a proposta desta pesquisa. Nada responde sobre as inquietações do problema proposto, direcionado, especificamente, sobre o efeito da pena, mas não de forma teórica ou normalizada, e sim, sobre um olhar prático, mensurável, estatístico e descritivo.

No Estado do Amazonas observam-se raros estudos acerca do controle interno das instituições policiais, também, pouco explorado sobre o controle interno da Polícia Civil, podendo esta pesquisa contribuir de forma significativa para as demais que estão por vir sobre a perspectiva da mesma abordagem.

REFERÊNCIAS

ALVES, Léo da Silva. **Estudos de Direito Administrativo Disciplinar**. Brasília: Rede, 2013.

ALVES, Armando Carlos. Forças de segurança e legitimação policial. **Revista Unidade**. Porto Alegre, n. 30, p.05-12, abr./jun.1997.

AMAZONAS. Lei nº 3.278/2008 de 21 de julho de 2008. Institui o regime disciplinar dos servidores do Sistema de Segurança Pública do Estado do Amazonas. Disponível em: <<https://pm.am.gov.br/portal/imagens/arquivos/86c5077d4ae386f80f7c70b11a193853.doc>>. Acesso em: 22 out. 2017.

ARAÚJO, Marcelo; SANCHEZ, Oscar Adolfo. **Corrupção e os controles internos do Estado**. Lua Nova. São Paulo, n. 65, 2005. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php - 64452005000200006&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 13 nov. 2017.

ARAÚJO, Osvaldina dos Santos. **O controle da atividade policial: um olhar sobre a ouvidoria do sistema de segurança pública do Estado do Pará**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2008.

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Manual de Direito Penal: parte geral**. São Paulo: Saraiva, 2000.

BATISTA, Nilo. **Introdução Crítica ao Direito Penal Brasileiro**. Rio de Janeiro: Revan, 2005.

BAYLEY, David H. **Padrões de policiamento: uma análise comparativa internacional**. São Paulo: Edusp, 2001.

BARROS E SILVA, Cláudio. Controle Interno e externo da Polícia. In: _____. **Cultura, Estrutura e Código policial**. Col. Polícia e democracia. Porto Alegre: CORAG, 2002, p. 114, v.3.

BECCARIA, Cesare. **Dos delitos e das penas**. São Paulo: Martin Claret, 2003.

BICUDO, Tatiana Viggiani. **Por que punir? Teoria geral da pena**. São Paulo: Saraiva, 2015.

BITTNER, Egon. **Aspectos do trabalho policial**. São Paulo: Edusp, 2002.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Lisboa: Difel, 2010.

BRAGA, Raquel Willadino. **Arquiteturas organizacionais, modelos de gestão e indicadores de eficiência das corregedorias e ouvidorias de Polícia**. Disponível em:<http://www.mj.gov.br/senasp/pesquisas_aplicadas/anpocs/arqui_org_gest_raquel.htm>. Acesso em: 22 out. 2017.

BRASIL. **Código Penal**. Organização dos textos, notas remissivas e índices por Luiz Flavio Gomes, 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

_____. **Constituição Federal**. Organização dos textos, notas remissivas e índices por Luiz Flávio Gomes, 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

_____. Nota técnica do fórum brasileiro de segurança pública. **As corregedorias dos órgãos de segurança pública no Brasil**, 2012. Disponível em:<http://www.forumseguranca.org.br/storage/publicacoes/lote_02_2016_12_12/FBSP_Pact_o_federativo_financiamento_seguranca_publica_brasil_2014.pdf>. Acesso em: 22 out. 2017.

BRODEUR, Jean-Paul. **Como reconhecer um bom policiamento**. São Paulo: Edusp, 2002.

BOZZA, Fábio da Silva. **Teorias da Pena: do discurso jurídico à crítica criminológica**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

BUENO, Samira. **Controle Social da Atividade Policial: a experiência da primeira ouvidoria de polícia do país**. VI Congresso CONSAD de Gestão Pública. Centro de Convenções Ulysses Guimarães, Brasília/DF, 2013.

CANCELLI, Elisabeth. **O mundo da violência: a polícia na era Vargas**. Brasília/DF: UnB, 1993.

CANO, Ignácio; DUARTE, Thais Lemos. **Análise das atividades correcionais no Brasil (Relatório de Pesquisa)**. Belo Horizonte, 2011. Disponível em:<<http://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/389/181>>. Acesso em: 22 out. 2017.

CANO, Ignácio; DUARTE, Thais Lemos. As corregedorias dos órgãos de segurança pública no Brasil. **Revista Brasileira de Segurança Pública**. São Paulo, v.8, n.2, 84-108, Ago/Set 2014.

_____. Uso da força e limite legal. In: Seminário Internacional Polícia e Sociedade democrática: desafios para o século XXI. Porto Alegre. **Anais...** Porto Alegre, CORAG, 2000, p.123-135.

_____; DUARTE, Thais Lemos. As corregedorias dos órgãos de segurança pública no

Brasil. **Revista Brasileira de Segurança Pública**. São Paulo. V.8, n. 2, p. 84-108, Ago/Set 2014.

CARVALHO, Antonio Carlos Alencar. **Manual de processo administrativo disciplinar e sindicância**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

CARVALHO NETO, Inácio de. **Aplicação da Pena**. São Paulo: Método, 2013;

CARVALHO, Maria de Fátima Graça. Estado Policial *versus* Estado de Direito. In: 3º Seminário internacional Polícia e Sociedade democrática: o estado democrático de direito e as instituições policiais. Porto Alegre. **Anais...** Porto Alegre, CORAG, 2002, p. 89-94.

CARVALHO, Marina Wanderley Vilar de. **Penas alternativas e histórias de vida: narrativas e encontros com a justiça**. 2009. Disponível em: <https://app.uff.br/slab/uploads/2009_d_Marina.pdf>. Acesso em: 24 set. 2017.

CARVALHO, Salo de. **Pena e garantias**. 2. ed., rev./atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

COELHO, Walter. **Teoria Geral do Crime**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1998, v.1.

COSTA, José Armando. **Processo Administrativo Disciplinar: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

CUBAS, Viviane de Oliveira. “Accountability” e seus diferentes aspectos no controle da atividade policial no Brasil. **Dilemas: Revista de Estudos de Conflitos e Controle Social**, v.3, n. 8, abr./mai./jun. 2010, p. 77-99.

FREITAS, Izaías Dantas. **A finalidade da pena no Direito Administrativo Disciplinar**. Brasília: Revista de Informação Legislativa, 1999.

FACHIN, Odília. **Fundamentos de Metodologia**. São Paulo: Saraiva, 2006.

FOUCAULT, Michel; **Vigiar e punir: nascimento da prisão**. Tradução de Raquel Ramalhete. Petrópolis: Vozes, 2014. Título original *Surveiller et punir*.

FURASTÉ, Pedro Augusto. **Normas Técnicas para o Trabalho Científico: Explicação das Normas da ABNT**. Porto Alegre: Dáctilo Plus, 2013.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. São Paulo: Atlas S.A., 1999.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2012.

GREENE, Jack R. **Administração do trabalho policial**. São Paulo, EDUSP, 2002.

HAGEN, Acacia Maria Maduro . **O trabalho policial: estudo da Polícia Civil do Estado do Rio Grande do Sul**. São Paulo: IBCCRIM - Instituto Brasileiro de Ciências Criminais, 2006.

HARTMANN, Fernando; ROSA Jr., Norton Cezar (org). **Violências e contemporaneidade**. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 2005. 150p.

HOLLANDA, Cristina Buarque de. **O problema do controle da Polícia**. Rio de Janeiro: SESC, 2007.

KARAM, Maria Lúcia. **Segurança pública e processo de democratização**. Revista Discursos Sediciosos. Rio de Janeiro, Instituto Carioca de Criminologia, n. 5/6, p. 169-193, 1999.

KELSEN, Hans. **Teoria Geral do Direito e do Estado**. São Paulo. Martins Fontes, 2005.

LEMGRUBER, Julita. **Quem vigia os vigias? Um estudo sobre controle externo da polícia no Brasil**. Rio de Janeiro: Record, 2003.

LISZT, Franz Von. **A ideia do fim do direito penal**. São Paulo. Rideel. 2005.

LIMA, Renato Sérgio de; PAULA, Liana de. **Segurança pública e violência: o estado está cumprindo seu papel?** São Paulo: Contexto, 2006.

LEVIN, Jack; FOX, James Alan. **Estatística para Ciências Humanas**. Tradução: Alfredo Alves de Farias, revisão técnica Ana Maria Lima de Farias. São Paulo: Pearson Prentice, 2004.

MARQUES, Archimedes. **Corregedoria da Polícia Civil**. Disponível em: <http://www.soleis.com.br/artigos_policia.pdf>. Acesso em: 29 mar. 2017.

MARIMON, Saulo Bueno. **Violência policial e mecanismos de controle interno: a atuação da Corregedoria-Geral de Polícia no Estado do Rio Grande do Sul (1999-2004)**. Porto Alegre: Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 2007.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2004.

MENEZES, Anderson de. **Teoria Geral do Estado**. Rio de Janeiro. Forense, 1967.

MENEZES, Sidraki da Silva. **Atividade Policial: direitos e garantias individuais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

MESQUITA NETO, Paulo. Violência policial no Brasil: abordagens teóricas e práticas de controle. In: PANDOLFI, Dulce Chaves et al. (Org). **Cidadania, justiça e violência**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999, p. 132-4.

MICHEL, Maria Helena. **Metodologia e Pesquisa Científica em Ciências Sociais**. São Paulo: Atlas, 2009.

MIRABETE, Julio Fabbrini. **Manual de direito penal**. São Paulo: Atlas, 2016.

MORRIS, Norval; TONRY, Michael.(Org.) **Policiamento moderno**. São Paulo: Edusp, 2003.

BATISTA, Nilo. **Introdução Crítica ao direito penal brasileiro**. Rio de Janeiro: Revan, 2005.

OLIVEIRA JR, Emmanuel S. Nunes de. **A corregedoria e a ação letal da polícia paulista**. Disponível em: <http://www.mj.gov.br/senasp/pesquisas-aplicadas/anpocs/correg_acao_letal_emmanuel.htm>. Acesso em: 22 out. 2006.

PERALVA, Angelina. **Violência e democracia: o paradoxo brasileiro**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

PINHEIRO, Paulo Sérgio. Violência, crime e sistemas policiais em países de novas democracias. **Tempo Social**. São Paulo, v. 1, n. 9, p. 43-52, maio 1997.

_____. A polícia e os movimentos sociais no Brasil. In: BISMAEL. B. Moraes. (Org.). **O papel da polícia no regime democrático**. São Paulo, 1996, p. 17-32.

RATTON, José Luis; BARROS, Marcelo (Org.). **Polícia, democracia e sociedade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

REALE, Miguel. **Teoria Tridimensional do Direito**. São Paulo: Saraiva, 1994

ROIG. Rodrigo Duque Estrada. **Aplicação da pena: limites, princípios e novos parâmetros**. São Paulo: Saraiva, 2015.

RUCHE, Georg; KIRCHHEIMER, Otto. **Punição e estrutura social**. Rio de Janeiro: Revan, 2004.

SANTIN, Valter Foletto. **Controle Judicial da Segurança Pública**: eficiência do serviço na prevenção e repressão ao crime. São Paulo. Verbatim, 2004.

SOUZA, João Ricardo Carvalho de. **Controle externo da atividade policial**. Brasília: Câmara dos Deputados. Consultoria Legislativa, 2001.

SOUSA, Emanuel Bruno Lopes de. **Controle das polícias**: agendas, reformas e (novas) práticas. Tese (Doutorado em Política Social)- Universidade Federal Fluminense, Escola de Serviço Social, 2014.

STUMPF, Paulo Umberto. **O princípio constitucional da dignidade humana**: fundamentos éticos e morais. Belo Horizonte: O Lutador, 2010.

TAVARES, Marcelo Leonardo; SANTOS, Estêvão Gomes Corrêa dos. Cassação de aposentadoria: o caminho do meio. **Revista de Informação Legislativa**: RIL, v. 53, n. 212, p. 81-100, out./dez. 2016.

TEIXEIRA, Alessandra; HADDAD, Eneida; SINHORETTO, Jacqueline. Repensando a metodologia da produção e dados criminais. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**. São Paulo, n. 55, p. 241-276, 2005.

TEMER, Michel. **Elementos de Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros editores, 2000.

TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. **Processo penal**. São Paulo: Saraiva, 1995. v.1.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**. São Paulo: Atlas, 2011.

WEBER, Thadeu. **Ética e Filosofia do Direito**: autonomia e dignidade da pessoa humana. Petrópolis: Vozes, 2013.

WEBER, MAX. **Conceitos básicos de sociologia**. São Paulo: Centauro, 2002.

_____. **Ciência e política**: duas vocações. São Paulo: Cultrix, 2005.

ZALEWSKI, Plínio. **Para bandidos, uma polícia bandida?** Zero Hora. Porto Alegre, 13 fev. 2003.

TAVARES DOS SANTOS, José Vicente. A violência como dispositivo de excesso de poder. **Revista Sociedade & Estado**. Brasília, UnB, v. 10, n. 2, julho-dezembro 1995, p. 281-298.

ZAMORA, Tomás. Uso da força e o limite legal. In: Seminário Internacional Polícia e Sociedade democrática: desafios para o século XXI. Porto Alegre. **Anais...** Porto Alegre, CORAG, 2000, p.137-141.

ZAVERUCHA, Jorge. O papel da ouvidoria de polícia. **Sociologias**. Porto Alegre, a. 10, n. 20, jun./dez. 2008, p. 224-235.