

O controle disciplinar exercido pela Controladoria Geral de Disciplina sobre a Polícia Militar do Ceará: uma análise das transgressões cometidas e dos registros de arquivamento/absolvição entre 2011 e 2016

The disciplinary control performed by the Controller General of Discipline on the Military Police from Ceará: an analysis of the transgressions perpetrated and of the archiving/acquittal records between 2011 and 2016

Luiz Paulo Nogueira Lino¹

RESUMO

Este trabalho aborda o exercício do controle disciplinar por parte da Controladoria Geral de Disciplina dos Órgãos de Segurança Pública e Sistema Penitenciário (CGD) sobre a atividade policial militar no Ceará, tendo como referência o período compreendido entre os anos de 2011 e 2016, haja vista ser aquele ano o primeiro de atuação da CGD e este o último que nos fornece dados consolidados acerca das ações desenvolvidas. O foco das observações recai especificamente sobre a quantidade de arquivamentos/absolvições registrados como solução de apurações disciplinares formais: sindicância, procedimento disciplinar

¹ Mestre em Planejamento e Políticas Públicas pela Universidade Estadual do Ceará (Uece). Bacharel em Administração pela Uece. Bacharel em Segurança Pública pela Academia de Polícia Militar General Edgard Facó (APMGEF). Especialista em Auditoria pela Uece. E-mail: htlpnl@hotmail.com

(PD), procedimento administrativo-disciplinar (PAD), conselho de disciplina (CD) e conselho de justificação (CJ). Para tanto, foi realizada pesquisa quantitativa no Sistema de Informação ao Cidadão (SIC), canal eletrônico de interação entre poder público e cidadão mantido pela Controladoria e Ouvidoria-Geral do Estado (CGE) no Portal da Transparência do Ceará. Com os resultados obtidos, foi possível compreender o comportamento dos dados relativos às apurações procedidas contra policiais militares (PM) na CGD e identificar como evoluíram os registros das espécies de solução acima mencionadas. Portanto, o texto expõe uma análise científica sobre um dos pontos da relação entre a Polícia Militar do Ceará e a CGD.

Palavras-Chave: Controle Disciplinar. Atividade Policial Militar. Arquivamento. Absolvção. Transgressão Disciplinar.

ABSTRACT

This study deals with the exercise of disciplinary control by the Controller General of Discipline of the Public Security Organs and Penitentiary System (CGD) on military police activity in Ceará, having as reference the period between 2011 and 2016, as the former year was CGD's first performance and the latter is the last one that gives us consolidated data about the actions developed. The focus of the remarks is specifically on the number of archiving/acquittals recorded as a solution to formal disciplinary findings: inquiry, disciplinary procedure (PD), administrative-disciplinary procedure (PAD), discipline board (CD), and council of justification (CJ). For this purpose, a quantitative survey was carried out with the Citizen Information Service (SIC), an electronic channel for interaction between public authorities and citizens held by the Controller's Office and State Ombudsman's Office (CGE) at the Transparency Portal from

Ceará. With the results obtained, it was possible to understand the behavior of the data related to investigations carried out against the military police (PMs) in CGD, as well as to identify how the records of the aforementioned species of solution evolved. Therefore, the text exposes a scientific analysis on one of the issues of the relationship between the Military Police from Ceará and CGD.

Keywords: Disciplinary Control. Military Police Activity. Archiving. Acquittal. Disciplinary Transgression.

1 INTRODUÇÃO

Tratar do controle disciplinar da atividade policial no Ceará nos remete, na verdade, à década de 1990. O primeiro marco importante dessa atividade fiscalizadora foi observado em 1997, quando foi criada pelo governo estadual, por meio da Lei nº 12.691, de 16 de maio de 1997 (CEARÁ, 1997), a Corregedoria Geral dos Órgãos de Segurança Pública (Cgosp),² órgão vinculado à Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social (SSPDS). A Cgosp fiscalizava a Polícia Militar do Ceará (PMCE), a Polícia Civil (PCCE) e o Corpo de Bombeiros Militar (CBM-CE), sendo que, por conta da sua vinculação à pasta citada, ocupava o mesmo patamar funcional dos órgãos fiscalizados.

A criação da Corregedoria significou a adequação do Ceará aos preceitos originários da Constituição Federal (CF) de 1988 no que implicava fortalecer a cidadania e aperfeiçoar o

² A criação da Ouvidoria Geral do Estado, da Secretaria da Segurança Pública e Defesa da Cidadania e da Cgosp ocorreu em 1997 como parte de uma política implantada na área de Segurança Pública, com o objetivo de enfrentar uma série de crises iniciadas com o chamado Caso França, que expôs o envolvimento de policiais civis e militares com a corrupção, o tráfico de drogas e outros crimes, fato que colocou em xeque a cúpula de Segurança Pública à época (BRASIL, 2000).

serviço público por meio do controle social, controle este corretamente pontuado por Albuquerque e Machado (2001) como forte característica de uma sociedade democrática, assim como defende Bueno (2013, p. 3), para quem “o controle é um pressuposto básico do regime democrático” quando se trata de controle dos atos públicos.

É claramente fundamental que agentes que lidam com questões tão sensíveis e possuem atribuições tão importantes tenham a observação externa constante e vigilante de suas ações.

Como a atividade policial pode incorrer em excessos por fazer uso da força em nome do Estado, exige-se, dessa forma, mecanismos de controle externo para repressão aos eventuais desvios de conduta dos policiais, combate à impunidade e bloqueio das interferências na atividade correicional. (FREIRE, 2009, p. 14)

Exercendo controle interno, a Cgosp possuía a atribuição tão somente de apurar denúncias de desvio de conduta e, caso restasse comprovado o cometimento de transgressão disciplinar após a apuração formal cabível, sugerir uma sanção conforme cada caso. Logo, o corregedor-geral não possuía a atribuição legal de aplicar diretamente qualquer sanção disciplinar, isso porque as apurações concluídas eram remetidas aos respectivos órgãos, para que seus gestores máximos deliberassem acerca da solução final dos feitos.

Apesar de a corregedoria representar um importante avanço para a sociedade cearense, pois sua existência produziu efeitos positivos iniciais sobre a segurança pública, em especial sobre a PMCE, os anos que se seguiram a 1997 expuseram, paulatinamente, falhas relevantes do, à época, recente trabalho

correcional. Tal atividade, aliás, apenas adquiriu importância no contexto nacional com a consolidação da CF de 1988. Dessa maneira, Brasil e Sousa (2011) relatam que poucas vezes as práticas policiais foram submetidas a avaliações sistemáticas – internas ou externas – ou mesmo expostas a críticas diante dos diversos setores sociais.

E sendo a Polícia Militar o maior órgão dentre os fiscalizados, foi consequência natural que também se tornasse o indicador mais representativo desse cenário. O acúmulo de processos disciplinares tornou-se uma constante durante a década passada, e isso foi potencializado com a elevação substancial da demanda, principalmente após a implantação do programa Ronda do Quarteirão e o incremento de agentes nas fileiras da PMCE. Foram acrescentados cerca de 1.000 policiais militares por ano ao efetivo da corporação em 2007, 2009 e 2010. Surge também como um fator importante nesse contexto a tentativa de adequação do estado do Ceará ao Plano Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça, cujas diretrizes contemplavam, entre outros aspectos, o aperfeiçoamento do controle disciplinar sobre os órgãos e agentes da segurança pública.

Dessa forma, a defesa de políticas públicas de segurança baseadas na gestão disciplinar como forma de reduzir os índices de violência policial passou a ser considerada com maior prioridade (CALDEIRA, 2000; NEME, 1999). Cano (2005, p. 1) amplia essa visão e fundamenta os seus argumentos a respeito dos aspectos do controle da atividade policial.

Todas as agências públicas precisam de controle social para garantir o cumprimento de suas funções de forma satisfatória. No caso da polícia, depositária do monopólio estatal da violência legítima, esta necessidade é ainda mais peremptória, pois um desvio de

conduta pode ter consequências dramáticas.

Dado esse cenário instalado no decorrer dos anos 2000 de certo descrédito do trabalho da Cgosp e, principalmente, de agravamento das reclamações em torno do desempenho dos policiais militares cearenses, o governo estadual toma uma decisão importante e em 2011 cria a Controladoria Geral de Disciplina dos Órgãos de Segurança Pública e Sistema Penitenciário (CGD),³ um órgão com características singulares se comparado a todos os outros que exercem a mesma função nos demais estados da Federação.

Para tanto, foi necessária a modificação do texto da Constituição do Ceará pela Emenda nº 70, de 18 de janeiro de 2011,⁴ que acrescentou à referida Carta o art. 180-a., e este, por sua vez, contemplou a CGD como um órgão componente da estrutura da Administração Direta estadual (CEARÁ, 2011a). Naturalmente, foi também necessária a edição de uma norma específica que contivesse os parâmetros legais de organização e atuação da CGD. Por isso, foi sancionada a Lei Complementar nº 98, de 13 de junho de 2011, instrumento que efetivou a criação do órgão de controle e deu forma legal aos seus principais aspectos (CEARÁ, 2011b).

3 O controle interno das polícias no Ceará deixou de ser competência de um órgão de assessoramento da SSPDS. Criou-se a CGD para substituir a Cgosp com formato e atuação independentes dos quadros da SSPDS, dotada de autonomia administrativa e financeira e ainda com status de secretaria de Estado. Vinculou-se à Administração Pública Direta e, portanto, ao Poder Executivo como órgão auxiliar de assessoramento superior (SOUZA, 2014, p. 125). Segundo o mesmo autor, “pode-se conjecturar a ideia de que a reinserção do controle das polícias pode ter sido impulsionada pela letargia nas apurações e pela ‘tolerância’ ante as denúncias de transgressões policiais, e a constatação pública pela imprensa local da existência de processos disciplinares parados há dez anos”.

4 A emenda à Constituição Estadual do Ceará 70/2011 criou o artigo 180-a., que traz a seguinte redação: “O Poder Executivo instituirá, na forma da lei, a Controladoria Geral de Disciplina dos Órgãos de Segurança Pública e Sistema Penitenciário, de controle externo disciplinar, com autonomia administrativa e financeira, com objetivo exclusivo de apurar a responsabilidade disciplinar e aplicar as sanções cabíveis aos militares da Polícia Militar, militares do Corpo de Bombeiros Militar, membros das carreiras de Polícia Judiciária e membros da carreira de Segurança Penitenciária”.

2 PRINCIPAIS ASPECTOS DA CRIAÇÃO DA CGD

Devemos ressaltar que a substituição da Cgosp pela CGD não significou apenas uma simples mudança de nomenclatura pois, enquanto o órgão extinto era vinculado operacionalmente à SSPDS e não possuía poder decisório sobre os entes fiscalizados, o órgão criado recebeu status de secretaria de Estado e a atribuição de controle externo disciplinar para agir com poder decisório próprio sobre suas demandas. O espectro de atuação exercido foi ampliado pelo Estado, na medida em que tanto o rol de fiscalizados como o rol de atribuições foram expandidos desde 2011. Contudo, destacamos que as atividades de controle são conduzidas por servidores pertencentes aos mesmos entes controlados, já que a CGD não possui o seu próprio corpo técnico efetivo de agentes. Essa é a principal razão para acreditarmos muito mais em uma natureza híbrida da controladoria, uma vez que possui, simultaneamente, definição legal de órgão de controle externo e estrutura funcional típica de controle interno.

Não obstante, outras mudanças foram mais claras e notórias. A CGD foi criada como ente mais autônomo em relação ao Poder Executivo estadual, visto que possui orçamento próprio, subordina-se apenas ao governador do Estado e é independente em relação à SSPDS, pois ambas ocupam o mesmo escalão. A distribuição de competências também foi um ponto de inflexão decorrente do surgimento da CGD. O controlador-geral de disciplina⁵ passou a concentrar atribuições amplas e até com precedência sobre os gestores

⁵ O cargo de provimento em comissão de controlador-geral de disciplina, conforme o art. 4º da lei complementar 98/2011, é de livre nomeação e exoneração pelo governador do Estado, sendo requisitos para sua investidura o bacharelado em Direito, conduta ilibada e a ausência de qualquer vínculo funcional com os órgãos da segurança pública ou do sistema penitenciário (CEARÁ, 2011b).

máximos dos órgãos controlados quanto ao aspecto disciplinar. Mas um dos principais objetivos da mudança ocorrida com esse tipo de controle foi o seu aperfeiçoamento. Buscou-se, em termos gerais, melhorar a qualidade da segurança pública prestada à sociedade, como expressa o autor mencionado a seguir, que se refere à CGD.

O trabalho de correição desenvolvido é de fundamental importância para o desempenho dos policiais militares, haja vista desencorajar a prática de atos ilícitos por agentes da segurança pública e garantir à sociedade acolhimento e segurança contra desvios de conduta desses profissionais. (SILVA, 2013, p. 6)

De maneira prática, desde 2011 a própria CGD – ao contrário da Cgosp – possui a competência de, além de investigar, aplicar sanções aos agentes comprovadamente transgressores. Quanto às sanções mais gravosas previstas na Lei nº 13.407, de 21 de novembro de 2003 – Código Disciplinar dos Militares Estaduais do Ceará (CDME) –, por exemplo, em casos de demissão e expulsão, apenas o controlador-geral de disciplina possui competência legal para aplicá-las,⁶ além do próprio chefe do Executivo (CEARÁ, 2003). Em contrapartida, os comandantes-gerais da PMCE e do CBMCE perderam a autoridade de sequer instaurar os processos administrativos que precedem tais decisões – procedimento administrativo-disciplinar (PAD), conselho de disciplina (CD) e conselho de justificação (CJ).⁷ Além disso, ressaltamos também a capacidade

6 Esclarecemos que no caso dos oficiais há um rito peculiar e a competência do controlador-geral é mitigada: o oficial submetido a CJ e julgado indigno do oficialato apenas será expulso/demitido após a apreciação da decisão pelo Tribunal de Justiça, sendo que o ato final de afastamento definitivo das fileiras da respectiva corporação é tomado pelo governador do Estado.

7 São três espécies de processo regular previstas no art. 71 da lei 13.407/2003 (CDME) com finalidades semelhantes: apurar as condições de o militar permanecer nos quadros de sua

que o controlador-geral possui de avocar processos disciplinares originados nos entes fiscalizados, como a PMCE, e rever as soluções finais, fazendo prevalecer suas decisões.

Abordaremos pontos próprios desse tema logo após a explanação colocada em seguida, que trata das outras formas e fontes de controle do trabalho policial militar como modo de auxiliar a contextualização do objeto de pesquisa no cenário que lhe é diretamente correlato, considerando sempre que temos como foco a observação do trabalho da CGD sobre a PMCE quanto aos procedimentos disciplinares concluídos com arquivamento da denúncia ou a absolvição do policial militar (PM) investigado.

3 O CONTROLE DA ATIVIDADE POLICIAL MILITAR NO CEARÁ

Apesar de o foco deste estudo concentrar-se sobre a gestão disciplinar exercida em relação à atividade policial militar no Ceará, não podemos deixar de compreender o contexto em que se insere essa relação, ou seja, o gênero correspondente à fiscalização da atividade policial militar. Dessa forma, destacamos outros órgãos – além da CGD – que realizam essa atividade no estado, tanto em âmbito interno quanto em âmbito externo. Entretanto, é indiscutível que a questão do controle da atividade policial, por seus vários aspectos, constitui tema de elevada complexidade (BEATO FILHO, 1999).

Primeiramente, tratamos dos entes de controle externo e citamos o Ministério Público (MP), entidade à qual cabe a missão

corporação. Essas espécies se diferenciam entre si por seus sujeitos passivos: o PAD é cabível a praças que possuem menos de dez anos de serviço, o CD abrange as praças que possuem dez anos de serviço ou mais e o CJ é aplicável exclusivamente aos oficiais, independentemente do tempo de serviço que possuam.

constitucional de fiscalizar externamente a atividade policial.

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

[...]

VIII – exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior (BRASIL, 1988)

Porém, parte considerável do controle exercido pelo MP concentra-se sobre as atividades de polícia judiciária (SOUZA, 2001), o que não significa que o *Parquet* não exerça supervisão também sobre os atos realizados no pleno exercício da atividade policial militar, haja vista as investigações já ocorridas em parceria entre o MP local e a CGD. Timbó (2015, p. 39) define como compreende tal função exercida pelo MP ao focar o controle da Polícia Civil do Ceará (PCCE em seus estudos.

O controle externo da atividade policial realizado pelo Ministério Público deve ser compreendido como esse conjunto de normas que regulam a fiscalização exercida pelo *Parquet* em relação à Polícia, tendo como objetivos, dentre outros, a defesa dos direitos humanos, a prevenção ou correção de ilegalidades e abuso de poder relativos à atividade de investigação criminal e a probidade administrativa na atividade policial.

Permanecendo no nível externo de controle, há também o tipo de fiscalização exercida pelo Poder Legislativo com o auxílio dos Tribunais de Contas. Fica a cargo desses entes a supervisão da administração pública sob seus aspectos financeiro, patrimonial, contábil e orçamentário, conforme a Seção IX da CF de 1988 (BRASIL, 1988). Verificamos, assim,

que o exercício dessa competência abrange diretamente as polícias militares e todos os demais órgãos que compõem a estrutura da Administração Direta nos estados da Federação e no Distrito Federal.

O Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE-CE), em âmbito local, é o responsável por promover as fiscalizações dessa natureza nos setores do próprio Estado e, recentemente, nos municípios. Mas esse trabalho vai além dos parâmetros citados e pode ser replicado em outras searas do poder público. As ações de controle podem afetar fatores mais complexos, como a eficiência da gestão pública, princípio que ganha cada vez mais importância em todo o contexto nacional. Como exemplo e referência para tal observação, apontamos a auditoria operacional realizada pelo TCE sobre a PMCE em meados do ano de 2012, sob o escopo de aferir aspectos ligados ao desempenho institucional da corporação.⁸

Não podemos deixar de mencionar ainda o Conselho Estadual de Segurança Pública (Consesp),⁹ criado no âmbito do Poder Executivo estadual em meados de 2007 sob a perspectiva de materializar uma política de gestão da segurança pública baseada na democracia. A ideia do Consesp era reunir entidades do Estado e da sociedade civil organizada na formatação e fiscalização das políticas públicas de segurança, o que implicaria a formação de uma espécie de controle externo sobre a atividade policial. Porém, o que observamos atualmente é um órgão pouco atuante e praticamente inócuo no cenário da segurança pública

8 Na ocasião, o programa Ronda do Quarteirão foi o foco específico dos questionamentos, haja vista o aporte de recursos concentrados pelo poder público em sua implantação desde o ano 2007.

9 O Consesp possui estrutura de órgão colegiado, com 13 membros representativos, os quais possuem as mais diversas origens, como a Defensoria Pública, a Ordem dos Advogados do Brasil do Ceará (OAB-CE), a PMCE, o Corpo de Bombeiros, a PCCE, a Assembleia Legislativa, o MP e a Câmara Municipal de Fortaleza, entre outros.

local. Em razão disso, principalmente, podemos considerar o Consesp como uma medida relegada pelo próprio poder público ao esquecimento em cerca de apenas 10 anos, pois muitas de suas potencialidades permanecem inexploradas.

Já na esfera do controle interno, encontramos um órgão relevante para esta pesquisa, a Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado (CGE, pasta responsável pelo monitoramento do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo (SOU)). No caso do Ceará, o SOU caracteriza-se por contemplar o recebimento e processamento de manifestações e até mesmo denúncias recebidas da sociedade sobre a conduta de agentes públicos no exercício de suas funções. Contudo, é válido destacar que o SOU, muito embora receba reclamações dessa natureza, não funciona como um campo primário de apuração disciplinar, mas como um instrumento de acompanhamento da gestão pública. Contudo, há autores que divergem desse modelo de ouvidoria e acreditam em órgãos mais autônomos.

A Ouvidoria deve ser um órgão autônomo, no sentido de que seu titular seja escolhido por órgão independente do poder fiscalizado. A autonomia precisa ser não apenas funcional, mas também orçamentária. Desse modo, evita-se que a Ouvidoria possa, por exemplo, vir a ser “asfixiada financeiramente”, pelo governador de plantão. Ou seja, caso o ouvidor não se comporte de acordo com a vontade do Executivo, ele poderia cortar o fluxo financeiro destinado à instituição. (ZAVERUCHA, 2008, p. 226)

A PMCE possui um discreto setor de ouvidoria vinculado funcionalmente à CGE, cujo responsável – o ouvidor – é um agente da própria corporação. Nesse setor, as atividades são exercidas ainda de forma bastante incipiente, dadas as

deficiências de autonomia e estrutura. Quando se trata de reclamação ou denúncia cujo conteúdo abrange atos lesivos à disciplina militar, a ouvidoria da PMCE exerce o papel de canal de encaminhamento de demanda, pois, nesses casos, cabe-lhe apenas direcionar o fato aos setores competentes da própria Polícia Militar ou de outros órgãos, como a CGD. Por isso, muitas críticas são feitas ao trabalho desenvolvido pelo SOU, e o que se questiona mais fortemente é a sua subutilização ao não atuar no campo disciplinar. Fato é que muitos são os entes que fiscalizam a atividade policial e essa é a realidade de vários estados do Brasil, como exemplifica o texto a seguir, que trata da situação do Distrito Federal.

O controle é feito por meio de ouvidorias, Corregedoria de Polícia, entes do Legislativo, Executivo, Judiciário, além de Ministério Público e um órgão de classe de maior visibilidade à matéria. Cabe ressaltar que não são os únicos meios de acesso ao controle da PMDF, mas despontam em nível distrital como os mais influentes. (SILVA, 2008, p. 6)

4 A ATIVIDADE DA CGD SOBRE A PMCE EM NÚMEROS

Conhecendo as bases de criação da CGD e a sua posição no contexto local, prosseguimos com a abordagem específica das principais ações que representam, de fato, o trabalho exercido por esse órgão sobre a PMCE. Partimos do pressuposto que o controle disciplinar realizado pela CGD em relação à atividade policial militar baseia-se em determinados procedimentos operacionais que, se identificados fielmente, são capazes de esclarecer como funciona essa relação entre

controlador e controlado.

Buscamos conhecer os principais indicadores dos processos disciplinares procedidos e concluídos no período de referência (2011-2016), como seu quantitativo total, o quantitativo de policiais militares submetidos a esses feitos e o quantitativo de PM sancionados. Para tanto, realizamos pesquisa quantitativa na CGD pelo Sistema de Informação ao Cidadão (SIC), ferramenta de contato entre Estado e sociedade mantida pelo SOU no Portal da Transparência do Ceará.

A coleta de dados ocorreu em dois momentos, sendo que o primeiro tratou de dados relativos às quantidades de procedimentos instaurados e PM investigados, enquanto o segundo tratou dos dados relativos aos registros de arquivamento/absolvição entre os policiais militares. O primeiro momento, pois, correspondeu à solicitação realizada em meados de janeiro de 2017. A decorrente resposta foi registrada sob o protocolo virtual nº 0362337/2017 e forneceu dados já organizados e devidamente resumidos em tabelas, o que tornou mais claras as informações obtidas.

No segundo momento, em meados de agosto de 2017, após novo registro de solicitação, a resposta foi registrada sob o protocolo virtual nº 6442634/2017. Porém, foram fornecidos nessa ocasião dados brutos. Na verdade, foi obtida tão somente uma extensa tabela distribuída em 55 folhas, da qual constavam as principais informações referenciais (número de protocolo, espécie de procedimento, posto/graduação do PM investigado, natureza da solução e número do *Diário Oficial* com data e número da página de publicação) dos mais de 2.000 procedimentos formalizados na CGD de 2011 a 2016 contra PM. Diante disso, este pesquisador, com o devido auxílio e

base nas referências fornecidas, realizou exaustiva e detalhada pesquisa em todas as edições do *Diário Oficial do Estado* (DOE) nas quais houvesse publicação de solução punitiva ligada aos mais de 700 casos de sanção, verificando, uma a uma, cada decisão proferida com a aplicação de reprimenda e tabulando os dados identificados.

Em ambos os momentos da pesquisa o procedimento seguido foi semelhante, com o registro inicial de solicitação no endereço eletrônico do Portal da Transparência, cujo encaminhamento foi realizado diretamente à CGD, na qual, por sua vez, a Assessoria de Desenvolvimento Institucional foi o setor responsável por colher os dados solicitados e preparar as respectivas respostas, da forma expressa anteriormente. Ressaltamos também que a obtenção dos dados não decorreu de qualquer condição social ou funcional do pesquisador, pois esses tipos de consulta ao poder público são um direito do qual dispõe todo cidadão, havendo, para tanto, apenas a restrição aos dados classificados como confidenciais ou sigilosos.

De posse dessas informações, é possível observar as decisões publicadas no DOE quanto às apurações procedidas pela CGD em desfavor de policiais militares. No ano de criação do órgão, percebemos uma espécie de adequação do novo modelo de controle disciplinar ao contexto estadual, pois os números de procedimentos instaurados e de agentes investigados foi bastante reduzido. Nesse ano foram instaurados nove processos regulares, o que implicou a investigação de condutas cometidas por apenas 15 policiais militares, sendo 10 por CD, quatro por sindicância e um por PAD.

Já no ano seguinte, 2012, verifica-se a elevação notória do número de processos disciplinares instaurados, 187 no total.

Figuraram no polo passivo 279 policiais militares. Esse total de investigados foi decorrente da submissão de 169 deles a sindicância, 59 a CD, 45 a PAD, três a PD e ainda três oficiais a CJ. Sem dúvida, impulsionou esses números a greve dos policiais militares realizada na passagem do ano de 2011 para 2012, acontecimento que marcou a segurança pública do Ceará.¹⁰

Em 2013, os números experimentaram um acréscimo acentuado e chegaram – considerando o tempo de atuação da CGD entre os anos 2011 e 2016 – ao ápice do volume de trabalho correicional já registrado. Nesse período foram instaurados 366 procedimentos no total, que culminaram na investigação de 575 policiais militares. Desse universo, 242 responderam a sindicância, 179 responderam a CD, 91 a PAD, 46 a PD e 17 oficiais foram submetidos a CJ.

No ano de 2014, em contraponto, houve decréscimo no número de procedimentos instaurados, sendo 252 ao todo, nos quais figuraram como investigados 424 policiais militares. A divisão por espécie de apuração indica 242 policiais militares submetidos a sindicância, 129 a CD, 35 a PAD, sete a PD e 10 a CJ. Houve ainda, de acordo com a própria CGD, uma demissão ocorrida de forma sumária, decorrente de decisão judicial.

Em 2015, constatamos nova redução na quantidade de processos regulares realizados pela CGD em comparação aos dois anos anteriores. No total, foram instaurados 209 procedimentos em desfavor de 331 policiais militares, sendo que 154 foram investigados por sindicância, 114 por CD, 31

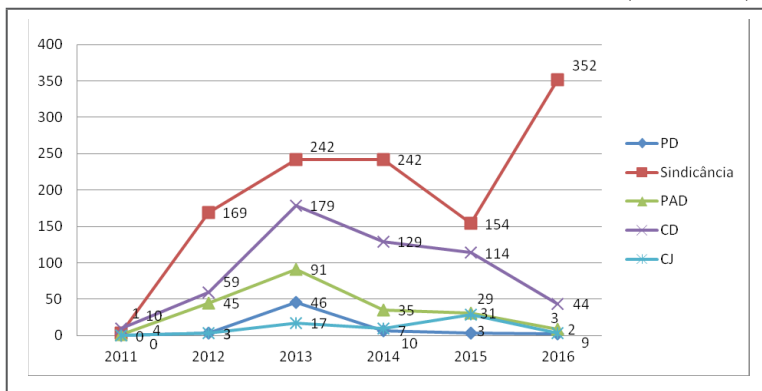
10 Por conta do movimento paredista deflagrado por parte significativa do efetivo da PMCE no fim de 2011, a sociedade cearense passou por momentos tensos, sendo que no último dia de greve, 3 de janeiro de 2012, o comércio, as escolas, os bancos e até a Prefeitura de Fortaleza encerraram suas atividades de forma abreviada devido ao caos instalado (PORTAL DE NOTÍCIAS G1, 2012). Depois desses acontecimentos, como decorrência direta, os principais líderes da categoria naquela ocasião chegaram a cargos eletivos no Poder Legislativo, nas três esferas.

por PAD, apenas três por PD e 29 oficiais por CJ. Com relação ao aumento expressivo de oficiais submetidos a CJ, observamos que a maioria deles incorreu na mesma acusação, que foi decorrente da participação em um vídeo de manifesto de apoio à campanha eleitoral de um candidato ao cargo de deputado estadual no pleito local de 2014.

Por fim, em relação a 2016, último ano do período analisado, constatamos nova elevação dos números demonstrativos do desempenho apuratório da CGD – não igual a 2013, mas aproximando-se bastante dos números referentes a 2014. Foram instaurados 239 procedimentos administrativos em desfavor de 410 policiais militares, dos quais 352 foram sob a forma de sindicância, 44 de CD, nove de PAD, dois de procedimento disciplinar (PD) e apenas três de CJ.

Para que tenhamos uma compreensão sistematizada das informações expressas anteriormente, elaboramos o Gráfico 1, do qual consta a evolução dos dados ano a ano.

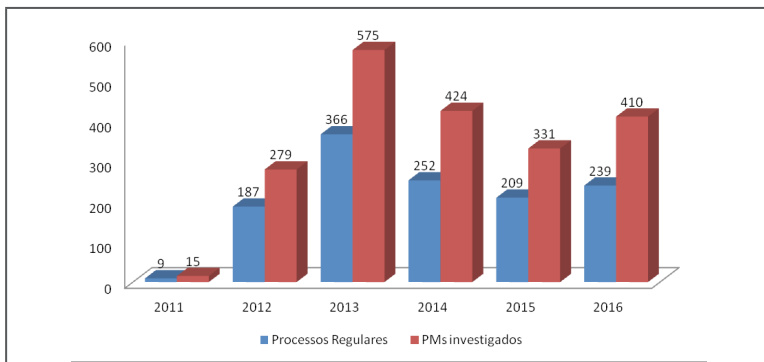
Gráfico 1: Procedimentos instaurados no âmbito da CGD (2011-2016)



Fonte: Controladoria Geral de Disciplina dos Órgãos de Segurança Pública e Sistema Penitenciário (2017).

Sob o mesmo escopo do Gráfico 1, fazemos a seguir referência aos números correspondentes ao total de procedimentos instaurados no âmbito da CGD – considerando as cinco espécies já descritas – e ao quantitativo geral de policiais militares submetidos a esses processos.

Gráfico 2: Procedimentos instaurados em relação a PM investigados (2011-2016)



Fonte: Controladoria Geral de Disciplina dos Órgãos de Segurança Pública e Sistema Penitenciário (2017).

Tratados os procedimentos apuratórios inerentes ao controle disciplinar, voltamos o foco para outra variável relevante e passamos a analisar a aplicação de sanções disciplinares aos PM, tomando como base as decisões proferidas pela CGD com publicação no DOE, meio que confere plena eficácia administrativa aos atos tomados pelo órgão. Nesse contexto, verificamos os instrumentos mais incisivos de controle disciplinar, as punições disciplinares.

No ensejo, especificamos os gêneros de solução – absolvição, arquivamento¹¹ ou sanção – cabíveis aos

11 Em termos gerais, o arquivamento ocorre por inexistência de provas, inexistência de conduta transgressora ou extinção da punibilidade (prescrição ou decadência); já a absolvição é a

procedimentos administrativos. Seguindo uma ordem crescente de rigor, temos como tipo mais brando de sanção a repreensão, que se limita apenas a um simples registro escrito nos assentamentos funcionais do sancionado. A próxima espécie punitiva é a chamada permanência disciplinar, sanção que implica a restrição da liberdade de ir e vir como uma de suas consequências, contudo, permite que o sancionado execute suas funções profissionais ordinárias. A custódia disciplinar, por sua vez, difere da permanência por ser medida mais gravosa e exigir que o sancionado seja recolhido a um local específico – devendo ser uma cela, se o quartel tiver estrutura física compatível –, no qual permanece com sua liberdade totalmente restrita, ou seja, sem participar sequer das suas atividades profissionais. Outra forma de punição ocorre por meio da reforma disciplinar, que consiste no afastamento total do serviço ativo por motivo que impeça o desempenho das missões inerentes à carreira policial militar, mas não embasa a aplicação de sanções diversas, consistindo na inativação punitiva do implicado.

Por fim, temos as duas espécies de reprimenda mais gravosas, cujos efeitos alcançam o extremo da esfera administrativa ao provocar a perda do cargo público para o militar punido, sendo tais sanções a demissão e a expulsão. Apesar de provocarem efeitos semelhantes ao sancionado, ambas as reprimendas se apresentam diferentes quanto às situações que ensejam sua aplicação, o que não vem ao caso especificar por se tratar de questão estranha ao objeto de estudo.

Constatamos que o arquivamento é a forma de resolução mais comum das demandas disciplinares. Em termos absolutos, aliás, observamos que, dos 2.034 procedimentos instaurados

decisão competente que considera improcedente a acusação imputada a outrem, ou seja, é o juízo emitido a favor da convicção de inocência do acusado.

na CGD em desfavor de PM entre 2011 e 2016 com solução publicada no DOE, 1.288 foram concluídos com arquivamento ou absolvição. Por outro lado, houve 746 registros de sanções disciplinares. Esses totais representam, respectivamente, 63,32% e 36,68%, estando incluídos os procedimentos voltados tanto para praças como para oficiais.

Com base nas informações colocadas, iniciamos explanação mais detalhada pelo ano de 2011, quando 15 PM foram investigados. Desse total, houve três absolvições e 12 profissionais foram sancionados disciplinarmente, dos quais dois foram repreendidos, seis punidos com permanência disciplinar e quatro demitidos/expulsos.

No ano seguinte, em 2012, observamos um incremento substancial no número de policiais militares investigados, que totalizou 279, dos quais 123 PM tiveram os seus processos arquivados e 15 foram absolvidos, o que significa a não aplicação de reprimenda em ambas as decisões. Do restante, cujas decisões foram de caráter punitivo, houve quatro repreensões, apenas uma reforma administrativa, 101 permanências disciplinares, 11 custódias, cinco exclusões e 19 demissões/expulsões. Para fins de esclarecimento, vale ressaltar que as exclusões consistem no afastamento total da PMCE a título de pena decorrente de ordem judicial.

Já em 2013, de forma semelhante aos parâmetros anteriores, registrou-se quantidade de procedimentos bastante elevada em desfavor de policiais militares, o que inevitavelmente afetou a quantidade de sanções aplicadas. Dos 575 PM investigados, apenas dois foram absolvidos, mas 295 tiveram os seus processos arquivados. Em contrapartida, 17 sofreram repreensão, quatro foram reformados administrativamente, 183

sofreram permanência disciplinar e 19 custódia disciplinar, além de um excluído e 54 demitidos/expulsos.

No ano de 2014, por sua vez, observamos a completa ausência de registros de absolvição e exclusão. Ainda assim, tivemos 424 policiais militares investigados. Desse total, 258 foram inocentados e tiveram suas apurações arquivadas. Outros 29 PM foram sancionados com repreensão, três com reforma administrativa, 89 com permanência disciplinar, 14 punidos com custódia disciplinar e 31 com demissão/expulsão.

Tendência ainda mais acentuada de redução dos registros de punição foi verificada por ocasião da análise dos números correspondentes ao ano de 2015, quando, dos 331 policiais militares investigados formalmente, 251 tiveram a denúncia arquivada e o restante sofreu alguma espécie de reprimenda, com 16 repreensões, 57 permanências disciplinares, seis custódias e somente uma demissão/expulsão. Não houve nesse ano registros de absolvição, reforma administrativa ou exclusão.

Em 2016, por fim, foram 410 policiais militares submetidos a procedimentos apuratórios, sendo que, desse total, 341 tiveram a denúncia arquivada, 10 foram punidos com repreensão, dois sancionados com reforma administrativa, 51 com permanência disciplinar, três com custódia disciplinar e apenas três sofreram demissão/expulsão. Na Tabela 1 temos uma apresentação concisa dos dados expostos anteriormente.

Tabela 1: Soluções aplicadas aos processos disciplinares (2011-2016)

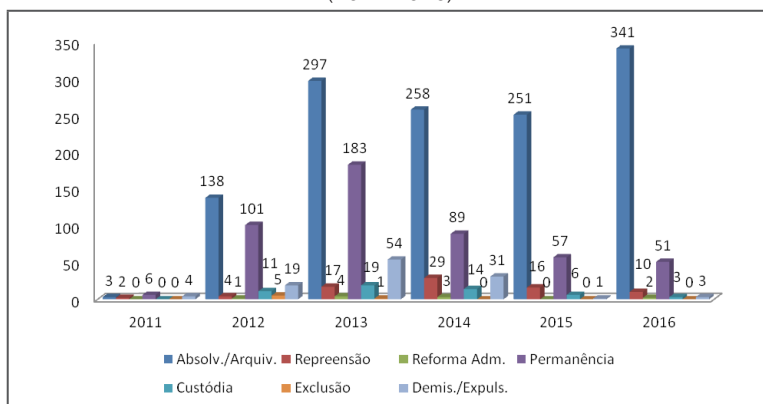
ANO	2011 (%)	2012 (%)	2013 (%)	2014 (%)	2015 (%)	2016 (%)
SOLUÇÕES DAS INVESTIGAÇÕES						
Orçamento	3 (20%)	15 (5%)	2 (0,5%)	0	0	0
Arquivamento	0	123 (44%)	295 (51%)	258 (61%)	251 (76%)	341 (83,1%)
Custódia disciplinar	0	11 (4%)	19 (3,5%)	14 (3%)	6 (2%)	3 (0,7%)
Demissão/expulsão	4 (27%)	19 (7%)	54 (9%)	31 (7,5%)	1 (0,5%)	3 (0,7%)
Exclusão*	0	5 (2%)	1 (0,2)	0	0	0
Permanência disciplinar	6 (40%)	101 (36%)	183 (32%)	89 (21%)	57 (17%)	51 (12,5%)
Reforma administrativa	0	1 (0,5%)	4 (0,8%)	3 (1%)	0	2 (0,5%)
Repreensão	2 (13%)	4 (1,5%)	17 (3%)	29 (6,5%)	16 (4,5%)	10 (2,5%)
Nº TOTAL DE SERVIDORES INVESTIGADOS	15	279	575	424	331	410
Nº TOTAL DE SERVIDORES PUNIDOS	12	141	278	166	80	69

* Decisões judiciais de perda do cargo/patente. As porcentagens expostas na tabela foram calculadas relacionando-se o total de cada tipo de solução com o total de agentes investigados, considerando-se, para tanto, o mesmo ano.

Fonte: Controladoria Geral de Disciplina dos Órgãos de Segurança Pública e Sistema Penitenciário (2017).

É notório o destaque dos índices de arquivamento e absolvição em relação aos demais tipos de solução aplicados às demandas disciplinares. De forma geral, a maioria das demandas disciplinares que culminaram em apuração formal em desfavor de policiais militares foi concluída sem qualquer aplicação de sanção entre os anos de 2011 e 2016, conforme podemos melhor observar no gráfico seguinte.

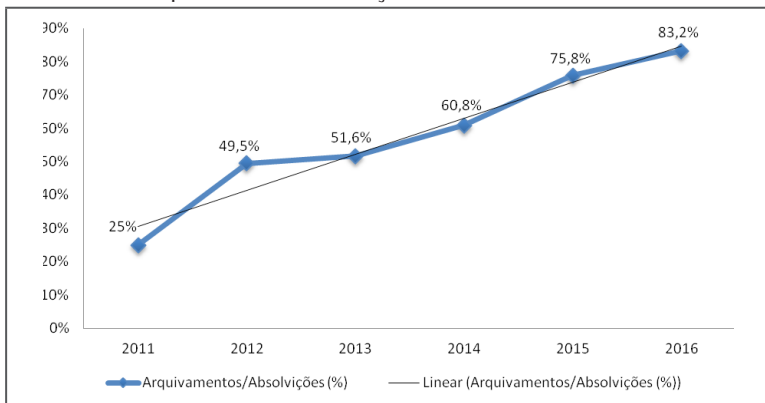
Gráfico 3: Registros de sanções aplicadas pela CGD aos PM (2011-2016)



Fonte: Controladoria Geral de Disciplina dos Órgãos de Segurança Pública e Sistema Penitenciário (2017).

Em termos percentuais e em comparação com o total de apurações formais realizadas, a representatividade relativa dos arquivamentos e absolvições entre os policiais militares demonstra ascensão significativa ao longo dos anos.

Gráfico 4: Arquivamentos/absoluções entre PM na CGD (2011-2016)



Fonte: Controladoria Geral de Disciplina dos Órgãos de Segurança Pública e Sistema Penitenciário (2017).

Encerramos, dessa forma, a exposição dos dados pesquisados acerca do controle disciplinar exercido pela CGD sobre os policiais militares cearenses. De tudo exposto, verificamos que o tema em estudo é marcado pela complexidade, a qual se caracteriza inequivocamente com as oscilações demonstradas na exposição dos números correspondentes. A inconstância do fenômeno em tela revela, sobretudo, a necessidade de análise científica de suas ocorrências, sendo este um pressuposto fundamental para o desenvolvimento pleno não só da atividade de controle disciplinar, mas também da própria atividade policial militar e da segurança pública, conforme as considerações finais que seguem.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após análise dos dados apresentados, obtidos com a realização de pesquisas quantitativa, documental – por meio da observação das normas que regem as atividades da CGD e da PMCE – e bibliográfica – por meio da leitura e compreensão dos autores referenciados –, chegamos aos resultados do trabalho desenvolvido. Conforme mencionamos, alguns dados foram fornecidos em seu estado mais bruto, pois não havia acompanhamento detalhado nem tratamento adequado no próprio órgão de origem. A partir de tal fato, concluímos que a própria CGD não costuma tabular os resultados do seu trabalho, o que poderia auxiliar no direcionamento de suas ações.

Constatamos também que a CGD concentra seus esforços operacionais no enfrentamento direto aos casos de má conduta por intermédio de processos regulares, o que também ocorre quanto à PMCE e acaba por relegar ao segundo plano as ações preventivas e de orientação, que poderiam ser realizadas sistematicamente com os agentes fiscalizados. Sendo assim, os procedimentos disciplinares assumem o papel de principal ferramenta de controle efetivo e as sanções assumem a função de instrumento central de correição de atitudes.

Outro importante fato verificado foi que a maior parte das apurações formalizadas no âmbito da CGD em desfavor de policiais militares é solucionada com o arquivamento do processo ou a absolvição do investigado. Mais precisamente, das 2.034 investigações concluídas no período de referência, 1.288 tiveram como resultado arquivamento/absolvição, ou seja, 63,3% do total. O percentual de arquivamentos/absoluções entre PM, aliás, demonstra clara e acentuada

tendência de crescimento entre 2011 e 2016, chegando aos mais de 80% do total de soluções nesse último ano. De forma ainda mais específica, predominam nas soluções das demandas disciplinares os arquivamentos. É fato, portanto, que os casos investigados pela CGD no tocante à conduta de policiais militares não resultam, em sua maioria, na comprovação plena do cometimento de transgressão disciplinar.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, C. L.; MACHADO, E. P. Sob o signo de Marte: modernização, ensino e ritos da instituição policial militar. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 3, n. 5, p. 214-237, jan.-jun. 2001.

BEATO FILHO, C. C. Políticas públicas de segurança e a questão policial. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 13, n. 4, p. 13-27, 1999.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL, M. G. M. **A segurança pública no “governo das mudanças”**: moralização, modernização e participação. 2000. 325 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2000.

BRASIL, M. G. M.; SOUSA, E. B. L. Resistências às mudanças na corporação policial: a experiência do programa Ronda do Quarteirão no Ceará. **O Público e o Privado**, Fortaleza, n. 15, jan.-jun. 2011.

BUENO, S. Controle social da atividade policial: a experiência da primeira ouvidoria de polícia do país. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 6., 2013, Brasília, DF. **Anais...** Brasília, DF: Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração, 2013 Disponível em: <<https://bit.ly/2qLvY7o>>. Acesso em: 20 abr. 2018.

CALDEIRA, T. **Cidade de muros**: crimes, segregação e cidadania em São Paulo. São Paulo: Edusp, 2000.

CANO, I. Controle de polícia no Brasil. In: CONFERÊNCIA INTERNACIONAL CONTROLE DA POLÍCIA E A QUALIDADE DO MONITORAMENTO: TENDÊNCIAS GLOBAIS E CONTEXTOS NACIONAIS, 1., Haia, 2005. **Anais...** Haia: Altus Aliança Global, 2005.

CEARÁ. Corregedoria Geral dos Órgãos de Segurança Pública. Lei nº 12.691, de 16 de maio de 1997. Cria a Secretaria da Segurança Pública e Defesa da Cidadania e a Corregedoria Geral dos Órgãos de Segurança Pública, extingue a Secretaria da Segurança Pública e a Corregedoria Geral da Polícia Civil, dispõe sobre a Polícia Civil, Polícia Militar, Corpo de Bombeiros e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, Fortaleza, 23 set. 1997.

_____. Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social. Lei nº 13.407, de 21 de novembro de 2003. Institui o Código Disciplinar da Polícia Militar do Ceará e do Corpo de Bombeiros Militar do Ceará, dispõe sobre o comportamento ético dos militares estaduais, estabelece os procedimentos para apuração

da responsabilidade administrativo-disciplinar dos militares estaduais e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, Fortaleza, 2 dez. 2003.

_____. Emenda Constitucional nº 70, de 18 de janeiro de 2011. Acrescenta o art.180-a. ao texto da Constituição Estadual. **Diário Oficial do Estado**, Fortaleza, 23 fev. 2011a. Disponível em: <<https://bit.ly/2vAUiOd>>. Acesso em: 23 abr. 2018.

_____. Controladoria Geral de Disciplina dos Órgãos de Segurança Pública e Sistema Penitenciário. Lei Complementar nº 98, de 13 de junho de 2011. Dispõe sobre a criação da Controladoria Geral de Disciplina dos Órgãos de Segurança Pública e Sistema Penitenciário, acrescenta dispositivo à Lei nº 13.875, de 7 de fevereiro de 2007 e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, Fortaleza, 20 jun. 2011b.

CONTROLADORIA GERAL DE DISCIPLINA DOS ÓRGÃOS DE SEGURANÇA PÚBLICA E SISTEMA PENITENCIÁRIO. **Processo Virtual nº 6442634/2017**. Fortaleza: CGD, 2017. 70 p.

FREIRE, A. A. (Coord.). **Manual nacional do controle externo da atividade policial**. Goiânia: Ministério Público, 2009.

G1. **Após greve, PMs do CE deixam “acampamento” e consertam carros**. Disponível em: <<https://glo.bo/2JuVFjC>>. Acesso em: 28 de jun. 2017.

NEME, C. **A instituição da polícia na ordem democrática**: o caso da Polícia Militar do Estado de São Paulo. 1999. 109 f. Dissertação

(Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 1999.

SILVA, C. C. **Relacionamento entre os controles internos e externos da Polícia Militar do Distrito Federal: motivações e perspectivas.** 2008. 114 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2008.

SILVA, F. M. **O impacto da controladoria no tempo de julgamento dos processos disciplinares dos policiais militares do Ceará.** 2013. 82 f. Dissertação (Mestrado em Finanças e Seguro) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2013.

SOUSA, E. B. L. **Controle das polícias: agendas, reformas e (novas) práticas.** 2014. 242 f. Tese (Doutorado em Política Social) – Escola de Serviço Social, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2014.

SOUZA, J. R. C. **Controle externo da atividade policial.** Brasília, DF: Câmara dos Deputados; Consultoria Legislativa, 2001.

TIMBÓ, W. A. **O controle externo da atividade policial como instrumento de efetivação de políticas públicas de segurança.** 2015. 101 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Sociedade) – Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2015.

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

Recebido: 18/02/2018

Aprovado: 20/03/2018