

A Custódia de Presos Realizada em Delegacias de Polícia Civil e os Reflexos dessa Prática na Segurança Pública

Autores:

Cylviane **Maria**
Cavalcante de Brito
Pinheiro Freire -
Mestre em
Planejamento em
Políticas Públicas

Francisco **Josênio**
Camelo Parente -
Doutor em Ciência
Política – Universidade
de São Paulo - USP

Resumo

Este trabalho teve por objetivo abordar a problemática que envolve a custódia de presos realizada nas dependências de delegacias de polícia civil, por servidores públicos pertencentes ao quadro de carreira da polícia judiciária. O intuito foi analisar se ocorre desvio de função pública quando esses profissionais da Segurança Pública se ocupam da aludida tarefa, assim como verificar quais são as implicações advindas da prática de tal custódia, sob a perspectiva dos direitos humanos desses encarcerados, sobretudo no que tange ao princípio maior da dignidade da pessoa humana, observando se mencionados direitos estão sendo violados. O estudo buscou demonstrar ainda, como o assunto é focado pela Constituição Federal/1988, pela legislação infraconstitucional brasileira em vigor e pelos tratados internacionais de direitos humanos de que o Brasil é signatário, discorrendo em linhas gerais, sobre alguns pontos relevantes respeitantes ao tema, como as funções institucionais da polícia judiciária, a violência, a criminalidade e o sistema prisional. Por fim, procurou delinear quais são os reflexos dessa prática, na segurança pública.

Palavras-chave: Custódia de Presos. Delegacias de polícia. Direitos humanos. Desvio de função pública.

Abstract

This study aimed to address the problem involving the custody of prisoners held in civil police stations, by civil servants belonging to the staff of the judicial police career dependencies. The aim was to analyze if misuse of public office occurs when these Public Safety professionals engage the mentioned task, as well as checking what are the practical implications resulting from such custody, from the perspective of human rights of these prisoners, especially regarding the highest principle of human dignity, observing whether mentioned rights are violated. The study has also sought to demonstrate how the subject is focused by the Constitution Federal/1988, by infra brazilian legislation and international human rights treaties to which Brazil is a signatory, talking in general terms, on some important points relating to the topic , as the institutional functions of the judicial police, violence, crime and prison system. Finally, delineates what are the effects of this practice on public safety.

Key-words: Prisoners custody. Police stations. Human Rights. Public function misuse.

Introdução

Na era do constitucionalismo brasileiro, onde se verificam consideráveis avanços no que tange à busca pela efetivação dos direitos humanos constitucionalmente assegurados, principalmente no que se refere ao princípio maior da dignidade da pessoa humana, percebe-se uma maior preocupação dos governantes e da sociedade contemporânea em geral com relação ao atendimento e observância dos supracitados direitos, entretanto, apesar desses ditos avanços, muitos desses direitos ainda são violados, especialmente os daqueles que se encontram em situação de encarceramento prisional e, sobremaneira, os dos custodiados em delegacias de polícia.

A custódia de presos realizada nas dependências de repartições policiais, onde as condições são precárias e não há o mínimo de preparo e capacidade de encarceramento, além de poder caracterizar possível desrespeito à dignidade da pessoa humana do custodiado, também poderá, em princípio, ser considerada violação às normas estabelecidas na Constituição Federal/1988, legislação infraconstitucional brasileira e aos tratados e convenções internacionais de direito humanos de que o Brasil é signatário.

Por outro lado, a polícia civil, não tem dentre suas atribuições legais a de fazer as vezes de agente carcerário, a ela cabendo exclusivamente exercer as funções da polícia judiciária (art.144, §4º, da CF/88)¹, e, desta feita, questiona-se se ocorre desvio de função pública, quando os servidores dessa instituição são obrigados a cuidar de presos, sob custódia do Estado, nas dependências das citadas repartições policiais.

Outrossim, necessário se faz ressaltar que a Segurança Pública tornou-se tema latente no cenário público nacional e internacional, sobretudo no que diz respeito às estatísticas que evidenciam um grande aumento da violência e da criminalidade, demonstrando que esse problemática deve ser seriamente analisada e

¹ §4º - às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares – art. 144, §4º, da CF/88 (BRASIL, 1988).

enfrentada de forma contínua e direcionada. A aludida problemática não pode ser vista como uma crise passageira e tratada com ações imediatistas, materializadas através de operações emergenciais com soluções paliativas, que resolvem momentaneamente um determinado conflito, o qual, após superado, não modifica, de fato, os problemas existentes, contribuindo sobremaneira para o agravamento do quadro.

Muitas são as causas que corroboram para a situação em que se encontra a Segurança Pública no país. O modelo que hoje serve de arcabouço para esse sistema, é proveniente de um passado carregado de mazelas, marcado por questões sociais, políticas, econômicas, jurídicas e culturais. A problemática que está atrelada ao sistema de Segurança Pública no Brasil, é repleta de paradoxos e obstáculos, e demanda do Poder Estatal um enfrentamento efetivo, eficaz e eficiente, com uma articulação conjunta, harmônica e sincronizada entre policiais militares, policiais civis e entre estes e o Ministério Público, o Poder Judiciário e o sistema prisional. A participação popular também é essencial para o enfrentamento dessa problemática. A sociedade e o Poder Público devem ser cúmplices nessa luta pela melhoria da Segurança Pública.

Polícia Administrativa e Polícia Judiciária

O vocábulo “polícia”, de acordo com Silva (2001, p. 616, grifos do autor), é:

Derivado do latim *politia*, que procede do grego *politeia*, originariamente traz o sentido de *organização política*, *sistema de governo* e, mesmo, *governo*. Administração da cidade (*polis*).

Assim, por sua derivação em amplo sentido, quer o vocábulo exprimir a *ordem pública*, a *disciplina política*, a *segurança pública*, instituídas primariamente, como base política do próprio povo erigido em Estado.

Ao tratar sobre a definição de polícia, Mirabete (2007, p. 57, grifos nosso) explica que:

Polícia é instrumento da Administração, é uma instituição de direito público, destinada a manter e a recobrar, junto à sociedade e na medida dos recursos de que dispõe, a paz pública ou a segurança individual. Segundo o ordenamento jurídico do País, à polícia cabem duas funções: a **administrativa** (ou de segurança) e a **judiciária**. Com a primeira, de *caráter preventivo*, garante a ordem pública e impede a prática de fatos que possam lesar ou pôr em perigo os bens individuais ou coletivos; com a segunda, de *caráter repressivo*, após a prática de uma infração penal recolhe elementos que o elucidem para que possa ser instaurada a competente ação penal contra os autores do fato.

Desta forma, no Brasil, polícia, dependendo da função que lhe for atribuída, poderá ser classificada como polícia administrativa ou polícia judiciária.

Isto posto, depreende-se que a polícia administrativa é claramente ostensiva, destinada a atuar preventivamente, no sentido de evitar a concretização de fatos ilícitos que possam causar danos ou lesões, ou ainda, expor a perigo pessoas ou bens individuais e/ou coletivos, buscando, portanto, garantir a “preservação da ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio.” – art. 144 da CF/88 (BRASIL, 1988).

A polícia judiciária, por sua vez, tem caráter repressivo, e atua quando não foi possível, à polícia administrativa, impedir a ocorrência de uma infração penal, buscando, pois, elucidar a sua prática através da coleta de provas indiciárias que identifiquem a autoria e materialidade delitivas, reunindo elementos suficientes que auxiliem o MP e o Poder Judiciário a exercer o poder punitivo do Estado, restabelecendo, assim, a ordem social e a segurança pública.

Por outro lado, a polícia civil, de acordo com Greco (2009, p. 5), não obstante a sua finalidade precípua de apurar as infrações penais que não puderam ser evitadas, também pode, excepcionalmente, atuar preventivamente, afirmando o referido autor que:

[...] embora a polícia civil, além de seu papel de polícia judiciária, tenha uma natureza investigativa, com a finalidade precípua de apurar as infrações penais já ocorridas, nada impede que também atue na prevenção de futuros delitos, como ocorre, com frequência, quando realiza *blitz* em automóveis, visando, por exemplo, reprimir o porte ilegal de armas ou mesmo de drogas.

Desse modo, infere-se que a polícia judiciária, além de ter atribuições para apurar as infrações penais, através de um inquérito policial, buscando reunir elementos e provas indiciárias suficientes, objetivando elucidar um fato delituoso (exercendo, nesse caso, função de natureza investigativa), também é órgão auxiliar do Poder Judiciário, devendo dar cumprimento às ordens judiciais, como, por exemplo, execução de mandado de prisão, busca e apreensão, condução coercitiva de testemunhas, dentre outras atribuições.

Atribuições Funcionais da Polícia Civil

As atribuições funcionais da polícia civil estão previstas e expressamente delimitadas no art. 144, §4º, da Constituição Federal da República Federativa do Brasil, promulgada em 1988, que determina que “às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares.” (BRASIL, 1988).

O Código de Processo Penal Brasileiro, também deixa claro em sua redação do caput do artigo 4º, Título II, do Livro I, que a polícia judiciária tem por fim a apuração das infrações penais, rezando que “A polícia judiciária será exercida pelas autoridades policiais no território de suas respectivas circunscrições e terá por fim a apuração das infrações penais e da sua autoria.” (BRASIL, 1941, 1995).

Importante se faz ressaltar que o policial civil é um servidor público, portanto, presta serviços públicos, conseqüentemente seus deveres são impostos por lei, os quais, precipuamente, são destinados a proporcionar o bem-estar da

coletividade. Nos ensinamentos de Di Pietro (2000, p. 417), servidores públicos são:

[...] em sentido amplo, as pessoas físicas que prestam serviços ao Estado e às entidades da Administração indireta, com vínculo empregatício e mediante remuneração paga pelos cofres públicos. [...]

[...] os servidores estatutários submetem-se a **regime estatutário**, estabelecido em lei por cada uma das unidades da federação e modificável unilateralmente, desde que respeitados os direitos já adquiridos pelo servidor. Quando nomeados eles ingressam numa situação jurídica previamente definida, a qual se submetem com o ato da posse; não há possibilidade de qualquer modificação das normas vigentes por meio de contrato, ainda que com a concordância da Administração e do servidor, porque se trata de normas de ordem pública cogentes, não derogáveis pelas partes.

Sobre serviço público, Mello (2006, p. 612) ensina que:

[...] é toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material destinada à satisfação da coletividade em geral, mas fruível singularmente pelos administrados, que o Estado assume como pertinentes a seus deveres e presta por si mesmo ou por quem lhe faça às vezes, sob um regime de Direito Público.

Isto posto e, levando-se em consideração o princípio da legalidade, consagrado no artigo 5º, inciso II, da CF/1988, onde “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei” (BRASIL, 1988), depreende-se que é vedado o exercício de funções estranhas às atividades de polícia civil, tendo em vista que a administração pública está submetida à obediência estrita à lei, onde todos os seus atos devem estar de acordo com o que está descrito em lei, não sendo admitido contrariá-la nem fazer o que lá não esteja previsto. Sobre o princípio da legalidade, Mello (2006, p. 57-58), esclarece que “implica subordinação completa do administrador à lei. Todos os agentes públicos, desde o

que lhe ocupe a cúspide até o mais modesto deles, devem ser instrumentos de fiel e dócil realização das finalidades normativas”.

Também é bom que se traga à colação os ensinamentos de Carvalho Filho (2006, p. 16-17), que assevera que “O princípio da legalidade denota exatamente essa relação: só é legítima a atividade do administrador público se estiver condizente com o disposto em lei”. Afirmando ainda que “O princípio da legalidade é certamente a diretriz básica da conduta dos agentes da Administração. Significa que toda e qualquer atividade administrativa deve ser autorizada por lei. Não o sendo, a atividade é ilícita” (CARVALHO FILHO, 2006, p. 16) e acrescenta que “Tal postulado, consagrado após séculos de evolução política, tem por origem mais próxima a criação do **Estado de Direito**, ou seja, do Estado que deve respeitar as próprias leis que edita” (CARVALHO FILHO, 2006, p. 16, grifo do autor).

Sobre o assunto, Meirelles (2001, p. 83) alerta que “Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo o que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza.”

Assim sendo, fica evidenciado que não cabe ao policial civil fazer a custódia de presos em repartições policiais, vez que este, na qualidade de servidor público, deve estrita obediência à lei, ou seja, só poderá fazer aquilo que a lei determina, não podendo mencionado servidor realizar atribuições estranhas às suas funções.

A Violência e a Criminalidade no Brasil: Breves Considerações

Questões como a violência e a criminalidade são fatores que desencadeiam a necessidade da criação, por parte do Estado, de mecanismos que venham a reprimir, punir e combater a delinquência praticada pelos seres humanos, a fim de que esses possam viver de modo civilizado.

De acordo com Elias (1997, p. 401), um dos aspectos da civilização é:

[...] a convivência não-violenta de seres humanos. Mas conviver de modo civilizado inclui muitíssimo mais do que apenas a não-violência. Inclui não apenas o aspecto negativo subentendido pelo desaparecimento de atos de violência das relações humanas, mas também um campo inteiro de características positivas, sobretudo a moldagem específica de indivíduos em grupos, o que só pode ocorrer quando for banida de suas relações sociais a ameaça de que as pessoas se agredirão fisicamente umas às outras ou forçarão outras, graças a músculos mais fortes ou a melhores armas, a fazer coisas que, se não fosse isso, elas nunca fariam.

A nação brasileira, ao longo dos últimos 30 anos, enfrenta graves problemas com a violência e a criminalidade. Os indicadores apontam números realmente preocupantes com relação à prática de crimes, sobretudo de homicídios. Segundo dados levantados pelo Ministério da Justiça:

Ao longo dos últimos 30 anos, o Brasil registrou mais de 1 milhão de homicídios. Desde a década de 1980 até o final de 2010, foram mais de 35 mil homicídios por ano — uma média superior à de diversos conflitos armados ao redor do mundo. A guerra civil de Angola, por exemplo, provocou uma média anual de 20 mil mortos. O conflito no Iraque, entre 2004 e 2007, registrou 19 mil mortos por ano. Tanto a taxa de mortalidade de Angola quanto a do Iraque foram bem mais baixas do que as registradas pela violência urbana no Brasil (BRASIL, 2012c).

De acordo com dados informados pela Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), instaurada em Brasília, em 2009, pela Câmara dos Deputados, para investigar a realidade do sistema carcerário brasileiro, foi revelado que:

A violência custa caro à sociedade: de cada R\$ 10,00 produzidos no Brasil, R\$ 1,00 é desperdiçado devido à criminalidade. Dados de 2006, do Banco Interamericano, indicam que o Brasil gasta 200 bilhões de reais por ano por causa da criminalidade. Ou seja, 10% do PIB, tanto em custos diretos quanto indiretos (BRASIL, 2009, p. 49-50).

Os custos diretos da violência, consoante foi informado pela CPI em alusão:

[...] estão expressos nos bens, serviços públicos e privados, gastos no tratamento dos efeitos da violência; na prevenção da criminalidade; no sistema de justiça criminal; no encarceramento de pessoas; em serviços médicos e serviço social; na proteção residencial e patrimonial, com blindagem e seguros de automóveis, com sistemas eletrônicos de segurança e vigilância particular (BRASIL, 2009, p. 49-50).

Também foi colacionado no relatório da prefalada CPI, que, conforme dados fornecidos pelo Ministério da Justiça, “60% dos gastos da sociedade civil se direcionam ao custeio da segurança pessoal e privada, cujo dispêndio alcança a cifra de R\$ 6 bilhões por ano, com cerca de 400 mil agentes privados”, tendo sido anunciado ainda que:

As empresas gastam por ano cerca de R\$ 3,8 bilhões para prevenir o roubo de cargas. Os bancos gastam por ano cerca de R\$ 1,5 bilhão em segurança eletrônica e vigilância. O comércio também gasta altas cifras na tentativa de se livrar da criminalidade. No Rio de Janeiro, em 2006, foram gastos aproximadamente R\$ 2,8 bilhões em segurança pelo comércio (BRASIL, 2009, p. 49-50).

Segundo dados provenientes da “Pesquisa Nacional de Vitimização”, encomendada pelo Ministério da Justiça, “um em cada dois brasileiros tem ‘muito medo’ de morrer assassinado, e quase um terço acredita que pode ser vítima de homicídio nos próximos 12 meses.” (MARIZ, 2014).

Ressalte-se que, com base nos dados oficiais de 2011, o Mapa da Violência de 2013, revelou que:

[...] mais da metade (52,6%) das 52.198 vítimas de homicídio naquele ano tinham entre 15 e 24 anos. A taxa de assassinatos juvenis — 53,4 por 100 mil habitantes — é quase o dobro da nacional — 27,1. Ambas estão muito acima do considerado aceitável pela Organização das

Nações Unidas, que é de 10 homicídios por 100 mil habitantes (POR QUE..., 2014).

Hodiernamente, o Brasil atingiu uma posição privilegiada no cenário internacional, sendo considerado um dos países emergentes que mais cresceu economicamente, resistindo bravamente aos impactos das crises internacionais. Ganhou respeito mundial pelos avanços alcançados na área econômica, mas, infelizmente, não obteve o mesmo desempenho no que diz respeito ao combate à violência e à criminalidade.

Segurança Pública e o Sistema Prisional

A segurança pública é uma temática complexa e desafiadora, pois engloba, dentre outros problemas, questões como a violência e a criminalidade, fenômenos de difícil controle e gestão, além de envolver também uma área, a qual, de acordo com Adorno (1996), está mergulhada em uma crise de credibilidade dos aparelhos policiais, caracterizada pela ausência de eficácia e eficiência destes em pacificar a sociedade e solucionar seus conflitos nos ditames do Estado Democrático de Direito.²

De acordo com Silva (2001, p. 740), o termo segurança pública, significa: “[...] o afastamento por meio de organizações próprias, de todo perigo, ou de todo mal, que possa afetar a ordem pública, em prejuízo da vida, da liberdade, ou dos direitos de propriedade do cidadão”.

A Constituição Federal Brasileira de 1988 trata da segurança pública em seu capítulo III, Título V, que dispõe sobre a “Defesa do Estado e das Instituições Democráticas”, estabelecendo, em seu art. 144, incisos I a V, que:

² CF/88, Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e municípios e do Distrito Federal, constitui-se em **Estado Democrático de Direito** e tem como fundamentos:

- I - a soberania;
- II - a cidadania
- III - a dignidade da pessoa humana;
- IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
- V - o pluralismo político. (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Art. 144 A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

- I - polícia federal;
- II - polícia rodoviária federal;
- III - polícia ferroviária federal;
- IV - polícias civis;
- V - polícias militares e corpos de bombeiros militares (BRASIL, 1988).

Em pesquisa recente, de abrangência nacional, realizada pelo DataSenado, entre 19 e 28 de março de 2012, sobre a violência experimentada no cotidiano da população, foi constatado que: “38% dos entrevistados afirmaram já terem sido vítimas de violência ou crime.” (BRASIL, 2012c, p. 2). Na mencionada pesquisa foram entrevistadas 1.242 pessoas com mais de 16 anos, em 119 municípios, incluindo todas as capitais, com uma margem de erro de 3%, para mais ou para menos, e nível de confiança de 95% (BRASIL, 2012c).

Os resultados da pesquisa supracitada revelaram que:

Os números alarmantes fogem dos relatórios oficiais porque há um sub-registro nas ocorrências policiais: entre as pessoas que já foram vítimas de violência, 32% afirmaram não ter feito o boletim de ocorrência em delegacias. Em 38% dos casos, o principal motivo para isso é o fato de acreditarem que a polícia não faria nada a respeito do ocorrido — o que revela a descrença atual nos órgãos policiais. O medo do agressor e a falta de provas motivaram, respectivamente, 13% e 12% dos entrevistados a não procurarem a polícia (BRASIL, 2012c, p. 2).

Em 2009, foi realizada em Brasília, pela Câmara dos Deputados, a “CPI³ do sistema carcerário”, cuja finalidade foi investigar a realidade do sistema carcerário brasileiro, com destaque para problemas como:

³ Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI).

[...] a superlotação dos presídios, custos sociais e econômicos desses estabelecimentos, a permanência de encarcerados que já cumpriram a pena, a violência dentro das instituições do sistema carcerário, corrupção, crime organizado e suas ramificações nos presídios e buscar soluções para o efetivo cumprimento da Lei de Execução Penal – LEP (BRASIL, 2009, p. 41-42).

Segundo dados do Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN),⁴ em dezembro de 2010, a população carcerária do Brasil, atingiu um contingente de 496.251 presos, sendo 34.807 mulheres e 461.444 homens, isto é, 259,17 presos por 100.000 habitantes.⁵

Nucci (2006, p. 949), sobre o sistema carcerário, preleciona que:

Na prática, no entanto, lamentavelmente, o Estado tem dado pouca atenção ao sistema carcerário, nas últimas décadas, deixando de lado a necessária humanização do cumprimento da pena, em especial no tocante à pena privativa de liberdade, permitindo que muitos presídios se tenham transformado em autênticas masmorras, bem distante do respeito à integridade física e moral dos presos, direito constitucionalmente imposto.

Nesse mesmo sentido, o Ministro da Justiça, José Eduardo Cardozo, deixou claro o “caos” em que se encontra o sistema penitenciário brasileiro, quando, em declaração dada em 13/11/2012, durante uma palestra para líderes empresariais, em São Paulo, afirmou que “preferia morrer” a ficar preso no sistema penitenciário brasileiro, declarando ainda que: “Do fundo do meu coração, se fosse para cumprir muitos anos em alguma prisão nossa, eu preferia morrer [...]” (SANTIAGO, 2012).

O ministro disse ainda que “[...] os presídios no Brasil ‘são medievais’ e ‘escolas do crime’. [Acrescentando que] ‘Quem entra em um presídio como

⁴ Órgão do Ministério da Justiça responsável pelo planejamento e coordenação da política penitenciária nacional.

⁵ Dados disponíveis em: <<http://portal.mj.gov.br>>.

pequeno delinquente muitas vezes sai como membro de uma organização criminosa para praticar grandes crimes [...]” (SANTIAGO, 2012).

Cardozo (*apud* SANTIAGO, 2012) declarou também que:

“Temos um sistema prisional medieval que não é só violador de direitos humanos, ele não possibilita aquilo que é mais importante em uma sanção penal que é a reinserção social,” [...] ressaltando que “[...] todos que governam têm responsabilidade sobre a segurança pública e afirmou que é ‘hora de parar de fazer jogo de empurra-empurra’”.

Direitos Humanos Fundamentais dos Encarcerados e a Custódia de Presos Realizada em Delegacias de Polícia Civil

A Constituição Federal de 1988, consagrou em seu art. 5º, inciso XLIX, o respeito à integridade física e moral dos presos,⁶ devendo haver a observância às normas constitucionalmente previstas, onde os sentenciados a penas privativas de liberdade, por ocasião da execução da pena, devem ter respeitados todos os seus direitos fundamentais, salvo aqueles que são incompatíveis com a condição específica de pessoa presa, asseverando Cernicchiaro e Costa Jr. (1995, p. 144), que “o conceito e o processo de execução, de modo algum, podem arranhar a dignidade do homem, garantida contra qualquer ofensa física ou moral. Lei que contrariasse esse estado, indiscutivelmente, seria inconstitucional”.

De acordo com Moraes (2011, p. 276), a Organização das Nações Unidas (ONU), através da publicação do Centro de Direitos do Homem das Nações Unidas GE 94-154400, prevê regras mínimas para o tratamento de reclusos, apontando que:

Conforme especifica nas considerações preliminares, as normas mínimas de tratamento de reclusos devem ser observadas de forma relativa, tendo em conta a grande variedade das condições legais, sociais, econômicas e geográficas do mundo. Porém devem servir como estímulo de esforços constantes para ultrapassar dificuldades práticas relativas ao tratamento de reclusos.

⁶ XLIX - é assegurado aos presos o respeito à integridade física e moral (BRASIL, 1988).

Afirma ainda o autor em comento que, “o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (1966), prevê, em seu art. 10, que toda pessoa privada de sua liberdade deverá ser tratada com humanidade e respeito à dignidade inerente à pessoa humana.” (MORAES, 2011, p. 277).

Vale ressaltar que a Constituição Federal/1988, em seu art. 5º, inciso III, reza que: “ninguém será submetido a tortura nem a tratamento desumano ou degradante.” (BRASIL, 1988).

Por sua vez, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de acordo com Gomes e Mazzuoli (2010, p. 7, grifo dos autores):

É o *tratado regente* do sistema interamericano de proteção aos direitos humanos. É ela o grande *codex* dos direitos civis e políticos no Continente Americano e o instrumento de proteção mais utilizado academicamente e no fôro – nos países interamericanos, principalmente os latinos. O Brasil, por sua vez, é parte da Convenção Americana desde 1992, tendo a mesma sido promulgada entre nós pelo Decreto 678, de 6 de novembro desse mesmo ano. O nosso país também reconheceu a competência contenciosa da Corte Interamericana de Direitos Humanos em 1998, por meio do Decreto Legislativo 89. Portanto, o Estado brasileiro já se encontra plenamente integrado (desde 1998) ao sistema interamericano de proteção aos direitos humanos, podendo ser acionado (e condenado) por ele em caso de descumprimento dos deveres previstos na Convenção Americana.

Com base ainda nos aludidos autores, “O isolamento de pessoas detidas por longo tempo, aliado a outras restrições como a impossibilidade de visita, constitui pena cruel e degradante.” (GOMES; MAZZUOLI, 2010, p. 47).

A organização internacional Human Rights Watch-HRW (1998), que analisa os sistemas penitenciários de vários países, com relação ao sistema carcerário brasileiro, se posicionou da seguinte forma:

Em todos os sentidos, o sistema penal brasileiro é enorme. O Brasil encarcera mais pessoas do que qualquer outro país na América Latina (sem dúvida, possui um número de agentes penitenciários maior que o número de presos em muitos países); o sistema opera o maior presídio individual da região; até mesmo o número de fugitivos atinge milhares. Infelizmente, os problemas desse sistema imenso e de difícil controle possuem proporções correspondentes. Abusos dos direitos humanos são cometidos diariamente nos estabelecimentos prisionais e afetam muitos milhares de pessoas. As causas dessa situação são variadas e complexas, mas, certamente, fatores cruciais podem ser identificados. Entre eles, talvez o mais importante seja a idéia de que o abuso de vitimas que são presos e, por isso, criminosos, não merece a atenção pública.

Na definição de Sarlet (2001, p. 60), dignidade da pessoa humana é:

A qualidade intrínseca e distintiva de cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e corresponsável nos destinos da própria existência da vida em comunhão com os demais seres humanos.

Um importante trabalho sobre o sistema prisional no Brasil, que também deve ser destacado, é o manual que foi elaborado pelo Human Rights Institute da International Bar Association (IBAHRI), a partir de um projeto de pesquisa sobre a tortura no Brasil.⁷

⁷ Desde sua criação em 1995, o Human Rights Institute da International Bar Association (IBAHRI) tem se comprometido com a promoção e proteção dos Direitos Humanos e o Estado de Direito na profissão jurídica. Portanto, é com grande prazer que o IBAHRI apresenta este manual, que visa contribuir para os esforços do Governo e da profissão jurídica para proteger os brasileiros de tortura. O manual descreve os deveres e responsabilidades fundamentais de Juízes e Promotores na legislação internacional e brasileira ao proteger os detidos contra a tortura e outras formas de maus tratos. Também pretende fornecer orientações práticas para a profissão jurídica brasileira a respeito de como a tortura pode ser combatida em nível processual, por meio de investigações, processos e monitoramento, incluindo exemplos atuais de boas práticas no Brasil.

De acordo com o aludido manual: “A custódia policial é, ou pelo menos deveria ser, de duração relativamente curta. Mesmo assim, as condições de detenção na carceragem das delegacias devem atender a certos requisitos básicos.” (FOLEY, 2011).

Ainda consoante o manual epigrafado, com relação às celas das delegacias, estas devem seguir regras mínimas para a acomodação de pessoas presas, tendo sido enunciado que:

Todas as celas das delegacias de polícia devem ser limpas e de tamanho razoável para o número de pessoas que acomodará. Deverão ter iluminação adequada (ou seja, suficiente para leitura, excluindo-se o período de sono); de preferência, as celas devem possuir iluminação natural. Além disso, as celas devem estar mobiliadas com móveis para descanso (por exemplo, uma cadeira fixa ou um banco) e as pessoas obrigadas a pernoitarem sob custódia devem receber um colchão limpo com lençóis limpos. As pessoas sob custódia policial devem ter acesso a instalações sanitárias em condições dignas e devem dispor dos meios adequados para se lavarem. Devem ter acesso fácil a água potável e receber as refeições em horário adequado, incluindo pelo menos uma refeição completa por dia, ou seja, algo mais substancial que um sanduíche. As pessoas mantidas sob custódia policial por 24 horas ou mais devem, sempre que possível, ser levadas para exercícios externos todos os dias (FOLEY, 2011).

Foi acentuado também no mencionado manual que, muitos recintos de detenção policial, não satisfazem as regras mínimas para custodiar presos por 24 horas ou mais, tendo sido explicitado que:

Muitos recintos de detenção policial visitados pelas delegações do CPT não satisfazem essas regras mínimas. Isso é particularmente prejudicial para as pessoas que posteriormente serão levadas à presença de uma autoridade judicial. Frequentemente as pessoas são levadas à presença de um juiz depois de passarem um ou mais dias em celas imundas e abaixo dos padrões aceitáveis, sem terem

recebido alimentação adequada, privadas das condições de repouso e sem oportunidade se lavarem (FOLEY, 2011).

Apesar das penas previstas na legislação brasileira não apresentarem eficácia quanto aos objetivos pretendidos, muito já se evoluiu. Os métodos de punição que já foram utilizados, como as torturas, os castigos corporais, dentre outros, os quais eram uma espécie de espetáculo expostos ao público, foram aos poucos sendo substituídos por penas menos desumanas, contudo ainda não se vislumbra aquilo que poderia ser considerado uma punição ideal.

No Brasil, as penas privativas de liberdade ainda se mostram absolutamente ineficazes e incapazes de cumprir suas principais finalidades, quais sejam: retribuição, prevenção, ressocialização e intimidação.

Se por um lado as reprimendas penais não conseguem alcançar os objetivos pretendidos, por outro, a sensação de impunidade se mostra um grande incentivador para a prática de crimes.

Assim sendo, conforme depreende-se do ordenamento jurídico pátrio, bem como considerando os tratados e convenções internacionais de que o Brasil é signatário, pode-se afirmar que, quando um indivíduo pratica um fato típico previsto como infração penal, independentemente da gravidade da conduta que lhe for imputada, mesmo por mais desumana que pareça, o Estado não está autorizado a dispensar ao mencionado transgressor tratamento desumano ou degradante, seja por ação, seja por omissão, vez que o próprio Estado encontra limites e responsabilidades nas normas legais e constitucionais postas, devendo, pois, preservar e fazer cumprir os direitos e garantias fundamentais da pessoa presa.

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ), por ocasião do 3º Encontro Nacional do Judiciário, que ocorreu em fevereiro de 2010, recomendou a desativação das carceragens de polícia de todo o país.

A referida recomendação foi uma das metas propostas pelo CNJ (VASCONCELLOS, 2012), quando já se registrava uma superlotação de 56.500 presos em delegacias de polícia. Para que a citada meta fosse atingida, foi dado

início a uma articulação entre o CNJ, o Ministério da Justiça e os governos estaduais.

Destaque-se que até o final do ano de 2013, dezesseis estados da federação brasileira não possuem mais carceragens nas delegacias de polícia (CEARÁ, 2013), quais sejam: Acre, Alagoas, Amapá, Amazonas, Distrito Federal, Espírito Santo, Mato Grosso, Minas Gerais, Paraíba, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia, Santa Catarina e São Paulo.

Importante se faz destacar que tramita, no Congresso Nacional, o Projeto de Lei Nº 1594/11 (BRASIL, 2012a), que “dispõe sobre a custódia de presos nas unidades das Polícias Federal e Civas dos Estados e do Distrito Federal”.

O aludido projeto, de autoria da deputada Rose de Freitas (PMDB/ES), foi aprovado pela Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, e tem por finalidade, proibir a custódia de preso, ainda que provisoriamente, em dependências de prédios das polícias federal e civil.

Conforme o projeto em epígrafe, no caso de prisão em flagrante, a permanência do preso na delegacia será permitida somente até o término da lavratura do auto de prisão e a entrega da nota de culpa pelo delegado, e pelo tempo máximo de até 72 horas. Em seguida, o preso deverá ser conduzido à penitenciária.

Convém salientar que, com relação as instalações das delegacias, foi exposto no relatório apresentado pelo Deputado William Dib, relator do supramencionado projeto, que:

Da mesma forma, as instalações que abrigam delegacias de polícia não possuem condições mínimas para o próprio preso (art.88 da Lei de Execução Penal) e que resguardem o seu direito constitucional de respeito à integridade física do preso e do cumprimento da pena em estabelecimento adequado (Art. 5o incisos inciso XLVIII e XLIX da CF), muito menos ainda no que tange a ressocialização do apenado. Tal situação inclusive tem gerado grande número

de motins com resultados não desejados como lesão corporal e até morte de internos.

Ressalta-se que os órgãos do art. 144 da Constituição não têm esta atribuição, uma vez que atuam na prevenção ou na repressão do crime, devendo o poder público qualificar os agentes penitenciários para essa função, sendo a execução da pena de responsabilidade do Poder Judiciário, juiz da execução (BRASIL, 2012b).

Segundo o referido relator, as delegacias não são locais adequados para custodiar presos, pois além de não garantirem a integridade física destes, não promovem a ressocialização. “Tal situação inclusive tem gerado grande número de motins com resultados não desejados como lesão corporal e até morte de internos.” (BRASIL, 2012b).

Considerações Finais

Diante de todo o exposto e considerando sobretudo o que dispõe o ordenamento jurídico pátrio, bem como os tratados internacionais de direitos humanos de que o Brasil é signatário, infere-se que, as delegacias de polícia não dispõem de condições mínimas para a custódia prolongada de presos, tendo em vista que não foram projetadas para esse fim, carecendo de estrutura física, sanitária e de segurança.

Destaque-se que, além do fato das delegacias funcionarem em prédios localizados em áreas residenciais e comerciais, gerando grande insegurança e risco para a população, outro grande problema diz respeito à vulnerabilidade desses locais, sendo patente que as carceragens de delegacias de polícia civil não foram construídas com a finalidade de custodiar presos em suas dependências. Os riscos de fugas, rebeliões e resgates de presos é uma constante, e, os policiais civis, não foram treinados para lidar com tais situações.

De outro lado, a polícia civil, não tem dentre suas atribuições legais a de fazer as vezes de agente carcerário, a ela cabendo exclusivamente exercer as funções de polícia judiciária.

Assim, depreende-se que a polícia judiciária, ao invés de cumprir com a atividade-fim, constitucionalmente prevista e legalmente delimitada, está sendo desviada das funções que lhes foram conferidas. Os policiais civis estão tendo que vigiar as carceragens superlotadas das delegacias de polícia, transportar presos para atendimento médico e audiências judiciais, cuidar da distribuição da alimentação e administrar a higiene dos presos, dentre outras tantas atribuições que estão intrinsecamente ligadas à mencionada custódia, havendo, portanto, a utilização indevida de recursos materiais e humanos da polícia civil, para fins diversos da sua destinação legal. Portanto, essas atividades que estão sendo desenvolvidas pelos servidores da referida instituição, inviabilizam a investigação de infrações penais, o que gera a ineficiência da sua missão constitucional e, conseqüentemente, a impunidade, o aumento da criminalidade, bem como a sensação de insegurança para a sociedade em geral.

Dessa forma, é perceptível que, se não houver a investigação dos crimes que são praticados, os criminosos não serão processados, pois não serão descobertos e, conseqüentemente, também não serão punidos e, sem punição, não há como inibir a prática de delitos pelos infratores, que continuam a delinquir sem freio, não se efetivando, portanto, *jus puniendi* pelo Estado e nem tão pouco a prevenção criminal, causando reflexos negativos na promoção da segurança pública.

O discurso que envolve a problemática não é novo. Já há muito se falava que a prevenção era o melhor remédio e é lógico que não basta desativar as celas das delegacias de polícia para que os índices da criminalidade sejam de logo minorados. É necessária uma profunda mudança na estrutura da segurança pública brasileira, além de mais investimentos em educação, esportes, arte e cultura, geração de emprego e renda, infraestrutura, dentre outras políticas públicas, como forma de redução das desigualdades sociais. Também é essencial o aumento do efetivo das forças de segurança pública, com o oferecimento de melhores condições de trabalho e salário digno. É igualmente importante o investimento em capacitação e qualificação adequada dos agentes de segurança pública.

Também mostra-se fundamental a implantação de mais políticas públicas voltadas não só para o combate, mas também para o tratamento da dependência química de drogas lícitas e ilícitas, sem esquecer que a recuperação e reinserção dos apenados devem estar na “pauta do dia” dos governantes, pois é certo que após o cumprimento da pena, o egresso retornará para a sociedade e, se não houver uma mudança radical no sistema prisional brasileiro, a tendência é piorar, pois a reincidência é sempre uma constante.

Necessário se faz salientar que os problemas referentes ao sistema prisional brasileiro vão muito além da superlotação carcerária, e não podem ser resolvidos apenas com a construção de mais presídios, tampouco com a exacerbação da pena como ferramenta de vingança social. Muitos são os complicadores que influenciam negativamente nessa questão. Vale enfatizar que os estados que já desativaram suas carceragens servem de exemplo para embasar a tese de que a eliminação das carceragens das repartições policiais é ponto de partida para a melhoria da segurança pública.

Faz-se necessário, portanto, a construção de centros de triagens para que somente permaneçam em delegacias, aqueles detidos em situação de flagrância e, enquanto necessário à conclusão do inquérito policial. Devendo os referidos presos serem remanejados para unidades prisionais adequadas.

A manutenção de presos nas carceragens de delegacias de polícia, onde as condições são precárias e não há o mínimo de condições para o encarceramento prolongado, gera graves problemas das mais variadas espécies, pois além do desrespeito à dignidade da pessoa humana do custodiado, marcada pela inobservância às normas prescritas no ordenamento jurídico nacional e nos tratados e convenções internacionais de direito humanos, há ainda a situação de perigo que os servidores policiais civis estão expostos, uma vez que estes não foram preparados para serem agentes carcerários, não existindo nesse contexto o oferecimento de condições objetivas de segurança com relação à custódia de presos, seja para impedir ou dificultar resgates, fugas ou motins de presos.

Por fim, percebe-se que é imprescindível a implementação de políticas

públicas específicas e de continuidade, para que os problemas provenientes de décadas de omissão e de falta de planejamento com relação aos fenômenos aqui estudados sejam, pelo menos, minorados.

Referências

ADORNO, Sérgio. **A gestão urbana do medo e da insegurança**. São Paulo, 1996. 281 f. Tese (Livre-Docência) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1996.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão aprova proibição da custódia de presos em delegacias. **Notícias Câmara**, Direitos Humanos, Brasília, 30 mar. 2012a. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/DIREITOS-HUMANOS/413408-COMISSAO-APROVA-PROIBICAO-DA-CUSTODIA-DE-PRESOS-EM-DELEGACIAS.html>>. Acesso em: 26 out. 2013.

_____. Câmara dos Deputados. Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. **Projeto de Lei no 1.594-A, de 2011 (da Dra. Rose de Freitas)**. Dispõe sobre a custódia de presos nas unidades das Polícias Federal e Cíveis dos Estados e do Distrito Federal. Relator deputado William Dib. Brasília, 28 mar. 2012b. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/893169.pdf>>. Acesso em: 26 out. 2013.

_____. Senado Federal. **Segurança pública no Brasil: pesquisa de opinião pública nacional**. Brasília, 2012c. 30 p. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/noticias/DataSenado/pdf/datasenado/DataSenado_Seguranca_Publica_Email.pdf>. Acesso em: 09 nov. 2012.

_____. Câmara dos Deputados. **CPI sistema carcerário: Comissão Parlamentar de Inquérito com a finalidade de investigar a realidade do Sistema Carcerário**

Brasileiro, com destaque para a superlotação dos presídios, custos sociais e econômicos desses estabelecimentos, a permanência de encarcerados que já cumpriram a pena, a violência dentro das instituições do sistema carcerário, corrupção, crime organizado e suas ramificações nos presídios e buscar soluções para o efetivo cumprimento da Lei de Execução Penal – LEP. Brasília: Edições Câmara, 2009. 620 p. (Série ação parlamentar; n. 384). Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/2701/cpi_sistema_carcerario.pdf?sequence=1>. Acesso em: 05 out. 2013.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº 9.043, de 9 de maio de 1995. Altera a redação do caput do art. 4º do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 – Código de Processo Penal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 maio 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9043.htm>.

_____. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, n. 191-A, 05 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 03 nov. 2012.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941. Código de Processo Penal. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, RJ, 13 out. 1941, retificado em 24 out. 1941. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm>.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 15. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

CEARÁ. Polícia Civil. Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social. Delegacias regionais. Fortaleza, atualizado em 06 dez. 2013c. Disponível em: <<http://www.policiacivil.ce.gov.br/paginas/delegacias/distritais>>. Acesso em: 06 dez. 2013.

CERNICCHIARO, Luiz Vicente; COSTA JR., Paulo José. **Direito penal na Constituição.** 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo.** 12. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

ELIAS, Nobert. **Os alemães:** a luta pelo poder e a evolução do habitus nos séculos XIX e XX. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.

FOLEY, Conor. **Protegendo os brasileiros contra a tortura:** um manual para juízes, promotores, defensores públicos e advogados. Tradução de Tatiana Dizenzo e Rita Lamy Freund. Brasília: International Bar Association (IBA) / Ministério das Relações Exteriores Britânico e Embaixada Britânica no Brasil, 2011.

GOMES, Luiz Flávio; MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Comentários à Convenção Americana sobre Direitos Humanos:** Pacto de San José da Costa Rica. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Ed. RT, 2010.

GRECO, Rogério. **Atividade policial.** 2. ed. Niteroi, RJ: Impetus, 2009.

HUMAN RIGHTS WATCH. O Brasil atrás das grades. Nova Iorque, 1998. Disponível em: <<http://www.hrw.org/portuguese/reports/presos/sistema.htm>>. Acesso em: 06 nov. 2012.

MARIZ, Renata. Tirar jovens do crime é fundamental para estancar a guerra urbana. **Correio Braziliense**, Brasília, 09 fev. 2014. Disponível em: <http://www.correio_braziliense.com.br/app/noticia/brasil/2014/02/09/interna_brasil,411884/tirar-jovens-do-crime-e-fundamental-para-estancar-a-guerra-urbana.shtml>. Acesso em: 16 fev. 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 26. ed. atual. por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros, 2001.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MIRABETE, Julio Fabbrini. **Processo penal**. 18. ed. rev. e atual. por Renato N. Fabbrini. São Paulo: Atlas, 2007.

MORAES, Alexandre de. **Direitos Humanos Fundamentais: teoria geral, comentários aos arts. 1º a 5º da Constituição da República Federativa do Brasil, doutrina e jurisprudência**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

NUCCI, Guilherme de Sousa. **Manual de processo penal**. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

POR QUE tanto crime? **Correio Braziliense**, Brasília, 09 fev. 2014. Disponível em: <<http://politicacidadaniaedignidade.blogspot.com.br/2014/02/por-que-tanto-crime.html>>. Acesso em: 16 fev. 2014.

SANTIAGO, Tatiana. Ministro da Justiça diz que 'preferia morrer' a ficar preso por anos no país. G1 São Paulo, São Paulo, atualizado em 13 nov. 2012. Disponível em: <<http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2012/11/ministro-da-justica-diz-que-preferia-morrer-ficar-preso-por-anos-no-pais.html>>. Acesso em: 14 nov. 2012.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais**. Porto Alegre. Livraria do Advogado, 2001.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário jurídico**. 18. ed. atual. por Nagib Slaib Filho e Geraldo Magela Alves. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

VASCONCELLOS, Jorge. **Rio de Janeiro desativa todas as prisões em delegacias**. Agência CNJ Notícias, 18 de julho de 2012. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/20348-rio-de-janeiro-desativa-todas-as-prisoas-em-delegacias>>. Acesso em: 6 ago. 2012.