



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
Escola de Administração da UFBA
Núcleo de Pós-Graduação em Administração – NPGA.



CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM PREVENÇÃO DA VIOLÊNCIA, PROMOÇÃO
DA SEGURANÇA E CIDADANIA

**CUSTÓDIA DE PRESOS EM DELEGACIAS DE POLICIA
DE SALVADOR E SUAS IMPLICAÇÕES NA
ATIVIDADE DA POLICIA CIVIL DA BAHIA:
UM ESTUDO DE CASO**

Ana Virginia Cavalcante Paim e Antonio Luis Silva de Carvalho



PROGESP

*Programa de Estudos, Pesquisas & Formação Em Políticas & Gestão de Segurança Pública -
PROGESP*

**REDE NACIONAL DE ALTOS ESTUDOS EM SEGURANÇA PÚBLICA-
RENAESP/SENASP/MJ**



CUSTÓDIA DE PRESOS EM DELEGACIAS DE POLICIA DE SALVADOR E SUAS IMPLICAÇÕES NA ATIVIDADE DA POLICIA CIVIL DA BAHIA: UM ESTUDO DE CASO¹

CUSTODY OF PRISONERS INTO SALVADOR POLICE STATIONS, AND ITS IMPLICATIONS ON BAHIA CIVIL POLICE ACTIVITIES: A CASE STUDY

Ana Virgínia Cavalcante Paim*
Antonio Luis Silva de Carvalho**

Resumo:

O presente artigo tem como objetivo analisar a custódia de presos cautelares em delegacias de polícia do Estado da Bahia. Fez-se um breve apanhado da legislação vigente, especialmente a Lei de Execuções Penais, Código de Processo Penal e Lei Orgânica da Polícia Civil da Bahia, confrontando-a com a discrepante realidade das unidades policiais, constantemente utilizadas como cadeias públicas. O investigador policial, quando está acumulando a função de carcereiro, verifica-se um verdadeiro desvio de função e, conseqüentemente resulta em efetiva violência perpetrada pelo Estado contra os servidores policiais civis – Violência Institucional. Para tanto, a metodologia utilizada foi o estudo de caso, coletando dados através de entrevistas realizadas com agentes e delegados de polícia. Não se pretendeu encerrar as discussões em torno desta problemática. Ao contrário, o estudo buscou chamar a atenção acerca da necessidade de um aprofundamento acerca do assunto.

Palavras-chave: Custódia de Presos. Delegacia. Desvio de Função. Violência Institucional.

Abstract:

The goal of this article is to analyze non-convicted detainees custody into Bahia police stations. A brief description of Brazilian valid legislation was done, especially Penal Executions Law, Penal Process Code and Bahia Civil Police Organic Law, comparing it with the conflicting reality of the police stations, constantly used as public prisons. The police detective, accumulating prison guard tasks, proves the task deviation and, as a consequence of it, results in an effective violence perpetrated by the state against the civil police officers - Institutional Violence. The used methodology was case study, collecting data through interviews with police agents and police chiefs. Terminate this discussion is not the intention. On the contrary, this article wants to call attention about the necessity of a deeper study of this matter.

Keywords: Prisoner Custody. Police Station. Task Deviation. Institutional Violence

¹ Artigo apresentado ao Programa de Estudos, Pesquisas & Formação Em Políticas & Gestão de Segurança Pública – PROGESP da Universidade Federal da Bahia – UFBA, instituição credenciada na Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública – RENAESP, como Trabalho de Conclusão de Curso e requisito parcial para obtenção de grau de especialista em Prevenção da Violência, Promoção da Segurança e da Cidadania sob a orientação dos docentes Núbia Reis Ramos e Ivone Freire Costa. Salvador, 2009.

* Aluna do curso de Especialização em Prevenção da Violência, Promoção da Segurança e da Cidadania. Delegada de Polícia Civil da Bahia. Bacharela em Direito pela Universidade Estadual de Santa Cruz-UESC. Especialista em Direito Processual pela Fundação Faculdade de Direito da Bahia – UFBA. anna.paim@oi.com.br

** Aluno do curso de Especialização em Prevenção da Violência, Promoção da Segurança e da Cidadania. Delegado de Polícia Civil da Bahia. Bacharel em Direito pela Universidade Católica de Salvador. alcarvalho007@hotmail.com

1. Introdução

Nos primórdios da humanidade os conflitos eram solucionados pelas partes, gerando insegurança, pois valia a “lei do mais forte”. Com o nascimento do Estado, este passou a monopolizar a criação das leis, bem como a aplicação das mesmas. Neste contexto o Direito Penal surge com o objetivo de salvaguardar aquilo que é mais precioso para o ser humano, enquanto parte de uma sociedade, tais como a vida, a liberdade e a dignidade.

O Direito Penal é, por conseguinte, *ultima ratio*, posto que as sanções cominadas a sua violação, em regra, pressupõe restrição da liberdade de locomoção. Das condenações corporais – como os açoites ou o esquartejamento – até a atualidade, em muito evoluiu a humanidade, tendo as sanções penais modernas um caráter eminentemente educativo com um ideal ressocializador, respeitando-se todos os direitos que não forem expressamente restringidos pela lei.

Porém, o caráter ressocializador da pena está muito longe de ser uma realidade, também sendo comum a violação da dignidade do preso, os quais são amontoados nas superlotadas Delegacias espalhadas pelo país, retornando a sociedade para os primórdios da humanidade, quando a mutilação corporal era utilizada como pena, afastando-se o Direito e dos princípios da presunção da inocência, do devido processo legal e da dignidade da pessoa humana. É comum nas carceragens de delegacias, custodiados chegarem a cumprir quase toda a “pena”, sem que haja ao menos uma sentença transitada em julgado. Apesar da importância do tema, há ainda poucos estudos. Ressalte-se que a carência de pesquisa atinge o tema da segurança pública como um todo.

Hodiernamente há um aumento significativo da criminalidade, fomentada pela baixa estatística de elucidação dos crimes, fazendo girar a roda da impunidade. É clara a necessidade de um estudo acerca da custódia de presos em delegacias e sua correlação com o desvio de função dos servidores policiais civis – de investigadores a carcereiros, atividade esta para a qual não foram treinados, sequer nos cursos de formação profissional.

Assim é que, levando-se em consideração o direito positivo, a prática e observação empírica, propõe-se a análise do fenômeno cuja importância se revela inequívoca na medida em que sua existência constitui fato que pode influir na atividade fim da polícia judiciária, qual seja, investigar crimes.

É cediço que se trata de questão que atinge a quase totalidade das Delegacias de Polícia da Bahia, quiçá do país. Contudo, optou-se por centrar a pesquisa no Complexo

Policial dos Barris, situado no Bairro Politeama, na cidade de Salvador-BA, pelo fato do mesmo congregar três unidades policiais de diferentes departamentos, as quais compartilham uma mesma área de custódia.

A pesquisa tem como objetivo geral identificar as formas através das quais a custódia de presos interfere nas atividades das delegacias que compõem O Complexo Policial dos Barris. Os objetivos específicos são a análise da legislação em vigor – Lei de Execuções Penais, Lei Orgânica da Polícia Civil, dentre outras; identificar as atribuições e as atividades efetivamente realizadas pelo policial civil em sua rotina laboral; identificar possíveis desvios de função das atribuições do policial civil em função do seu emprego na custódia de presos; e por fim aferir a existência de violência institucional **contra** o servidor policial.

O tema será tratado principalmente através de uma pesquisa bibliográfica e o estudo de caso. Também será importante o conhecimento empírico dos sujeitos da pesquisa, e apesar de alguns estudiosos entenderem que o estudo de caso deve ser utilizado como pesquisa preliminar, é perfeitamente adequado como pesquisa autônoma.

Buscou-se o estudo de caso, enquanto ferramenta que se revela apropriada para responder a questão formulada, mais ainda devido à possibilidade de novas descobertas, que podem clarificar o problema.

2. A custódia de presos em delegacia e a legislação em vigor

A custódia de presos em delegacias, bem como o excesso de presos, já virou assunto corriqueiro na mídia baiana e nacional. Trata-se de fato já entranhado na cultura das delegacias de polícia. Diuturnas são as notícias de fugas, rebeliões e superlotação. De acordo com informação fornecida pelo Centro de Documentação e Estatística Policial, no mês de abril de 2009, havia 4.542 presos à disposição da justiça em delegacias da capital e interior do estado da Bahia. Para tratar desta temática, faz-se necessário um estudo preliminarmente da legislação em vigor, partindo do Código de Processo Penal e da Lei de Execuções Penais, pois são leis federais, e por fim a legislação estadual.

O Código de Processo Penal, criado através do Decreto-lei nº 2.3689 publicado em 03 de outubro de 1941, sofreu diversas alterações. Através deste diploma legal verifica-se que há duas espécies de prisão: a *prisão como pena* e a chamada *prisão sem pena*. Conforme

Távora e Alencar (2009, p. 435), “prisão é o cerceamento da liberdade de locomoção, é o encarceramento”.

A prisão como pena é aquela oriunda de uma sentença penal condenatória com trânsito em julgado, após trâmite regular de um processo de conhecimento. Tem caráter eminentemente repressivo, preventivo, educativo. Já a prisão sem pena, também conhecida como prisão cautelar ou processual, em sentido amplo, ocorre quando “uma necessidade premente devidamente motivada por hipóteses estritamente previstas em lei, traduzidas no risco demonstrado de que a permanência em liberdade do agente é um mal a ser evitado”. (TÁVORA e ALENCAR, 2009, P. 435). De regra e *contra legem*, os custodiados submetidos à prisão cautelar costumam permanecer em delegacias de polícia.

A Lei nº 7.210, que institui a Lei de Execuções Penais, foi publicada em 11 de julho de 1984, e desde então sofreu algumas alterações. A doutrina considera por objeto da Lei de Execuções Penais fazer cumprir o comando exarado em sentença judicial em desfavor daquele que comete um delito, bem como proporcionar ao mesmo condições para harmônica integração social do condenado ou internado.

A mencionada lei estabelece o local onde devem ser custodiadas as pessoas condenadas por sentença criminal transitada em julgado – aquela em que não cabe mais recurso, observado sempre o regime inicial de cumprimento da pena determinado pelo juiz. Sendo regime fechado, será cumprido inicialmente em penitenciárias; o semi-aberto, em colônia agrícola, industrial ou similar; o regime aberto a ser cumprido inicialmente em casas de albergado. Ainda há a possibilidade de cumprimento inicial de pena em hospitais de custódia e tratamento psiquiátrico, no caso de pessoa submetida a medida de segurança.

Poderiam surgir dúvidas quanto à aplicabilidade da mencionada lei aos presos provisórios, ou seja, aqueles que ainda não foram condenados através de uma sentença judicial. Neste caso recai a chamada prisão cautelar, decretada com o objetivo de resguardar a utilidade de um processo de conhecimento, evitando-se, por exemplo, que o indivíduo venha a colocar em risco a ordem pública, fugir, coagir testemunhas, dentre outras.

Tais dúvidas são logo sanadas pela própria letra da Lei de Execuções Penais, que já nos seus primeiros artigos estabelece claramente que também é aplicável a presos provisórios, senão vejamos:

Art. 2º A jurisdição penal dos Juízes ou Tribunais da Justiça ordinária, em todo o Território Nacional, será exercida, no processo de execução, na conformidade desta Lei e do Código de Processo Penal.

Parágrafo único. **Esta Lei aplicar-se-á igualmente ao preso provisório e ao condenado** pela Justiça Eleitoral ou Militar, quando recolhido a estabelecimento sujeito à jurisdição ordinária. (grifos nossos)

Saliente-se que há diversos artigos que reforçam tal entendimento, haja vista que a expressão *preso provisório* aparecerá inúmeras vezes. O artigo 102 e seguintes são os que mais interessam ao presente estudo, sendo tais:

Art. 102. **A cadeia pública destina-se ao recolhimento de presos provisórios.**

Art. 103. **Cada comarca terá, pelo menos 1 (uma) cadeia pública** a fim de resguardar o interesse da Administração da Justiça Criminal e a permanência do preso em local próximo ao seu meio social e familiar. (grifos nossos)

Realizando-se interpretação teleológica dos mencionados artigos, buscando atender às finalidades da lei, obviamente concluiu-se ser a cadeia pública o local estabelecido em lei como adequado para abrigar os presos provisórios. Ou seja, não há qualquer menção na permanência de presos provisórios em unidade policiais. Inexiste qualquer consagração pela responsabilidade ou atribuição legal do servidor policial civil na custódia de presos.

Saliente-se que há, por imposição legal, a necessidade de existência de uma cadeia pública em todas as comarcas para resguardar o interesse da administração da justiça criminal e a permanência do preso em um local próximo do seu meio social e familiar.

O Artigo 104 combinado com o artigo 88 e seu parágrafo único, estabelece a observância de exigências mínimas nas instalações da cadeia pública, tais como alojamento em cela individual com dormitório, aparelho sanitário e lavatório, ambiente salubre e área mínima de seis metros quadrados. Ou seja, as condições mínimas exigidas em lei, para que seja observada a dignidade da pessoa humana.

É fato público e notório que nas delegacias de polícia de todo o país, e na Bahia não é exceção, é comum a superlotação das áreas de custódia, com pessoas espremidas em condições subumanas, em locais degradantes em condições que oferecem risco à saúde física e mental. O princípio da dignidade de pessoa humana, elencado na Constituição Federal como um dos *fundamentos* da República Federativa do Brasil, “impõe aos poderes públicos o dever de respeito, proteção e promoção dos meios necessários a uma vida digna”. (NOVELINO, 2009, P. 358). Não é difícil constatar que o mencionado princípio é sobremaneira violado.

Ademais, a situação dos presos em delegacias também não comunga com a Lei 11.370/2009 – Lei Orgânica da Polícia Civil do Estado da Bahia. Esta lei representou um salto de qualidade para a instituição, fruto de árdua luta dos profissionais que laboram no combate a criminalidade.

Na mencionada lei estadual há os artigos 50 e 52, que tratam das atribuições privativas do cargo de Delegado de Polícia e Investigador de Polícia respectivamente. Nestes artigos há incisos, com redação idêntica, no qual se infere *zelar pela incolumidade dos presos*.

Numa leitura apressada, poder-se-ia concluir que é atribuição dos servidores em questão, delegados e investigadores, a custódia de presos. Mas faz-se imprescindível a interpretação da norma, a qual pode ser realizada através de vários métodos, os quais não se excluem, ao contrário, se completam.

O primeiro método de interpretação é o gramatical, é o mais elementar, porém necessário. Busca-se aferir o significado textual da norma, compreensão do sentido das palavras. De acordo com o Dicionário Aurélio (2009) *zelar* significa “tratar com zelo; administrar diligentemente; tomar conta de (alguém) com o máximo cuidado e interesse e incolumidade é qualidade de incólume; livre de perigo; são e salvo; ileso”.

Em suma, a expressão *zelar pela incolumidade dos presos* não pode ter outro significado, senão tratar com cuidado para conservá-lo são e salvo. Por óbvio que faz-se necessário a presença do preso na unidade policial durante a lavratura do auto de prisão em flagrante, interrogatório, termo de reconhecimento. Findo os procedimentos policiais, não há motivos para a permanência do custodiado nas dependências da delegacia, o qual deveria ser encaminhado para uma Cadeia Pública. Não há como interpretar extensivamente a expressão *zelar pela incolumidade do preso*, para significar custodiar indefinidamente.

Fazendo-se uma interpretação lógico-sistemática, levando-se em conta da Lei de Execuções Penais e a Lei Orgânica da Polícia Civil, concluímos que os servidores policiais são encarregados de zelar pela incolumidade do preso durante o breve tempo necessário para as investigações, devendo ser encaminhado ato contínuo a uma cadeia pública.

Esse arcabouço legal define a missão, a forma procedimental de agir, estrutura e regimentos, e demais aspectos de cunho administrativo. Essa norma é a linha mestra da atuação da polícia civil, constituindo-se no pacto legal que norteia a segurança jurídica da sociedade perante essa instituição e desta em relação a seus membros.

Através de um breve apanhado da legislação em vigor, observou-se que, nos diplomas legais acima vistos, o policial civil não há que ser responsável pela custódia de presos, em longo prazo. Outrossim, que deve zelar pela incolumidade do custodiado no breve

tempo de permanência nas dependências da unidade policial, necessário para investigação e formalização dos procedimentos legais.

3. A teoria do desvio de função

A Constituição Federal, ao tratar da administração pública, estabelece como princípios expressamente definidos os da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

O princípio da legalidade, indispensável à Administração Pública, está previsto no inciso II do art. 5º da Carta Magna, o qual reza que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”. Viga mestra a sustentar toda a construção da atividade administrativa, o princípio da legalidade pressupõe que “toda e qualquer atividade administrativa deve ser autorizada por lei. Não o sendo a atividade é ilícita”. (CARVALHO FILHO, 2008, p. 17). Assim, enquanto para o particular é possível fazer tudo o que a lei não proíbe, para a Administração Pública, o princípio da legalidade significa fazer o que a lei determina.

No mesmo sentido:

O princípio da legalidade é uma das vigas mestras do ordenamento jurídico brasileiro, porque qualquer comando estatal – seja para ordenar ato (ação ou conduta positiva) ou abster fato (omissão ou conduta negativa) – a fim de ser juridicamente válido, deve nascer de lei em sentido formal. (BULGOS, 2002, p. 86).

O mencionado princípio norteia toda a Administração Pública, incluindo os servidores públicos e as respectivas funções. São servidores públicos efetivos aqueles que exercem, em caráter permanente, uma função pública, após aprovação em concurso público de provas, ou provas e títulos, e preenchido os demais requisitos legais. Enquadrando-se em tal categoria os policiais civis, *lato sensu*.

É vedado, por imposição constitucional, que o servidor público exerça, por transferência ou qualquer forma de provimento derivado, outras funções senão àquelas intrínsecas ao cargo que o servidor ocupa.

No que se refere ao servidor policial civil, as suas atribuições são delimitadas no § 4º do artigo 144 da Constituição Federal, e especificamente no que tange a Polícia Civil da

Bahia, no artigo 147 da Constituição do Estado da Bahia, a qual repete *ipsi literi* a Carta Magna:

Constituição Federal 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 (...) 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.** (grifo nosso).

Constituição do Estado da Bahia Art. 147 - **À Polícia Civil, dirigida por Delegado de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares.** (grifo nosso)

Parágrafo único - O cargo de Delegado, privativo de bacharel em direito, será estruturado em carreira, dependendo a investidura de concurso de provas e títulos, com a participação do Ministério Público e da Ordem dos Advogados do Brasil.

A apuração penal referida em ambos os artigos será materializada no inquérito policial, que deverá reunir os indícios suficientes da autoria e da materialidade do crime, o qual subsidiará a denúncia por parte do órgão do Ministério Público. No mesmo sentido SILVA *et al* (2001, p. 616):

Denominação dada ao órgão policial, **a que se comete a missão de averiguar a respeito dos fatos delituosos ocorridos ou das contravenções verificadas**, a fim de que sejam os respectivos delinquentes ou contraventores punidos por seus delitos ou por suas infrações. (...) **procura, pela investigação dos fatos criminosos ou contravencionais, recolher as provas que os demonstram, descobrir os autores deles, entregando-os às autoridades judiciárias, para que cumpram a lei.** (grifos nossos)

Logo, por exclusão, em nenhum desses dispositivos legais ou em qualquer outra parte dos citados diplomas, há referência a custódia de presos por parte da Polícia Civil. Está claro, portanto, que a teoria em muito se diferencia da prática, havendo evidente afronta ao princípio da legalidade e, por conseguinte, flagrante desvio de função – os servidores policiais civis acabam por exercer funções típicas de agentes prisionais.

O vocábulo função é empregado como um conjunto de atribuições inerentes a um cargo. *In casu*, o desvio de função se caracteriza quando há verdadeira ampliação de tarefas,

expansão de atribuições não previstas em lei. Saliente-se que há inúmeras ações judiciais pleiteando acréscimo de remuneração relativa ao desvio de função.

Trata-se de assunto tranqüilo quanto ao entendimento acerca da ilegalidade do desvio de função no aspecto doutrinário e jurisprudencial. Inúmeras são as demandas encaminhadas ao Judiciário, gerando controvérsias somente quanto à existência, ou não, do direito de perceber as diferenças salariais decorrentes do desvio. Concluindo o STJ, através da Súmula nº 378, publicada no Diário do Poder Judiciário de 05/05/2009, com o seguinte conteúdo “reconhecido o desvio de função, o servidor faz jus às diferenças salariais decorrentes”. No mesmo sentido CREUZ, VILLARREAL e MALHEIROS (2009) comentam que à luz do Direito Administrativo:

Por desvio funcional, temos a majoração *in pejus* da prestação de serviço do trabalhador (público ou privado), o qual se vê obrigado a suportar serviços além dos contratados; ou seja, o prestador de serviços assume função diversa da pactuada sujeitando-se, contudo, à percepção da mesma renda salarial. Temos, pois, que o desvio funcional não pode ser tido como prática regular, sendo condenável. Nestes termos, quem atua de modo diverso das funções inerentes ao cargo ocupado, por exigência ou ordens diretamente advindas da estrutura hierárquica, deve perceber os benefícios correspondentes. (grifo nosso)

Carvalho Filho (2008, p. 588) quando trata da acumulação remunerada de cargos públicos, comenta que o “fundamento da proibição é impedir que o cúmulo de funções públicas faça com que o servidor não execute qualquer delas com a necessária eficiência”.

Ademais, *ad argumentandum tantum*, o desempenho de função estranha àquelas elencadas em lei pode ser configurado, em tese, como usurpação de função pública, conduta capitulada como crime descrito no artigo 328 do Código Penal Brasileiro, sob a rubrica “Usurpar o exercício de função pública: Pena - detenção, de três meses a dois anos, e multa”. Este tipo penal se consuma quando alguém toma para si, indevidamente, uma função pública alheia, e pratica o primeiro ato de ofício correspondente. Ou seja, poder-se-ia considerar que a custódia de presos em delegacias de polícia se configura como verdadeira conduta delituosa.

4. Violência institucional

Para tratar de violência institucional, inicialmente faz-se necessário buscar um conceito de violência. O vocábulo violência vem do latim *vis*, que significa *força*. Quando se trata dessa temática, a maioria das pessoas imediatamente correlaciona a mencionada expressão como sinônimo de *crime*. Vislumbrou-se que o vocábulo violência pode ser empregado em diferentes contextos gerando, conseqüentemente, significados diversos. SOARES e PIQUET *apud* MINAYO (2003, p.26) afirmam a existência de quatro definições populares de violência: pecado, corrupção, miséria e crime. Esclarecendo que:

‘Pecado’ é o nome da violência interpretada pelo código religioso, expressando a natureza ambivalente ou passível de perversão da própria condição humana. ‘Corrupção’ é o nome da violência que contem a moralidade deteriorada e a traição dos valores. ‘Miséria’ é o nome da violência enxergada, pela ótica política, como estando embutida nas causas e conseqüências da ordem social vigente marcada pela desigualdade e exclusão. ‘Crime’ é o nome da violência reduzida á delinqüência.

A Lei nº 11.340/2006, conhecida como “Lei Maria da Penha”, inovou ao trazer em seu bojo uma definição de violência, conforme se infere no artigo 7º, que reza:

Art. 7º São formas de violência doméstica e familiar contra a mulher, entre outras:

I - a violência física, entendida como qualquer conduta que ofenda sua integridade ou saúde corporal

II - a violência psicológica, entendida como qualquer conduta que lhe cause dano emocional e diminuição da auto-estima ou que lhe prejudique e perturbe o pleno desenvolvimento ou que vise degradar ou controlar suas ações, comportamentos, crenças e decisões, mediante ameaça, constrangimento, humilhação, manipulação, isolamento, vigilância constante, perseguição contumaz, insulto, chantagem, ridicularização, exploração e limitação do direito de ir e vir ou qualquer outro meio que lhe cause prejuízo à saúde psicológica e à autodeterminação;

III - a violência sexual, entendida como qualquer conduta que a constranja a presenciar, a manter ou a participar de relação sexual não desejada, mediante intimidação, ameaça, coação ou uso da força; que a induza a comercializar ou a utilizar, de qualquer modo, a sua sexualidade, que a impeça de usar qualquer método contraceptivo ou que a force ao matrimônio, à gravidez, ao aborto ou à prostituição, mediante coação, chantagem, suborno ou manipulação; ou que limite ou anule o exercício de seus direitos sexuais e reprodutivos;

IV - a violência patrimonial, entendida como qualquer conduta que configure retenção, subtração, destruição parcial ou total de seus objetos, instrumentos

de trabalho, documentos pessoais, bens, valores e direitos ou recursos econômicos, incluindo os destinados a satisfazer suas necessidades;
V - a violência moral, entendida como qualquer conduta que configure calúnia, difamação ou injúria.

Numa perspectiva antropológica sobre a violência, Zaluar (2009) contribui afirmando que:

força torna-se violência quando ultrapassa um limite ou perturba acordos tácitos e regras que ordenam relações, adquirindo carga negativa ou maléfica. É, portanto, a percepção do limite e da perturbação (e do sofrimento que provoca) que vai caracterizar um ato como violento, percepção esta que varia cultural e historicamente

Há diversidade de definições de violência, que também apresenta variações no tempo, no espaço, na literatura acadêmica e no imaginário popular. Diante disso o presente estudo não possui qualquer pretensão de estabelecer uma única definição de violência – tão-somente busca-se demonstrar que a polissemia do conceito, variação e interação de suas causas, evidenciam a magnitude da dificuldade na sua prevenção e repressão.

Além das costumeiras formas de violência – física, mental, sexual, é importante ressaltar a existência de um *tipo* silencioso, mas não menos importante, que é a violência institucional.

Dentre os diversos conceitos de violência, cabe aqui trabalhar especificamente com a chamada violência institucional: aquela praticada pelos órgãos estatais, por ação ou omissão, contra a população, especialmente contra grupos ditos vulneráveis, como homossexuais, mulheres, idosos, negros, dentre outros e vai desde a ausência de serviço essencial, que deveria ser prestado pelo Estado ou seus concessionários e permissionários, até a má qualidade ou ineficiência do serviço.

O tema violência institucional é tratado em diversas áreas, como gênero, órgãos prestadores de saúde, contra a mulher, criança. Há estudiosos que chegam a comparar a violência institucional como puro sinônimo de violência policial, a exemplo de Angela Mendes de Almeida em seu artigo Estado Autoritário e Violência Institucional (2007).

Apesar da inexistência de estudos específicos, é cediço concluir que a violência *produzida* pelo Estado pode se voltar contra seus próprios servidores, ou seja, pode ser direcionada também intra-institucionalmente. E é exatamente o que se constata no caso dos servidores policiais civis, há flagrante violação das leis vigentes, bem como no inegável

desvio funcional quando estão executando uma tarefa psicológica e fisicamente árdua e para qual não foram treinados: a custódia de presos.

Há muito a custódia de presos em delegacias vem ocorrendo. Porém, somente agora, esta omissão estatal vem sendo encaminhada para apreciação do Poder Judiciário. Cita-se como exemplo o processo de nº 1072044-6/2006 ainda pendente de recurso no Tribunal de Justiça da Bahia, porém já sentenciado pelo juízo de direito da 7ª Vara de Fazenda Pública de Salvador. Neste processo a sentença de primeira instancia reconheceu a inexistência de dever funcional da Policia Civil da Bahia em custodiar presos provisórios. Mais especificamente o Tribunal de Justiça de Minas Gerais já se manifestou sobre a questão da violência institucional:

EMENTA: CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO. REBELIÃO EM CADEIA PÚBLICA. AGENTE DE POLÍCIA FEITO REFÉM. VIOLÊNCIA FÍSICA E MORAL. DESVIO DE FUNÇÃO. FALTA DE CONDIÇÕES DE SEGURANÇA. RESPONSABILIDADE OBJETIVA E SUBJETIVA CONFIGURADAS. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. REDUÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. - **O servidor público desviado de suas funções originais de Agente de Polícia e que exercia as atribuições inerentes a Agente Penitenciário, tem o direito de ser indenizado pelo dano moral advindo do fato de ser feito refém por detentos em cadeia pública desprovida de condições mínimas de segurança.** - Não se modifica o valor da indenização arbitrado na sentença quando a autoridade judiciária fixou quantia compatível com os momentos de angústia, medo e aflição vivenciados pelo servidor público. - A circunstância de os honorários advocatícios serem fixado em percentual sobre a condenação não implica em automática revisão do valor quando este é razoável e poderia ser arbitrado de forma equitativa. (Proc n. 1.0324.07.051572-5/001(1). Min. Rel. Alberto Vilas Boas, DJU 03/04/2009)

Saliente-se que também pode ser entendida como uma forma violência institucional a deturpação do *poder político*. Ou seja, o Estado, utilizando-se do seu poder-dever de legislar e fazer cumprir as leis, atuando em desacordo com as suas finalidades primordiais, que são o bem público e a defesa da sociedade. Esta forma de violência, sob uma perspectiva assemelhada, é chamada por Scialpi (2002, p. 16) como *violência político-burocrática*, conforme se infere do fragmento:

Una variante (tipo específico) de violencia política, perpetrada (sobre los agentes del sector público), por funcionarios políticos de la Administración Pública y por funcionarios estables de alto rango (Personal Jerárquico con funciones ejecutivas y personal a cargo) que tienen la responsabilidad social,

legal y en este caso, administrativa, de cuidar a los trabajadores del Estado y de cumplir y hacer cumplir las normas administrativas vigentes.

Objetivando verificar se os servidores policiais possuem a necessária compreensão acerca do conceito de violência institucional e sua correlação com a custódia de presos provisórios, bem como se os mesmos se sentem como *vítimas* neste contexto, optou-se pelo estudo de caso.

5. A custódia de presos em delegacia: uma ilegalidade e/ou uma violência institucional

O presente trabalho científico utilizou como método o estudo de caso. Apesar das críticas, o mencionado método vem se mostrando eficaz para pesquisa qualitativa, especialmente diante da insuficiência de pesquisas na área, bem como para a melhor compreensão de um fenômeno tão complexo.

A unidade de análise é o Complexo dos Barris, o qual foi escolhido por possuir uma custódia que serve a três unidades policiais – Delegacia de Homicídios, Delegacia de Tóxicos e Entorpecentes e 1º Circunscrição Policial, de diferentes Departamentos de Polícia – Departamento de Homicídios, Departamento de Narcóticos e Departamento de Polícia Metropolitana. Saliente-se que os dois primeiros departamentos mencionados foram recentemente criados pela Lei Orgânica da Polícia Civil da Bahia e estão em fase implantação.

Como fonte do estudo de caso utilizou-se a entrevista semi-estruturada – a qual se caracteriza por mesclar perguntas abertas e fechadas com o intuito de estimular a espontaneidade do sujeito de pesquisa. Salientando que perguntas abertas são aquelas formuladas para obter respostas objetivas, um sim ou não, certo ou errado; e perguntas fechadas são aquelas estruturadas para motivar o diálogo e a reflexão. As entrevistas foram realizadas de forma conversacional e em um curto espaço de tempo.

Por ser um tema extremamente delicado, que atinge a própria instituição Polícia Civil, as entrevistas foram realizadas sem identificar os sujeitos de pesquisa, de forma a preservar a identidade e facilitar a aceitação. Foram entrevistados investigadores de polícia e delegados de polícia do Complexo dos Barris.

A abordagem centrou-se no conhecimento empírico daqueles profissionais, bem como na necessidade de aferir se os policiais têm conhecimento da legislação, a qual determina que os presos provisórios deveriam ser mantidos em Cadeias Públicas, não em delegacias.

Foram realizadas quatro entrevistas com o seguinte perfil: três homens e uma mulher; todos em regime de trabalho administrativo, ou seja, dias úteis das 08h00 às 18h00; três investigadores de polícia e um delegado de polícia; três com nível superior incompleto e um superior com especialização; tempo de serviço variando de três a vinte e um anos de polícia.

Quanto à atividade de custódia de presos, os entrevistados informaram, em sua grande maioria que há impacto negativo nas atividades cotidianas, ressaltando que o *investigador fica muito conhecido entre os marginais*, podendo gerar ameaças e risco a sua segurança pessoal e de membros da família. Ainda, que no dia de visita, faz-se necessário *aumentar o efetivo de policiais empregados na custódia*, deslocando três ou quatro servidores do Serviço de Investigação – setor da unidade policial encarregado de investigar as informações noticiadas em ocorrência policial, identificar autores de delitos, entregar intimação, localizar o paradeiro de suspeitos foragidos, dentre outras atribuições.

No que se refere à quantidade de presos custodiados, um dos entrevistados destacou que, mesmo com a capacidade de abrigar 36 presos, o Complexo dos Barris possui uma população carcerária que flutua de 80 a 100 presos. Em suas palavras afirma que a custódia *foge da função de investigador*. Em seguida assevera: *hoje polícia não é polícia, é médico, enfermeiro, psicólogo, assistente social*. Outro entrevistado afirma que os presos são *imprevisíveis*, referindo-se a possibilidade de uma *rebelião*. Somente um dos entrevistados traz um aspecto positivo sobre o assunto, referindo-se sobre a importância de *conhecer os marginais*.

Tratando-se da responsabilidade do policial com a custódia de presos todos os entrevistados responderam no mesmo sentido, ou seja, que *o policial não é remunerado para a função* de carcereiro, mas *responde* criminal e administrativamente em caso de fugas. Porém, já há servidores com melhor compreensão jurídica, afirmando que diante da ausência de recursos, materiais e humanos, *não há como responsabilizar o servidor*, identificando a existência de verdadeiro *desvio de função*.

Instados quanto ao adequado preparo para exercer a “função” de carcereiro, os entrevistados na sua totalidade relaram que a *ACADEPOL não orientou*, referindo-se ao curso preparatório para ingressar no exercício da função policial, ministrado pela Academia da

Polícia Civil da Bahia – ACADEPOL. Mas que se viram compelidos a aprender *com os colegas mais antigos*.

No curso das entrevistas foi também verificado se os policiais possuem conhecimento acerca do conceito de *violência institucional*, bem como se os mesmos se identificam como sendo vítimas desta violência no contexto de custódia de presos. Por tratar-se de uma nomenclatura pouco utilizada, especialmente no âmbito da segurança pública, a questão foi formulada com a expressão *violência do Estado contra o policial*, buscando facilitar a compreensão dos entrevistados pouco familiarizados com o tema.

A maioria respondeu que há sim violência do Estado contra o policial. Ressaltando que *não houve treinamento para custodiar presos; que o policial não fica separado do preso; o policial sofre junto com o preso*, referindo-se a exposição a doenças; *condições de trabalho do policial, que não tem luva ou máscara para se proteger de doenças como tuberculose, HIV, doenças de pele*. Outro entrevistado em fala curta e emblemática, afirma que a custódia representa uma *violação legal* e, portanto, violência do Estado contra o policial.

Resta salientar a fala de um dos entrevistados, o qual passou a expor espontaneamente suas impressões pessoais acerca dos servidores policiais civis através de uma pequena fábula, afirmando que *os policiais são como elefantes de circo com o pé amarrado numa corrente, levantando a pata e batendo do chão*, e explicou: estava se referindo ao policial civil que não tem consciência de sua força para *arrebentar as correntes*.

Considerações Preliminares

O presente estudo surgiu diante da necessidade de verificar as implicações da custódia de presos em delegacias na atividade investigativa da Polícia Civil da Bahia, fato que assombra os profissionais de segurança pública. Verificou-se, considerando o direito positivo, que a custódia de presos em unidades policiais afronta a legislação em vigor e, conseqüentemente, representa uma forma de *violência institucional* contra o servidor policial. Restou evidenciado que, mesmo diante da eventual ausência de conhecimento teórico acerca do conceito de *violência institucional*, o servidor policial civil demonstra profundo saber empírico, adquirido no decorrer da experiência diária, de forma espontânea e sensitiva.

A polícia é *braço armado* do Estado, instituição encarregada de reorganizar a ordem social abalada pelo descumprimento de uma norma, contudo não vem cumprindo

adequadamente o seu papel, e um dos motivos é a violência institucional. A violência perpetrada pelo Estado contra os seus servidores está abalando os alicerces da Polícia Civil da Bahia e, por conseguinte, afetando o próprio Estado. Esse paradoxo está criando uma espécie de Estado autofágico. Ou seja, o Estado violenta a polícia, encarregada de manter o próprio Estado, gerando um círculo vicioso.

Exercida por ação ou omissão estatal, a violência institucional ganha contornos de naturalidade e invisibilidade tanto para os usuários dos serviços públicos como também para os próprios servidores, ambos vítimas freqüentes de uma relação de poder desigual, que promove a humilhação social pela emanção de uma mensagem de inferiorização. Esta forma de violência influencia na construção de uma ordem social injusta que precisa ser transposta. Tal situação adquire contornos ainda mais danosos quando atinge uma instituição policial, a qual deve servir e proteger a população, colimando pela consecução do bem público e da defesa social, restando desfigurando o próprio Estado de Direito.

O enfraquecimento da ordem estatal resta por fomentar a criminalidade, e quem arca com as conseqüências é a sociedade como um todo. O presente artigo serviu para instigar os pesquisadores, demonstrando a necessidade de aprofundar os estudos, quiçá servir para alerta às autoridades do grave problema, que clama por soluções efetivas e imediatas.

Referências

ALMEIDA, Ângela Mendes. Estado autoritário e violência institucional. In: **XXVII International Congress Latin American Studies Association**, 2007, Montreal. Disponível em: <http://www.ovp-sp.org/debate_teorico/debate_amendes_almeida.pdf>. Acesso em: 06 de ago. de 2009.

BAHIA. Secretaria de Segurança Pública. Polícia Civil da Bahia. Centro de Documentação e Estatística Policial. **População carcerária nas delegacias do Estado da Bahia**. [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <anna.paim@oi.com.br> em 04 de ago de 2009

_____. **Lei nº 11.370 de 04 de fevereiro de 2009**. Disponível em: <<http://www.ba.gov.br>> Acesso em 02 de agosto de 2009.

_____. Tribunal de Justiça da Bahia. **Sentença Processo nº 1072044-6/2006**. Juíza de Direito Bela. Lisbete M^a. T. Almeida César Santos, 7^o Vara de Fazenda Pública. Publicado DPJ de 17 de mai de 2007

_____. **Constituição do Estado da Bahia de 05 de outubro de 1989**. Disponível em: <<http://www.ba.gov.br>> Acesso em 02 de agosto de 2009.

BARBA, Clarides Henrich. **Orientações Básicas na Elaboração do Artigo Científico**. Disponível em: <http://74.125.47.132/search?q=cache:MI-fJ1O-n4cJ:www.fasul.edu.br/pasta_professor/downloader.php%3Flay%3D%26id%3D464>. Acesso em 07 de jun de 2009.

BONI, Valdete e QUARESMA, Silvia Jurema. **Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em Ciências Sociais**. Disponível em: <http://www.emtese.ufsc.br/3_art5.pdf>. Acesso em 27 de jul de 2009

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula nº 378**. Publicado Diário do Poder Judiciário em 05 de mai de 2009. Disponível em: <www.stj.jus.br> Acesso em: 03 de ago de 2009.

_____. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. **Acórdão Processo nº 1.0324.07.051572-5/001**. Min. Rel. Alberto Vilas Boas, 1ª Câmara Cível. Publicado DJU de 03 de abr de 2009

_____. **Lei nº 11.340 de 07 de agosto de 2006**. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao>> Acesso em 30 de jul de 2009

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1998**. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao>> Acesso em 30 de jul de 2009

_____. **Lei nº 7.210 de 11 de julho de 1984**. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao>> Acesso em 30 de jul de 2009

_____. **Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao>> Acesso em 30 de jul de 2009

_____. **Decreto-lei nº 3.689, DE 3 de outubro de 1941**. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao>> Acesso em 30 de jul de 2009

BULGOS, Uadi Lammêgo. **Constituição Federal Anotada**. 4ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2002.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 19ª Edição, revista e atualizada até 31/12/2007. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2008.

CREUZ, Luis Rodolfo Cruz e, VILLARREAL, Gabriel Hernan Facal, MALHEIROS, Rodrigo Marmo. **Comentário – desvio funcional à luz do Direito Administrativo**. Disponível em: <<http://jusvi.com/artigos/23788>>. Acesso em 07 de jun de 2009.

FERREIRA, Aurélio B. de H. **Novo dicionário Aurélio**. Disponível em: <<http://aurelioparavoce.educacional.com.br/aurelio.asp>>. Acesso em 03 de jul de 2009.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **A violência dramatiza causas**. In: MINAYO, Maria Cecília de Souza e SOUZA, Ednilsa Ramos de (org.). **Violência sob o olha da saúde: a infrapolítica da contemporaneidade brasileira**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2003.

NOVELINO, Marcelo. **Direito Constitucional**. 3ª edição, revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Editora Método, 2009.

SCIALPI, Diana. **La violencia laboral en la administración pública Argentina**. Venelueza. Revista Venezolana de Gerencia. Año 7, n. 18, 2002. Disponível em: <<http://www.arq.luz.ve/rvg/2002/revista18/articulo2scialpi.pdf>>. Acesso em 03 de agosto de 2009.

SILVA, De Plácido, ALVES, Geraldo Magela e SLAIBI FILHO, Nagib. **Vocabulário jurídico**, 18ª edição, revisada e atualizada. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

TAVORA, Nestor e ALENCAR, Rosmar A. R. C. de. **Curso de Direito Processual Penal**. 2ª Ed. revista, ampliada e atualizada. Salvador: Editora Jus Podivm, 2009.

ZALUAR, Alba. Um debate disperso: violência e crime no Brasil da redemocratização. São Paulo. **Perspectiva**. v.13, n. 3, Jul-Set, 1999.