

GRUPO DE TRABALHO
INTERINSTITUCIONAL

DE DEFESA DA CIDADANIA

Nota Técnica nº 9



DEFENSORIA PÚBLICA
DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO



OABRJ

MEPCT/RJ
Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro
Correio da Justiça 80110-000



FRENTE ESTADUAL PELO
DESENCARCERAMENTO



MPF
Ministério Público Federal

NOTA TÉCNICA Nº 09

POLÍCIA PENAL: INCONSTITUCIONALIDADE DAS AÇÕES EXTRAMUROS E ATUAÇÃO DA DIVISÃO DE BUSCAS E RECAPTURAS NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

1. Polícia Penal e parâmetros constitucionais e internacionais para servidores do sistema penitenciário

O debate do Projeto de Emenda Constitucional (PEC), que seguiu durante os últimos anos antes de sua aprovação em 2019, buscava alterar o artigo 144 da Constituição Federal para criar a polícia penal e incluí-la no rol constitucional da segurança pública. Paralelamente à PEC federal, também correu a nível estadual emendas às constituições dos Estados de modo também a criar e inserir tal categoria.

Começaremos abordando a PEC n. 372 aprovada no último ano a nível federal. Em primeiro plano cabe destacar que a defesa da mudança se baseava na necessidade de assegurar melhores condições de trabalho e acesso a direitos aos então agentes penitenciários, que possuíam condições degradantes de trabalho, em unidades superlotadas, insalubres e com baixíssimo efetivo, somadas a parques direitos trabalhistas e previdenciários, salários irrisórios e adicionais de insalubridade e periculosidade incompatíveis com as condições experienciadas no seu dia a dia. O projeto, previamente à sua aprovação, foi alvo de profundos debates nas casas legislativas, com a sociedade civil e instituições.

Inicialmente destacamos a posição dos próprios agentes que atuam nas unidades prisionais. Segundo o Sindicato de Agentes de Segurança Penitenciária e Servidores Públicos do Sistema Prisional Paulista (SINDCOP)¹ o intuito inicial da PEC em comento se restringiria ao reconhecimento das atividades correlacionadas ao poder de polícia já exercido dentro de unidades prisionais, e que a categoria não estaria buscando sobreposição às demais polícias. Na prática se perceberá que, após a aprovação, não são esses os únicos efeitos da Emenda Constitucional (EC), mesmo que a legislação federal de fato tenha limitado sua atuação ao intramuro como se verá a seguir. Porém, passaremos a analisar especificamente a posição daqueles críticos ao projeto neste ponto.

¹<http://www.sindcop.org.br/blog/ler?link=resposta-a-carta-aberta-de-entidades-contra-a-proposta-de-emenda-constitucional-que-cria-a-policia-penal>



Previamente à sua aprovação, foi emitida nota requerendo o não endosso pelo legislativo do projeto, documento este assinado por 88 organizações e entidades ligadas às garantias de direitos para sistema prisional. Tal se deu pelo risco de uma série de consequências potencialmente danosas trazidas pela alteração². O texto aponta, logo em suas razões iniciais, o longo histórico de preocupação com a mudança e seus impactos dentro da lógica que deveria ser guiada pela tutela e não pelo viés repressivo inerente às forças policiais. Vejamos

“Em 2010, a Pastoral Carcerária Nacional e a Justiça Global se manifestaram contrariamente à proposta. Em 2016, Agenda Nacional pelo Desencarceramento, documento subscrito por mais de 30 organizações de todo o Brasil, rechaçou expressamente todas “as propostas de transformação da carreira de agentes prisionais em “polícia penitenciária”, em tentativa clara de distorção da função oficial de tutela (e não de repressão) dos quadros do sistema penitenciário”. (ABJD et.al, s.d., p.1)

Destaca-se que o documento é taxativo ao trazer à baila a importância da valorização dos profissionais que atuam nas unidades prisionais e na simultânea inadequação da mudança para solucionar as legítimas demandas do setor neste sentido, tendo em vista as péssimas condições de trabalho que os próprios policiais encontram. Ainda segundo o documento “*A grande maioria dos policiais brasileiros também recebe péssimos salários e é submetida a condições precárias de trabalho – pessoais e materiais, como reconhecido pelo Relator Especial das Nações Unidas (ONU), Philip Alston, em 2008.*” (ABJD et.al, s.d., p. 2). Faz-se necessário assim mudanças estruturais nas próprias unidades, como diminuição da superlotação, para redução do estresse e das condições aviltantes de trabalhos destes profissionais, assegurando a estes não apenas acesso à saúde, como proteção de sua saúde mental e de sua própria segurança. Neste mesmo sentido caminha o relatório de 2016 emitido pelo Relator Contra Tortura da ONU, Sr. Juan Mendez, que após sua visita ao Brasil asseverou a conexão entre as péssimas condições de trabalho de agentes penitenciários como correlacionados à política de encarceramento em massa e à superlotação extrema das prisões brasileiras, e também ao treinamento militarizado, oposto do que deveria ser realizado³. Nos termos do Relatório

“Eles [os agentes] não possuem espaço físico e são afetados pelas más condições de saúde e sanitárias, assim como por um ambiente de violência, no qual temem por sua própria vida. A razão guardo-por-presos deve ser de 1:5, no entanto, a Relatoria Especial tomou conhecimento de estados com prisões que possuem déficit de 1000 servidores, e de pelo

²https://carceraria.org.br/wp-content/uploads/2019/10/Carta-aberta-ao-Congresso-contra-a-372_2017-2.pdf

³<http://www.global.org.br/wp-content/uploads/2016/03/Relatorio-Juan-Mendez-Espanhol-3.pdf>



menos uma prisão em que a razão guarda-por-presos é de 2:490.

Membros das equipes normalmente recebem um treinamento ruim, geralmente marcado pela abordagem militarizada que os equipa mal a lidar apropriadamente com a complexidade e tensão que constituem seu dia-a-dia de trabalho. Ainda mais, a combinação de falta de treinamento, condições altamente inadequadas de trabalho, tão somente exacerbam o padrão de violência e possuem um efeito direto e mensurável, incluindo em termos de homicídios por parte de policiais militares”⁴ (ONU, 2016, par. 42 e 43, tradução nossa)

Retomando o documento elaborado pela sociedade civil, assim como será analisado mais abaixo e com consequências já experienciadas em diversos estados, desde sua gênese a competência atribuída a esta nova força é vaga, o que torna as próprias ações de controle extremamente deficitárias, além da possibilidade de assunção de diversas competências já exercidas por outras polícias, causando um potencial conflito e sobreposição redundante de atribuições. Sua indeterminação, por exemplo faz com que “[possa] caber do policiamento ostensivo, escolta de presos, controle de distúrbio, à atividades de investigação e inteligência policial.”. (ABJD et.al, s.d., p.2)

Cabe maior destaque outro ponto problemático da então PEC: a completa incompatibilidade entre o poder de custódia e de investigação. Nos termos da Nota⁵:

“Assim, haveria um conflito de interesses permanente entre os deveres de custodiar pessoas presas e investigar crimes, uma fusão de atribuições já reconhecida como problemática dentro do consenso nacional pelo fechamento das carceragens das delegacias da polícia civil. Nesses locais, quem tem o dever de custódia está simultaneamente encarregado de investigar delitos, muitos dos quais praticados por policiais ou pessoas presas nas próprias carceragens.

Enquanto delegados de polícia reivindicam, com razão, a separação das atribuições de polícia e de custódia, agentes penitenciários clamam hoje pela junção dessas mesmas funções. Essa sobreposição de competências de polícia às de custódia também seria contrária a normas internacionais” (ABJD et.al, s.d., p.3)

É importante destacar esta problemática quando refletimos sobre as consequências potencialmente agravadoras de tortura nos cárceres, já endêmicas conforme posto pelo então Relator Contra a Tortura da ONU, Sr. Juan Mendez⁶. Neste sentido, cabe uma análise mais

⁴Versão em inglês: They lack physical space and are affected by poor health and sanitary conditions, as well as by the environment of violence, in which many fear for their life and physical integrity. The guard-to-inmate ratio ought to be 1:5, however, the Special Rapporteur learned of states where prisons were short of 1,000 staff, and of at least one prison where the guard-to-inmate ratio was 2:490

⁴³. Staff members often have very poor training, generally marked by a militarized approach that ill equips them to deal appropriately with the complexity and tension that constitutes their day-to-day work. Moreover, the combination of lack of training and highly inadequate working conditions only exacerbates the pattern of violence and has a direct and measurable effect, including in terms of military police homicides.”

⁵https://carceraria.org.br/wp-content/uploads/2019/10/Carta-aberta-ao-Congresso-contra-a-372_2017-2.pdf

⁶<https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2015-08/tortura-em-presidios-brasileiros-e-endemica->



pormenorizada sobre os requisitos internacionais para que o trabalho de agentes penitenciários seja compatível com os compromissos assumidos pelo Brasil.

Os Princípios e Boas Práticas para a Proteção das Pessoas Privadas de Liberdade nas Américas da Comissão Interamericana⁷ prevê em seu princípio XX, sobre pessoal dos locais de privação de liberdade, a importância de que os servidores sejam funcionários públicos civis e concursados, sendo vetado o uso de policiais e forças armadas para custódia, sendo regulado ainda em seu princípio XXIII o uso de força, como excepcionalíssimo e último recurso, quando todos os demais métodos tiverem sido esgotados em situações de gravidade e urgência, devendo quando tal for utilizado ser passível de supervisão por autoridade competente para tal. No seu informe sobre os direitos humanos das pessoas privadas de liberdade nas Américas⁸, o órgão também apontou que o uso de polícias ou forças armadas é um dos problemas mais graves na região, que terminam reproduzindo práticas antidemocráticas a partir de membros de carreira que possuem um perfil e atuação ligados a tais períodos fazendo com que práticas contrárias aos direitos humanos perdurem em tais instituições. De forma expressa aponta como padrão de compatibilidade aos direitos humanos que

“As normas internacionais em matéria de detenção contemplam que, em geral, a autoridade responsável pela investigação de um delito e prisão não deverá ser a autoridade responsável por administrar os centros de detenção. Isto é uma garantia contra o abuso e uma base fundamental para a supervisão judicial adequada dos centros de detenção” (CIDH, 2011, par. 216, tradução nossa)⁹

A CIDH¹⁰ ainda destaca que é exigido o controle de toda e qualquer atividade exercida para que as ações dentro de espaços de privação de liberdade estejam sempre baseadas no direito e na moral, sendo terminantemente vetado uso de armas de fogo dentro de unidades e de modo geral que estas tão somente devem ser utilizadas para proteger sua vida e, mesmo assim, tão somente se nenhum outro meio for eficaz, em conformidade com os padrões estabelecidos pelos princípios 4 e 9 dos Princípios Básicos da ONU sobre emprego de força e de armas de fogo por parte dos funcionários encarregados de fazer cumprir a lei. Quaisquer usos de força por parte do pessoal de

aponta-relator-da-onu

⁷<https://www.oas.org/pt/cidh/mandato/Basicos/principiosPPL.asp#:~:text=A%20presta%C3%A7%C3%A3o%20do%20servi%C3%A7o%20de,fundamentado%20na%20rela%C3%A7%C3%A3o%20m%C3%A9dico%2Dpaciente.>

⁸<https://www.oas.org/es/cidh/ppl/docs/pdf/PPL2011esp.pdf>

⁹Texto original em espanhol “ [L]as normas internacionales en materia de detención contemplan que, en general, la autoridad responsable de la investigación de un delito y del arresto no deberá ser la autoridad responsable de administrar los centros de detención. Esto es una garantía contra el abuso y una base fundamental para la supervisión judicial adecuada de los centros de detención”

¹⁰<https://www.oas.org/es/cidh/ppl/docs/pdf/PPL2011esp.pdf>



segurança devem, ainda segundo a Corte e CIDH, serem investigados e caso haja abuso, processados e responsabilizados adequadamente, o que aponta a centralidade de todo e qualquer órgão de segurança possuir controle externo adequado, o que devemos destacar é um dos graves problemas encontrados após a aprovação da PEC da polícia penal.

Não podemos ainda deixar de destacar que a própria CIDH já aponta em seu informe de 2011 um caso extremamente grave, um dos mais trágicos dentro do sistema prisional no que se refere a atuação de forças policiais dentro de unidades, qual seja Carandiru, apontado como exemplo de caso de uso abusivo de força por parte de policiais, neste contexto militares, que demanda reparação às vítimas e responsabilização de agentes, conforme condenação ocorrida no próprio órgão contra o Brasil.

Neste sentido já é amplamente perceptível como a mera conexão ao campo de segurança não apenas não gerará os efeitos de melhora de condições destes trabalhadores, como a própria ideia de policização e militarização de agentes apresenta retrocessos, especialmente quando suas funções e atuação não estão bem demarcadas. Ademais a ausência de expressos limites incorre no risco de poderes excessivos a policiais penais e invasão de competências já atribuídas a outras agências, que teriam funções usurpadas e sobrepostas a este campo. Reforça-se ainda a perspectiva de não solução dos problemas enfrentados hoje pelos agentes, conforme posto por Isabel Figueiredo do Fórum de Segurança Pública, que apontou em entrevista¹¹ a urgência de valorização e reconhecimento dos policiais, mas que reafirma que a

“Ela não possui sustentação na melhoria do sistema penitenciário, mesmo usando como base a demanda de valorização dos profissionais. Os agentes querem reconhecimento, uma carreira organizada, mas é ilusório achar que transformá-los em policiais vai resolver” (Rede Brasil Atual, 2019)

Apesar de críticas pertinentes e de uma solução inadequada para o efetivo reconhecimento dos agentes e melhora de suas condições de trabalho, além dos riscos inerentes a policização daqueles responsáveis pelo acautelamento, a PEC foi aprovada no dia 04 de dezembro de 2019 criando a polícia penal por intermédio da EC 104¹². O texto¹³ prevê alteração em diversos artigos dos quais citamos dois: necessidade de regulação por lei federal (alteração do artigo 32, §4º), que remete a uma lacuna atual, que como se verá a seguir, tem potencial para gerar gravíssimas

¹¹<https://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2019/10/especialistas-criticam-pec-da-policia-penal/>

¹²<https://www.camara.leg.br/noticias/621785-promulgada-emenda-constitucional-que-cria-policia-penal-para-atuar-no-sistema-prisional/>

¹³Integra da Emenda Constitucional 104 está disponível em ,
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc104.htm



consequências; manutenção de seus vínculos com a secretaria estadual de administração penitenciária sendo sua atuação restrita ao intramuros (alteração do *caput* do artigo 144, com inserção do §5º-A). Esta última parte, pelo reiterado descumprimento nos Estados, como será detidamente analisado em ponto próprio será integralmente citada “*Às polícias penais, vinculadas ao órgão administrador do sistema penal da unidade federativa a que pertencem, cabe a segurança dos estabelecimentos penais.*”

Retomando ao debate travado na defesa da PEC pelo SINDCOP,¹⁴ especificamente sobre o controle da atividade, é apontado que tal já é realizado por meio das corregedorias das próprias secretarias de administração. Este ponto merece um especial destaque. Quando se observa o controle das atividades policiais, daqueles já previstos anteriormente, é essencial a existência de previsão de outros controles que sejam externos às secretarias, como assim é feito pelo Ministério Público tanto estadual, quando federal, que buscam também assegurar que a atuação de todas as demais polícias do país tenham alguma forma de monitoramento e sistema de controle de atuação independentes ao próprio órgão de gestão, tendo em vista o dever de uma análise externa que possua maior rigor quanto a legalidade e combate a quaisquer abusos que porventura possam ocorrer. A lacuna legal deixada para regulação *a posteriori* cria brechas preocupantes neste sentido. Esta preocupação também foi apontada na carta contra a aprovação da PEC¹⁵ assinada pelas 88 instituições e sociedade civil, que buscam o respeito aos direitos daqueles privados de liberdade. Nesta é apontado o potencial retrocesso que o poder investigativo poderia gerar na nova polícia penal

“Por tender a atribuir funções de investigação criminal aos servidores do sistema prisional, a criação de uma Polícia Penal agravaria a natureza fechada e corporativista do sistema prisional pátrio. Nesta toada, se o crime for cometido por agente de segurança, confundir-se-á as figuras do investigador e do investigado corroborando para uma blindagem daqueles agentes que praticam tortura e abusos de poder no cotidiano carcerário.” (ABJD et.al, s.d., p.3)

A urgência do debate sobre este ponto se dá pelas experiências de violações sistemáticas de outras forças de segurança, que por seu hibridismo não possuíam ou possuem um claro sistema de responsabilização, e por tal tiveram como efeito índices alarmantes de violência e tortura, como veremos no ponto posterior.

¹⁴<http://www.sindcop.org.br/blog/ler?link=resposta-a-carta-aberta-de-entidades-contr-a-proposta-de-emenda-constitucional-que-cria-a-policia-penal>

¹⁵https://carceraria.org.br/wp-content/uploads/2019/10/Carta-aberta-ao-Congresso-contr-a-372_2017-2.pdf

2- Riscos da criação de novas forças de segurança não regulamentadas dentro de sistema prisional

Existem outros exemplos de órgãos que atuaram e atuam diretamente no sistema penitenciário, que ausentes de um protocolo detido e demarcado sobre responsabilização e controle externo em casos de tortura e maus tratos, terminaram por gerar uma série de casos de violência institucional sistemática. A falta de regulamentação prévia nessas experiências nos ensina os riscos implicados no início do funcionamento da polícia penal e como rapidamente tal pode se materializar em ausência de controle e uma atuação extrapolada no extramuros como observado em uma série de Estados, o que analisaremos no subtítulo 3 e 4. Não obstante, iniciaremos fazendo breves considerações sobre os riscos inerentes a dois órgãos com baixa incidência regulamentar, quais sejam Força Nacional e Força Tarefa de Intervenção Penitenciária Federal, ambas com presença no sistema prisional.

Em termos contextuais há de se demarcar como ambas as agências passam a atuar diretamente em um cenário de completa violência intracarcerária advinda da superlotação e das condições desumanas, degradantes e cruéis encontradas hoje nos presídios brasileiros. A partir do ano de 2017 teve início um período que se estende até o presente de rebeliões em grande escala, especialmente nos estados do Norte e Nordeste, concomitantes a massacres no sistema prisional.

Levando em conta este último ano, em 30 de julho de 2019, o Pará foi palco de um grande massacre que deixou 58 mortos no Centro de Recuperação Regional de Altamira e 4 durante uma transferência posterior para a cidade de Marabá por “asfixia mecânica”, conforme apontado por peritos do MNPCT. Essa é a segunda chacina que teve lugar na unidade em um curto espaço de tempo, tendo em vista que outro episódio ocorreu em novembro de 2018 com sete vítimas. Tragédia esta, conforme posta pelo órgão, anunciada, tendo em vista a superlotação crítica que marcava tal sistema, somados a ausência de serviços básicos e inexistência de condições dignas como as celas contêineres. Grande parte dos presos morreram por asfixia e queimados por conta do incêndio na ala dos contêineres que não possuíam ventilação adequada. A forma de vigilância em si da unidade remontava a um alto nível de controle dos presos, tendo sido apontadas já em 2016 pelo MNPCT, já que os agentes não entravam no espaço do Anexo, onde o massacre ocorreu, mas faziam a guarda de um espaço superior aos containers, observando os detentos pelas grades do teto. O MNPCT é taxativo ao registrar que o quadro de plantonistas no dia do massacre que ocorreu em julho de 2019



era insuficiente para qualquer reação imediata buscando cessar as violações e mortes que se seguiram.

Outro caso emblemático para compreender o cenário hoje encontrado no sistema prisional e a inefetividade de respostas militarizadas por órgãos não regulamentados adequadamente é o estado do Amazonas. Esse sofre, especialmente desde 2017, um trágico histórico de rebeliões e massacres. O Complexo Penitenciário Anísio Jobim (COMPAJ) foi cenário, em janeiro de 2017, de um dos maiores massacres da história do sistema prisional brasileiro, no qual 60 pessoas foram mortas em uma rebelião que perdurou 17 horas (MNPCT, 2019).

Mais uma vez, em 26 de maio de 2019, o Governo do Estado do Amazonas declarou ter encontrado 55 corpos com marcas de asfixia no interior de quatro presídios no curto espaço de 48 horas (MNPCT, 2019). Segundo informações do MNPCT teria se iniciado no domingo à tarde a primeira rebelião, no COMPAJ, durante a visita, produzindo as primeiras 19 mortes. A partir deste momento uma sequência de mortes com características semelhantes tiveram lugar em uma série de outras unidades prisionais.

Um dos componentes indicados como propulsor do massacre era, justamente, a militarização do sistema prisional e tortura sistemática como modo de controle. Defensores de direitos humanos e pesquisadores vêm denunciando que a produção de tragédias no interior das unidades tem sido utilizada como estratégia para implementação de regimes disciplinares mais duros gestados pelo Grupo Intervenção Penitenciária (GIP), atuante a nível local, conjuntamente com a FTIP, advinda do âmbito federal e que será abordada a seguir (MNPCT, 2019).

A Força Tarefa de Intervenção Penitenciária Federal (FTIP) foi criada a partir da Portaria nº 93 de janeiro 2017 pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública no âmbito da Força Nacional. Esta é prevista para a intervenção em apoio aos executivos estaduais em casos de distúrbios episódicos em situações de grave crise no sistema prisional. Sua formação prevista inclui agentes penitenciários federais, estaduais e do distrito federal, operando por meio de acordos ou convênios de cooperação com a Força Nacional, podendo realizar serviços de custódia, vigilância e guarda.

Em primeiro plano cabe ressaltar que o uso da Força Nacional, ocorrida em outros contextos, tampouco garantiu melhora ou controle de nenhum tipo de cenário de crise percebido no sistema prisional. No Complexo Prisional de Pedrinhas (Maranhão), especialmente tortura e maus tratos se agravaram com a presença da mesma, conforme informações constantes nas Resoluções da Medida Provisória deferida contra o Brasil. Destaca-se que assim como observaremos com a FTIP mais à frente, o uso da Força Nacional que era previsto como extraordinário e excepcional terminou tornando-se a regra da unidade à época, mesmo com todos os problemas enfrentados para a possível



responsabilização destes grupos por conta de seu hibridismo na composição e falta de regulamentação adequada.

Desde a criação da Força Tarefa, órgãos de controle e monitoramento vêm apontando os riscos inerentes à ausência de normatização da FTIP, assim como sua falta de protocolos, diretrizes e parâmetros de atuação, somados à falta de transparência que ocasionam dificuldade de controle de possíveis abusos perpetrados.

Ainda no campo normativo, destaca-se a existência da Portaria 65 emitida em 2019. É prevista a expansão das ações sob sua responsabilidade, elencando além de vigilância, guarda e custódia, ações de inteligência que tenham conexão com o sistema prisional. Foi criada uma Coordenação Nacional para a FTIP, sendo de modo absolutamente vago e sem controle a possibilidade de subdelegação de gestão a coordenações que podem ser criadas casuisticamente pelo DEPEN.

Os efeitos na ampliação da tortura e tratamentos cruéis, desumanos e degradantes, estimulados pela absoluta falta de regulamentação e controle do órgão, são perceptíveis ao observarmos os casos concretos.

Em 2017 ocorreu um massacre no Rio Grande do Norte, no qual pelo menos 27 pessoas morreram no mês de janeiro. A rebelião na Penitenciária Estadual de Alcaçuz foi marcada por tortura, mortes, desaparecimento, incineração de cadáveres, relatos de pessoas alvejadas por policiais que estavam nos muros, e uma série de outras violações que tornam este um dos episódios mais trágicos do sistema prisional brasileiro. À época da visita do MNPCT, em março daquele ano, a gestão da unidade prisional estava sendo feita pela FTIP e pela Secretaria Estadual de Justiça e Cidadania (SEJUC). O órgão federal entrou após 13 dias de conflito, no dia 27 de janeiro. Especificamente sobre a atuação da Força Tarefa, relata-se que após a visita do MNPCT, o órgão foi informado que presos de diversos pavilhões foram alocados no Pavilhão 5, que estava sob controle da mesma, que passou a ser ocupado por 1300 presos apesar de sua capacidade ser para 402 detentos.

Nesta primeira inspeção com atuação da FTIP, o MNPCT já expõe o excesso utilizado na disciplina contra os presos, cumulando em tortura e maus tratos: presos só podiam falar, se levantar ou levantar a cabeça após comando de voz pelos agentes; ainda enfatizando que estes encontravam-se com armamento desproporcional dentro da unidade; uso de espargidores (spray) de pimenta cotidianamente nos presos, inclusive durante a noite, nas celas superlotadas; porte de facas pelos agentes. Distintamente do previsto na Portaria de criação da Força Tarefa, essa estava de fato administrando por completo a unidade. A temporalidade da ação também deixou de ser curta por ser



excepcional, tendo sido renovada sequencialmente. Ainda destacam que a multiplicidade de origem dos agentes impõe dificuldades extremas de quem seria responsável pela investigação e ações disciplinares. Agrava-se a tal dificuldade que a criação do órgão não gerou, pelo menos de modo público, nenhuma regulamentação da atividade e de procedimentos a serem adotados em casos de abuso ou graves violações de direitos humanos por parte dos agentes.

Em 2018 em visita de retorno para monitoramento do cumprimento de recomendações, há de ser ressaltado que o MNPCT observou a manutenção e agravamento da disciplina na unidade, nas quais presos estavam sendo colocados lado a lado, sem camisa, sentados no chão, com dedos entrelaçados atrás da cabeça, com joelhos dobrados e cabeças baixas.

Dois anos depois, no Ceará, foi possível atestar a partir de outra visita do MNPCT, que as metodologias de disciplinamento por meio de tortura da FTIP haviam se agravado ainda mais. Mantendo o apontado na visita do Rio Grande do Norte, no estado a FTIP também exercia não um papel complementar ou de apoio ao estado, mas sim possuía a completa gestão de alas inteiras em unidades. Informa o relatório que, após a chegada da força tarefa, novos procedimentos de disciplina passaram a ser utilizados nas unidades, estabelecidos na plena informalidade, de modo oral, sem nenhum protocolo que factualmente os estabelecessem. O procedimento, por sua vez, mostrou-se prática de tortura: os presos são obrigados a sentar nus, “encaixados” uns nos outros com a mão na cabeça após voz de comando dos agentes, sendo tal rotina aplicada a qualquer hora do dia ou da noite, havendo relatos de presos que passaram horas nessa posição estressante, recebendo jatos de spray de pimenta e tendo seus dedos quebrados por tonfas ou botas caso realizassem quaisquer movimentos, queixas ou falassem entre eles. Tais relatos foram confirmados por laudos médicos posteriores que eram compatíveis com tortura. Durante tais “procedimentos” o MNPCT ainda informa a existência de relatos de ameaças e violência verbal contra os presos. Nas unidades do Ceará sob intervenção da FTIP ainda havia prática de sanção coletiva usada sistematicamente, incluindo a suspensão de todas as visitas. Neste relatório foi apontado que segue havendo um vácuo em relação a quem seria o responsável pela apuração de violações executadas pela força tarefa sendo recomendado que seja instaurada investigação e responsabilização dos agentes da FTIP pelas torturas e maus tratos identificados nas unidades, assim como que se crie uma regulamentação normativa de sua atuação compatível com os direitos humanos dos presos e presas.

Também no Pará o MNPCT apontou em relatório de sua missão que a força tarefa assumiu a administração das unidades após as rebeliões acima mencionadas. O órgão denuncia então o atual *modus operandi* da FTIP: incomunicabilidade dos presos, com suspensão de visita de familiares e advogados; ausência de condução de presos a audiências no Tribunal de Justiça; interrupção dos



atendimentos médicos, ambulatoriais e das equipes técnicas; retirada de itens básicos dos presos, como roupas, material de higiene, dentre outros; aplicação de sanção coletiva de modo sistemático; tortura por meio de imposição de “procedimentos” como os relatados no Ceará; fechamento de unidades e transferência de presos de modo sistemático, gerando agravamento proposital da superlotação.

A criação de novas forças de segurança sem regulamentação termina por desembocar em um absoluto descontrole de sua atuação e, por consequência, opera como estímulo de aprofundamento de atuações que extrapolam a legalidade ou, ainda pior, estimulam gravíssimas violações massivas de direitos humanos. Quando se reflete a respeito das consequências enfrentadas pela atuação de forças absolutamente desregulamentadas, estado em que se encontra a polícia penal neste momento, é necessário relembrar parâmetros mínimos impostos para prevenção e combate à tortura e de responsabilidade acima mencionados, todos completamente ineficazes se não acompanhados de uma regulamentação que dite limites e responsabilidades, inclusive quem fará o controle externo da atividade. Não à toa o cenário observado pelo Relatório da Relatoria contra Tortura da ONU, já mencionado que aponta

“Numerosos testemunhos críveis [...] apontaram para o uso frequente de tortura e maus tratos, variando em seus métodos e severidade da dor e sofrimento infligido. Isto ocorre no contexto da prisão e interrogatório pela polícia e no tratamento pelos agentes penitenciários.

[...]

os métodos mais frequentemente relatados como usados pela polícia e pelos agentes penitenciários, não são meios de controle legítimo de multidões ou durante rebeliões que demandem uso de força, mas no contexto de uso excessivo de força e/ou punição.

Dentro das penitenciárias os agentes estão com frequência armados fortemente, incluindo rifles de assalto e pistolas – em um caso, a delegação até viu um lançador de gás lacrimogênio e granada de luz e som – que atestam ao nível extraordinário de tensionamento. A Relatoria Especial nota com preocupação os riscos que tais armamentos estejam alimentando um ciclo vicioso de desconfiança e tensão entre o pessoal e os presos.

Casos de tortura e maus tratos são substancialmente subnotificados. A maioria das pessoas entrevistadas [...] contou à Relatoria Especial que desistiram de reportar denúncias sobre maus tratos por medo de piorar a situação ou porque esperavam que fosse inútil. Esse padrão foi confirmado por vários observadores da sociedade civil com quem o Relator Especial se reuniu; presos reportaram terem sido torturados, mas não conseguiram ser convencidos a realizarem uma denúncia formal.

Tortura e maus tratos dessa natureza constituem uma arraigada e perversa prática naturalizada a tal extensão que presos não as mencionam salvo se indagados.” (ONU, 2016, parr. 51 e ss, tradução nossa)¹⁶

¹⁶Texto original em inglês: “Numerous credible testimonies from inmates [...], pointed to the frequent use of torture

Como observaremos a seguir a desregulamentação da polícia penal já aponta não apenas um completo descompasso com a emenda constitucional quando observado nos estados, como também os riscos deste cenário descrito se tornar de modo ainda mais severo a realidade cotidiana das prisões brasileiras, tendo em vista, especialmente, a extensão da atuação de polícias penais para além do seu limite intramuros e os treinamentos completamente voltados à lógica de confronto, sobrepostos ao trabalho já operado por outras polícias, distintamente do defendido e previsto, inclusive, por aqueles favoráveis à criação da polícia penal.

3- Problemas da implementação da polícia penal em outros estados

Em alguns estados nas mais diversas regiões do país, após a aprovação da EC 104/2019 e de legislações estaduais neste sentido, as polícias penais passaram, na prática, a irem de encontro ao previsto na normativa federal e internacional acima explicitadas. Em patente atuação contrária aos limites constitucionalmente estabelecidos, essas vêm agindo sistematicamente no extramuros, em operações conjuntas com outras polícias, indo de frontal colisão ao discurso inicial daqueles que apoiavam o projeto, que afirmavam que a mudança não iria gerar sobreposição à atuação já estabelecida como inerentes às outras polícias ou que apenas buscavam com o texto reconhecimento do poder de polícia exercido dentro dos centros de detenção. O que a prática aponta é a criação de uma polícia que atua com poderes excessivos, sendo responsável desde ações de inteligência, policiamento ostensivo, investigação até a custódia, sem nenhuma espécie de regulamentação. Passaremos a analisar alguns estados antes de adentrar na emenda à Constituição Estadual do Rio de Janeiro, que possui claras inconstitucionalidades em relação à própria EC 104, especialmente

and ill-treatment, varying in methods and the severity of the pain and suffering inflicted. This occurs in the context of arrest and interrogation by police and treatment by prison personnel.

[...]reported as the most frequent methods used by police and prison personnel, not as a means of legitimate crowd control or of breaking up disturbances that merit some use of force, but rather in the context of excessive use of force and/or punishment.

Inside penitentiaries, prison personnel are often heavily armed, including with assault rifles, shotguns and hand guns – in one instance, the delegation even saw a tear-gas and flash-bang grenade launcher – which testifies to an extraordinarily high level of tension. The Special Rapporteur notes with concern the risk of such armament feeding into a vicious circle of distrust and tension between personnel and inmates

[...]

Cases of torture and other ill-treatment are substantially underreported. The majority of the persons interviewed [...] told the Special Rapporteur they had refrained from filing complaints about ill-treatment out of fear of making matters worse, or because they expected it would be useless. This pattern is backed by various civil society monitors with whom the Special Rapporteur met; inmates report having been tortured but cannot be persuaded to bring formal charges.

Torture and ill-treatment of this nature constitutes an entrenched and pervasive practice that has been “naturalized” to such an extent that inmates do not mention it unless asked.”



quando observadas as ações e treinamento da Divisão de Busca e Recaptura da SEAP.

Logo no segundo mês da pandemia, em abril, a Associação dos Policiais Penais do Acre pediu o retorno de policiais militares que davam apoio aos agentes realizando a segurança das guaritas. Tal se deu pela queda de efetivo por consequência de servidores contaminados e suspeitos afastados¹⁷. Destaca-se que o pedido de retorno não se deu pelo afastamento de um contingente tão elevado de policiais penais: cinco casos haviam sido confirmados, quatro sintomáticos o exame foi negativo e 15 estavam com suspeita, ainda aguardando o resultado¹⁸. Assim demonstra-se o baixíssimo efetivo disponível no estado e como, em verdade, a mera transformação em policiais penais não assegura nenhuma melhora nas condições trabalhistas ou em maior reconhecimento da relevância destes servidores. Ainda se ressalta que o afastamento dos 150 policiais destacados para o serviço de guarda das muralhas se deu, exatamente, como consequência da aprovação da EC 104/2019. O Estado conta com efetivo de 1.170 policiais penais, que já era apontado antes da pandemia como insuficientes para o exercício da função. Durante este mesmo período a Associação de Policiais Militares do Acre colocou-se contrária ao retorno, por entender que cada instituição deve se responsabilizar pela atribuição que constitucionalmente lhe é delegada, o que teria ocorrido com a segurança dos presídios após a emenda, especialmente apontando para as próprias condições inadequadas de trabalho vividas pelos policiais militares acreanos¹⁹. O Estado não faz concurso para policiais penais desde 2007, tendo sido necessário o ingresso de uma Ação Civil Pública com pedido de tutela de urgência pelo Ministério Público em setembro deste ano, na qual é requerido a realização de novo certame, tendo em vista que o número de agentes é ainda menor do que reportado acima: 1.304 policiais penais (1.171 definitivos e 133 provisórios) para 8.120 presos, estando ainda 17 afastados e 12 cedidos²⁰.

Apesar da impossibilidade de realizar os serviços a eles atribuídos em um primeiro momento, pela baixa valorização do trabalho dos policiais penais e pelas condições degradantes impostas a esses no seu dia a dia, extremamente sobrecarregados pelo baixo efetivo e alta densidade de presos, o Secretário de Segurança Pública do Estado optou em setembro deste ano gerar uma ainda maior sobrecarga nos profissionais, informando que estes iriam se somar ao Grupo Especial

17<https://g1.globo.com/ac/acre/noticia/2020/04/17/associacao-quer-volta-da-pm-em-presidios-do-ac-apos-afastamento-de-policiais-penais-por-conta-da-covid-19.ghtml>

18<https://g1.globo.com/ac/acre/noticia/2020/04/15/com-5-policiais-penais-com-covid-19-iapen-reforca-medidas-de-contencao-a-doenca-em-presidios-no-ac.ghtml>

19<https://g1.globo.com/ac/acre/noticia/2020/04/17/associacao-quer-volta-da-pm-em-presidios-do-ac-apos-afastamento-de-policiais-penais-por-conta-da-covid-19.ghtml>

20<https://g1.globo.com/ac/acre/noticia/2020/09/23/sem-contratacoes-efetivas-desde-2007-acao-civil-publica-recomenda-que-ac-realize-concurso-para-policia-penal.ghtml>



de Operações em Fronteira (GEFRON)²¹. Aqueles já estavam participando ativamente de operações policiais extramuros, repressão e até prisões²², atuação esta frontalmente contrária ao preconizado na Emenda Constitucional 104 que restringe a competência da polícia penal ao intramuros. Esse cenário se soma a um excesso de atribuições que esvaziam sua função na custódia, já debilitada como se viu no início da pandemia, e dando margem para um agravamento da violência institucional, tendo em vista que a carreira não possui regulação e, por consequência, reduzidas ou pouco determinadas instituições de controle e responsabilização por possíveis abusos cometidos.

Segunda a Lei que regulamenta o grupo operacional, datada de 10 de setembro deste ano, um ano após o início das atividades do GEFRON, que era inicialmente composto por policiais militares, policiais civis e bombeiros²³, a polícia penal é formalmente inclusa. Segundo o artigo 2º da Lei 3651/2020²⁴

O GEFRON/AC atuará na região de fronteira brasileira, mais especificamente na abrangência do Estado do Acre, por meio de ações integradas da Polícia Militar, Polícia Civil, **Polícia Penal** e do Corpo de Bombeiros Militar, **na prevenção e repressão** ao tráfico de drogas, armas e explosivos, combate ao crime organizado e outros crimes e/ou incidentes típicos das regiões de fronteira, respeitadas as atribuições constitucionais e legais de cada instituição.

Em outubro desse ano registra-se que o GEFRON no dia 02 de outubro participou de uma operação com troca de tiros, que terminou deixando dois mortos e dois feridos, um em estado grave, no município de Brasileia, interior do Acre²⁵. Ainda se destaca que pelo menos dois desses eram adolescentes, um de 14 anos ferido e um de 16 anos que veio a óbito²⁶. Em 29 de maio deste ano um grave caso gerou abertura de sindicância com posterior afastamento de agentes da GEFRON por conta do espancamento de um jovem de 17 anos que possuía transtornos mentais. O adolescente teria recebido 10 socos no rosto e outros no peito, onde o jovem possuía um marcapasso, além de ameaças, pelo fato de não ter informado sua idade quando indagado²⁷. O caso

21

<https://g1.globo.com/ac/acre/noticia/2020/09/30/governo-diz-que-vai-incluir-policiais-penais-no-grupo-que-faz-a-seguranca-nas-fronteiras-do-acre.ghtml>

22Ibidem

23<https://agencia.ac.gov.br/seguranca-apresenta-efetivo-que-vai-atuar-no-grupamento-especializado-em-fronteiras//>

24<https://leisestaduais.com.br/ac/lei-ordinaria-n-3651-2020-acre-dispoe-sobre-a-criacao-do-grupo-especial-de-operacoes-em-fronteira-gefron-ac-e-da-outras-providencias>

25<https://g1.globo.com/ac/acre/noticia/2020/10/03/terceiro-baleado-em-confronto-com-o-gefron-durante-invasao-em-bairro-no-ac-esta-em-estado-grave.ghtml>

26<https://www.agazeta.net/policia/26596-jovens-de-16-e-19-anos-sao-mortos-em-troca-de-tiros-com-o-gefron>

27<https://www.ac24horas.com/2020/05/30/policiais-do-gefron-sao-acusados-de-espantar-jovem-com-transtornos-neurológicos/>; <https://www.ac24horas.com/2020/05/30/equipe-do-gefron-e-removida-apos-denuncia-de-espancamento-em-abordagem-a-deficiente/>



ocorreu no município de Plácido de Castro.

Há de se destacar que o preocupante cenário não é exclusivo do Estado do Acre. Policiamento ostensivo extramuros, prisões e investigações, em sobreposição à competência de outras polícias, e atuação contrária ao preconizado pela Constituição Federal no artigo 144, §5º-A, também ocorrem em diversos outros locais. Há notícias de operações policiais conjuntas no Mato Grosso do Sul, realizadas pela Polícia Penal em conjunto com a Polícia Civil, como a Operação Poena, que criou uma força tarefa buscando prender pessoas evadidas do sistema prisional nos municípios de Ladário e Corumbá, gerando pelo menos sete prisões²⁸. Operações conjuntas extramuros da Polícia Militar com a Polícia Penal também foram registradas em outubro em Janaúba e Nova Porteirinha, interior de Minas Gerais, operação também de recaptura realizada com mais de 80 policiais penais, que gerou a prisão de quatro pessoas, operação esta planejada por 10 meses²⁹

O Rio Grande do Norte, igualmente, não está se baseando no preconizado como limite de competência para atuação da polícia penal no próprio treinamento da mesma. A Secretaria de Administração Penitenciária, em 15 de outubro, finalizou um curso que serviria para requalificar os policiais penais para atuarem em operações extramuros, especialmente as semelhantes à “Operação Tolerância Zero”. Esta tinha como intento: fiscalizar pessoas que receberam penas alternativas ou benefícios e estavam se utilizando de tornozeleira eletrônica, execução de ordens judiciais e recapturas. As ações extramuros da polícia penal estão sendo abertamente intensificadas no estado, conforme posto pelo Secretário de Administração Penitenciária, especialmente para cumprimento de mandados de prisão e monitoramento daqueles com tornozeleira eletrônica³⁰, atividade esta que, por sinal, já é de competência das demais policiais, ocorrendo completa sobreposição de atividades. Não é possível deixar de lado, tratando-se do Rio Grande do Norte, como detidamente relatado no ponto anterior, que foi necessário auxílio de força nacional, especificamente FTIP para lidar com a atividade original de responsabilidade dos policiais penais nas unidades prisionais. O próprio histórico estadual causa preocupação pela severa presença de tortura mesmo antes da expansão de poderes desses servidores, amplificando os riscos de aumento da vitimização de presos no estado, ampliação do estresse para os agentes que passam a acumular funções para além de sua competência legal, somados à perda de dedicação exclusiva a realização de sua função precípua, intramuros, que já não vinha sendo capaz de executar sem apoio.

²⁸<https://perolanews.com.br/ladario/operacao-da-policia-civil-de-ladario-e-policia-penal-prende-sete-individuos>

²⁹<https://ambrosioprates.wordpress.com/2020/10/07/operacao-da-policia-militar-e-policia-penal-prende-envolvidos-e-desarticula-esquema-de-comunicacao-para-o-crime-em-janauba/>

³⁰<https://nominuto.com/noticias/seguranca-publica/policia-penal-realiza-curso-de-abordagem-e-patrolhamento-tatico/208219/>



A separação entre custódia e ação extramuros, investigação e tutela de presos, é separada, como detidamente abordado acima, tanto no texto constitucional, como nas normativas internacionais, de modo a resguardar a não existência de um aparato estatal com um acúmulo desproporcional de poder garantindo maior segurança e legalidade dos procedimentos, evitando abusos, inclusive torturas e maus tratos. Tal cenário se torna especialmente preocupante quando, como no Rio Grande do Norte, se realiza treinamentos militarizados de atuação indo contrariamente a todas as recomendações de que os servidores do sistema tenham como norte e característica serem compostos por civis. Ainda se destaca que tais resguardas se dão também pela situação de especial vulnerabilidade das pessoas privadas de liberdade frente a agentes do estado, que implica responsabilidade agravada estatal em assegurar seu bem estar e integridade física, psíquica e moral. A característica militarizada do treinamento e sua completa dissonância com o preconizado como adequado pode ser vista quando elencado os pontos presentes na formação:

“O I Estágio de Patrulhamento Tático Móvel e Abordagem, promovido pela Escola Penitenciária Desembargador Ítalo Pinheiro tem 30 horas de aula teórica e prática. No treinamento são abordados temas como: **pontos de bloqueios; níveis de abordagem; revista pessoal; cumprimento de mandado judicial; atitude suspeita; procedimentos operacionais em acompanhamentos e cercos; violação e rompimentos de tornozeleiras;** direitos e garantias do cidadão; riscos e segurança; legalidade e legitimidade; ocorrências de grande vulto; entre outros assuntos abordados em três dias de aulas, como a análise de casos concretos de operações policiais” (Jornal No Minuto, 2020)³¹

No estado as operações conjuntas já estão em curso, como a denominada “Colheita”, realizada no município de Patu e Campo Grande, reforçando a percepção de ter havido a naturalização da atuação ilegal e inconstitucional extramuros das polícias penais. Em uma operação da Polícia Civil, Polícia Militar e Polícia Penal, 11 pessoas foram presas e uma morta, tendo ocorrido com intuito de cumprimento de mandados de prisões.³²

Em Alagoas, operações extramuros de prisão de pessoas evadidas também ocorreram com participação de Policiais Penais do Grupamento de Escolta, Remoção e Intervenção Tática da Secretaria de Ressocialização e Inclusão Social, responsável pela gestão prisional no estado, sendo enfatizado que operações extramuros de recaptura se tornarão parte do cotidiano dos policiais penais do Estado³³.

A completa desregulamentação da polícia penal, somada à prática inconstitucional adotada

³¹<https://nominuto.com/noticias/seguranca-publica/policia-penal-realiza-curso-de-abordagem-e-patrulhamento-tatico/208219/>

³²<https://g1.globo.com/rn/rio-grande-do-norte/noticia/2020/08/04/operacao-prende-11-pessoas-e-1-suspeito-morre-em-confronto-com-a-policia-no-oeste-potiguar.ghtml>

³³<https://www.tnh1.com.br/noticia/nid/operacao-integrada-prende-mais-um-foragido-da-justica/>



pelos estados de utilizá-los no extramuros e a subsequente intensificação da lógica militar dos servidores, terminaram possuindo consequências extremamente graves no estado de Rondônia. Em 03 de agosto deste ano, durante uma fuga do presídio de Ariquemes, diante das câmeras de segurança, quatro presos foram alvejados pelos policiais penais que estavam na guarita do presídio, tendo dois ficado gravemente feridos e dois vindo a óbito³⁴. Deve ser lembrado que é vetado uso de armas de fogo para fins outros que a proteção da vida dos próprios agentes, conforme preconizado na legislação internacional sobre uso de força, especialmente em locais de privação de liberdade³⁵. Um procedimento foi aberto pela Secretaria de Justiça de Rondônia, responsável pela administração prisional no estado, a fim de averiguar a conduta dos agentes no momento que dispararam tiros pelo simples descumprimento de ordem de parada para os presos³⁶.

No Estado de Rondônia se iniciou uma Ação Direta de Inconstitucionalidade diante do Tribunal de Justiça, proposta pelo Procurador Geral de Justiça do Ministério Público do Estado de Rondônia (PGJ) visando a declaração de inconstitucionalidade da emenda 139/2020 que incluiu a polícia penal na constituição estadual. Segundo a inicial do PGJ, além de vícios de competência presentes na emenda -já que propõe a criação de cargos e secretarias no executivo, ato de competência reservada ao governador- essa também pretendia anistiar atos, sindicâncias, processos administrativos ou quaisquer iniciativas que tenham gerado quaisquer espécies de punição para esta categoria, buscando ainda a acumulação de cargos públicos pelos policiais penais. Padecendo assim de inconstitucionalidade formal e material, foi feito pedido liminar de suspensão de eficácia do ato normativo. Há de se destacar ainda que a Emenda realizava um claro e amplo alastramento da competência da polícia penal não apenas no que se refere aos limites constitucionalmente estabelecidos no artigo 144, §5º-A, como também sobrepunha atribuições destes à competência de outras polícias. Vejamos a inserção do artigo 148-A na Constituição Estadual rondoniense

Art. 148-B. A Polícia Penal, órgão permanente, competindo-lhe a fiscalização da execução penal subordinada ao Governo do Estado, nos limites de sua competência, além de outras atribuições estabelecidas em Lei:

I – exercício de atividades de execução penal, administrativa e judicial, podendo postular em juízo pertinente;

II – preservação de ordem, disciplina, segurança interna e externa dos estabelecimentos penais;

III – garantir a individualização da pena, os direitos individuais e a reinserção social;

³⁴<https://g1.globo.com/ro/rondonia/noticia/2020/08/03/video-mostra-detentos-fugindo-de-presidio-em-ariquemes-ro.ghml>

³⁵<https://g1.globo.com/ro/rondonia/noticia/2020/08/03/video-mostra-detentos-fugindo-de-presidio-em-ariquemes-ro.ghml>

³⁶<https://www.tribunatop.com/noticia/20178>

IV – garantir a segurança, a custódia de presos durante as escoltas e permanência fora dos estabelecimentos penais, inclusive;

V – atuar na fuga iminente e imediata, no planejamento de captura de fugitivos, bem como recaptura de presos evadidos do cumprimento da execução penal;

VI – atuar em núcleos de inteligência e contrainteligência, bem como núcleos de ação, reação e intervenção penal;

VII – atuar no monitoramento, na fiscalização e aplicação das penas alternativas, no cumprimento das medidas impostas, implementação de atividades operacionais de redução do índice de reincidência criminal;

VIII – custodiar e vigiar os semi-imputáveis e inimputáveis em cumprimento de medida de segurança;

IX – cooperar com demais órgãos de segurança pública.

A liminar foi deferida no dia 21 de setembro deste ano pelo Desembargador Renato Martins, nos termos pedidos, com a suspensão da eficácia da emenda, expondo ainda haver indícios de inconstitucionalidade formal e material.

Como pode se observar a criação da polícia penal em todo o país, quando se materializa a nível local, vêm naturalizando exatamente as práticas que geraram preocupação aos críticos da proposta: extrapolar de sua competência constitucionalmente prevista para atuação extramuros, sobreposição a competência de outras polícias, aprofundamento da militarização, ausência de efetivas melhoras na condição de trabalho ou valorização dos servidores, ampliação de sobrecarga e funções, descontrole na demarcação das atribuições a nível estadual criando uma polícia que reúne todos os poderes de polícia em uma instituição e sua completa desregulamentação, causando riscos de aprofundamento da tortura e maus tratos dentro e fora das unidades prisionais. No caso do Rio de Janeiro sua própria Emenda Constitucional, no mesmo sentido do texto constitucional federal, impôs os limites constitucionalmente determinados para atuação intramuros, no entanto a prática da implementação da emenda é fortemente contrária ao previsto no texto legal tendo em ação excessivamente ampla da polícia penal, especialmente do setor de recapturas, em operações de policiamento ostensivo, prisões, investigações, dentre outros, sem clareza dos limites e do controle institucional necessários à sua atuação, incorrendo em severo risco de ampliação do quadro de tortura intramuros e violência policial extramuros. É o que analisaremos a seguir.

4. Polícia Penal no Rio de Janeiro e a RECAP

No Estado do Rio de Janeiro, a Polícia Penal passa também a ser incluída na constituição do estado, quando da aprovação da Emenda Constitucional 77/2020 em 20 de outubro do corrente ano,

sendo taxativa quanto aos limites de sua atuação nas unidades prisionais, quando acresce o artigo 188-A na normativa, que *in verbis* prevê:

Art. 188 A - A Polícia Penal é instituição permanente e vinculada ao órgão administrador do Sistema Penal, **com atribuições de segurança, vigilância e custódia dos estabelecimentos penais** do Estado do Rio de Janeiro, fixadas em lei de iniciativa do Poder Executivo.

Grande parte das operações hoje realizadas no extramuros estão sendo capitaneadas, como se verá a seguir, pela Divisão de Buscas e Recapturas, já acima mencionada. Antes de adentrarmos especificamente nesta, vale fazer uma análise do que prevê o regimento interno da SEAP/RJ.

Em 2010, em Resolução n. 363 é consolidada e alterada a estrutura da pasta, havendo apenas uma menção à ideia de recaptura, limitando-se a estar prevista como necessário a notificação do juízo competente pela Coordenação de Acompanhamento de Execução Penal caso houvesse prisão, fuga, recaptura ou falecimento. Os únicos serviços prestados são no transporte e custódia de pessoas já presas no Rio de Janeiro, que não se equiparam em nenhum momento a quaisquer formas de policiamento ou ações de polícia no extramuros.

Na reforma do Regimento Interno, realizada pela Resolução n.762, começa a haver alguma tentativa de criação de uma tentativa de ação extramuros, mas ainda de modo tímido quando há a previsão da participação em eventuais recapturas de apenados em fuga e oferta de apoio especializado ao governo municipal, estadual e federal pelo Grupamento de Operações com Cães. Não obstante o regimento é taxativo ao remeter a necessidade de diálogo com a Polícia Militar em vistas de buscar apoio e cooperação para reforço a segurança externa, tal sendo previsto tanto para a Superintendência Geral de Inteligência, quanto para a Subsecretaria Adjunta de Gestão Operacional e Superintendência de Segurança, não sendo em momento algum previsto, além do já mencionado, a possibilidade ou regulação de participação da SEAP em operações de recaptura ou prisão no extramuros.

Em 2019 este cenário é modificado de modo absolutamente desregulamentado a partir do Decreto 26.839 de 18 de novembro de 2019, que altera a estrutura da SEAP, mas sem alterar nada sobre o Regimento Interno. Neste Decreto são atribuídas funções específicas gerais aos órgãos de cúpula e lotação de servidores no anexo, não havendo quanto as estruturas de menor porte da própria secretaria demarcação de suas atribuições. É neste cenário que é criada a RECAP, estando localizada no organograma dentro da Subsecretaria Adjunta de Gestão Operacional, na subpasta da Superintendência Operacional, não se tendo notícia de nenhuma forma de alteração no regimento interno que criasse uma mínima regulação à atribuição que seria executada pela nova divisão.



Destaca-se a proximidade entre a aprovação da EC 44 (03 de dezembro) e a criação da nova divisão (18 de novembro), demonstrando a potencial interpretação equivocada e inconstitucional realizada pelos órgãos de gestão que ao se tornarem policiais penais os agentes poderiam estender sua atuação para se sobrepor às já executadas por outras polícias, ou que não haveria a clara limitação constitucional de sua atribuição ao intramuros de modo a não incorrer em todos os riscos já acima mencionados.

Desde sua criação pouco se ouviu falar na RECAP, até recentemente, quando próximo à aprovação da alteração proposta pela EC 77/2020. A primeira notícia data de uma operação para captura de dois suspeitos de executarem um agente prisional, no mês de agosto, no qual duas questões já causaram preocupação quanto a equívocos da falta de regulação e de potenciais abusos: a prisão ocorreu em menos de 24 horas da ocorrência³⁷ e teve a imagem de ambos os suspeitos divulgadas amplamente nas páginas de *facebook* da Secretaria, destarte a vedação por meio de Ação Civil Pública de que tal seja realizado. Em sequência foram noticiadas uma série de operações realizadas pelo grupamento, com alto índice de prisões, recapturas e normalmente em cooperação com outros órgãos de segurança pública³⁸.

O treinamento, também enfatizado em notícias, foi causa de severa preocupação. Conforme imagens apresentadas³⁹, este dava conta de uma dinâmica fortemente militarizada, incluso com uso de armamento letal, fundado na ideia de um serviço focado em investigação, atribuição da polícia civil, e ostensivo, presente na polícia militar, que não só intensifica a percepção de sobreposição de atuações entre as polícias, como apontam uma prática completamente contrária aos limites normativos nacionais e internacionais. Como já mencionado esses não só preveem a atuação restrita ao intramuros, como também indicam a impossibilidade de atuação do mesmo órgão na investigação e custódia devendo ambos serem também de natureza civil.

Tendo em vista tais notícias, este Grupo de Trabalho Interinstitucional de Defesa da Cidadania enviou, através da Procuradoria Regional Federal da 2ª Região, ofício à SEAP com uma série de questionamentos acerca do funcionamento da Divisão de Recapturas (RECAP).

No documento, a SEAP informa que a Divisão iniciou suas atividades em maio de 2020 “sendo voltada para operações extramuros de recapturas dos foragidos/evadidos do sistema

³⁷<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2020/08/06/seap-prende-dois-homens-que-confessaram-a-morte-de-agente-penitenciario-na-baixada-fluminense.ghtml>;

³⁸<https://g1.globo.com/rj/norte-fluminense/noticia/2020/06/24/dois-suspeitos-de-homicidio-sao-presos-em-operacao-da-seap-em-campos-no-rj.ghtml>; <https://plantaodoslagos.com.br/categoria/na-mira-da-lei/uruguaia-e-presa-por-suspeita-de-homicidio-em-operacao-da-pf-e-da-seap-no-rio>; <https://www.sindsistema.com.br/noticias/1211>

<https://www.sindsistema.com.br/noticias/1205>; <https://www.sindsistema.com.br/noticias/1204>;

³⁹<https://recordtv.r7.com/cidade-alerta-rj/videos/numero-de-prisoas-aumentaram-em-500-em-2020-aponta-seap-11082020>



penitenciário” além de “cumprimentos de prisão preventiva e condenatórias em conjunto com a Polícia Militar e Polícia Civil”. Assim como apontado anteriormente em outros estados, tal atuação extrapola por completo a previsão constitucional federal do art. 144, §5º e do artigo 148-A da própria emenda estadual, por se tratar de operações extramuros.

A resposta conta ainda com informações conflitantes com as fornecidas à emissora de televisão responsável por uma das matérias⁴⁰ citadas no próprio ofício de questionamento. Nela, a SEAP diz que tal divisão inicia seu funcionamento em 18 de novembro de 2019, a partir do Decreto Estadual, tendo entrado em atividade apenas em maio de 2020. A matéria, no entanto, traz em sua manchete a informação de que segundo dados fornecidos pela própria Secretaria, o número de prisões realizados pela pasta em 2020 era de 67, registrando um aumento de 500% com relação às 11 realizadas em 2019. Tal aumento é creditado ao “*treinamento intenso dos agentes*”. Apesar dos números precisos veiculados na matéria, creditados à SEAP, no ofício mencionado a resposta da secretaria não trouxe números exatos. Respondeu assim, de maneira vaga, que dentre prisões e recapturas realizadas pela divisão:

- “- Constam recapturados condenado no artigo 35 C/C 40 Inc IV da Lei 11.343/06;
- Constam 12 recapturados condenado no artigo 157 do CP;
- Constam 18 recapturados condenados no artigo 33 da Lei 11.343/06;
- Constam 02 recapturados condenados no artigo 155, artigo 129 9º, artigo 147, artigo 299 do CP artigo 243 da Lei 8.069/90;
- Constam 02 recapturados condenados no artigo 171, artigo 299 e artigo 69 do CP;
- Constam 02 recapturados condenados no artigo 159 do CP;
- Constam 07 recapturados condenados no artigo 121 do CP;
- Constam recapturados condenados no artigo 158 do CP;
- Constam recapturados condenados no artigo 242 da Lei 8.069/90;
- Constam recapturados condenados no artigo 312 do CP;”

É sabido que os policiais penais do Estado do Rio de Janeiro enfrentam imensos desafios na realização digna de seu trabalho ante o estado absolutamente precário que se encontra o sistema prisional fluminense. A superlotação do sistema sobrecarrega e desvia de sua atividade fim os servidores e favorece o cumprimento de pena privativa de liberdade em condições degradantes por todo o Estado.

O Rio de Janeiro conta com diversos órgãos que realizam a fiscalização permanente do sistema penitenciário e nenhum deles aponta fugas e evasões como problemas urgentes, diferentemente das condições de trabalho insalubres, desgastantes e estressantes às quais são submetidos os servidores das unidades prisionais e, principalmente, as inúmeras violações de

⁴⁰<https://recordtv.r7.com/cidade-alerta-rj/videos/numero-de-prisoos-aumentaram-em-500-em-2020-aponta-seap-11082020>



direitos às quais são submetidos aqueles encarcerados. Desta feita, seria judicioso que a Secretaria atendesse às recomendações produzidas por estes órgãos e empenhar-se em garantir um ambiente mais digno para servidores e apenados. A ampliação do conceito de segurança, extrapolando os muros da prisão, coloca servidores fora de sua função constitucionalmente estabelecida além de distanciar a SEAP de sua própria obrigação precípua de ressocialização e custódia, além de implicar uma extrema vulnerabilização das pessoas presas, seus familiares e pessoas que receberam medidas alternativas ou domiciliar, com especial ênfase àquelas que possuem monitorização eletrônica.

Ainda na resposta ao ofício, a SEAP aponta para serviços extramuros já realizados por policiais penais como escoltas prisionais de pessoas presas para audiências judiciais, oitiva em delegacias e transferências entre unidades prisionais. Tais serviços, realizados pelo Serviço de Operações Especiais (SOE), são notoriamente ineptos – haja vista a quantidade de pautas de transporte por questão de saúde que não são realizadas pelo fato das pautas de transporte por conta de audiências e transferências serem suficientes para sobrecarregar todo o serviço – além de alvos de incontáveis denúncias e reclamações de violações de direitos e tortura registrados por praticamente todos os órgãos que monitoram o sistema penitenciário do Estado. Ademais são serviços conectados a função de guarda e custódia, que não possuem nenhuma conexão com expansão do poder de polícia para o extramuros, nos mesmos termos da polícia civil e/ou militar.

Diz ainda que tais ações são realizadas para garantir “*a segurança no trabalho de ressocialização dos internos promovido por equipes multidisciplinares*”, quando é também sabida a deficiência de quaisquer servidores lotados nas unidades prisionais que não sejam da área de custódia de presos ou segurança das unidades – que também estão em baixíssima proporção nas áreas internas das prisões–, tendo em vista a inexistência de concursos para tais quadros desde 1998. Destaca-se a ausência de psicólogos e assistentes sociais em diversas unidades do estado, somados ao esvaziamento dos ambulatórios que comumente contam com auxiliares e técnicos de enfermagem tão somente, comprovando os gargalos já encontrados na promoção de ressocialização por equipes multidisciplinares, que essas sim são apontados como déficits emergenciais a serem contornados pelo sistema prisional e demais órgãos públicos.

5. Conclusão

É indisputável a absoluta condição degradante, desumana e cruel às quais os trabalhadores do sistema prisional se encontram, desde sobrecarga, baixos salários, direitos previdenciários



limitados, dificuldade de acesso a adicional de insalubridade e periculosidade, pouco acesso a cuidados com sua saúde mental, mesmo sendo uma profissão com estresse elevado, agravado pela superlotação e tantos outros direitos vilipendiados cotidianamente nas prisões brasileiras. A marca hoje do tratamento dos servidores da segurança prisional pelos estados é do baixo reconhecimento e de número de profissionais completamente incompatíveis com as necessidades de um sistema superlotado e com condições materiais e estruturais tão indignas. Tais melhorias necessitam urgentemente serem atendidas, não obstante a passagem destes para o campo de segurança após a EC 104 de 2020 não tenha concretizado nenhum destes intentos.

Os padrões estipulados pelo próprio texto adicionado à Constituição Federal, assim como das normativas internacionais vigentes, dão conta de que o caminho adotado, especialmente na prática, não opera em favor destes profissionais, como ainda violam termos necessários a assegurar o não agravamento da tortura e maus tratos seja no intra ou no extramuros. Rememoramos as principais limitações ao trabalho daqueles que fazem custódia de pessoas privadas de liberdade em presídio: ela é restrita à atividade intramuros; não deve ser militarizada, sendo obrigatória a característica civil de tais servidores; deve possuir controle externo ao órgão no qual se localizam; não podem executar toda a cadeia de investigação à custódia pelo potencial de ampliação de tortura e pelo asseguramento aos direitos e garantias processuais dos presos e/ou acusados. Em termos administrativos e de racionalidade na gestão, a criação de novas polícias não pode atravessar as competências de demais poderes de polícia, como os possuídos pela civil e militar, assegurando assim a não sobreposição de competências e atribuições. Em termos de garantia mínima de legalidade, estas também devem possuir uma demarcação clara de sua atuação, regulamentada, com previsão de deveres e direitos, somadas a controle externo e interno. Na prática a polícia penal, especialmente observando a materialidade de sua atuação, tem vindo de encontro a todos estes limites.

A experiência, quando tratamos de sistema prisional, é que a desregulação e livre ação de policiais penais, particularmente sem previsão clara e direta de órgãos que fiscalizem sua atuação e assegurem o disciplinamento de abusos geraram uma generalização da tortura como observado nos “procedimentos” da FTIP.

A nível de implementação nos estados apontamos as incoerências da atuação extramuros. Além de ir de encontro ao texto da EC 104, que demarca a sua competência aos intramuros, elas não podem ter fim outro que ampliar ainda mais a sobrecarga de polícias, que já apresentam há muito demandas quanto ao aumento de pessoal para realização de sua função precípua. Mantém-se o quantitativo e aumenta-se os deveres. Ademais, a mistura entre as funções de custódia e



investigação perceptivelmente fragilizam a segurança jurídica e de integridade física dos presos, que são os que o estado tem duplo dever de cuidado pelo seu extremo estado de vulnerabilidade, mas que são postos em contato com uma nova polícia que desregulamentada extrapola os limites constitucionais e passa a atuar em todas as frentes de policiamento, passando a, diferente das demais, não possuir nenhum limite quanto à sua atuação, mesmo que seja perceptível que quaisquer ações extramuros não conectadas a guarda e custódia são violação franca à norma constitucional.

Nos Estados, as violações à norma são notáveis: casos de violência, execução, treinamentos voltados a policiamento ostensivo, dentre tantos outros apontados no ponto três desta nota técnica dão conta do absoluto descontrole da atuação das polícias penais em território nacional, e completa desvirtuação das demandas principais postas pela categoria referentes a condições de trabalho, que se mantiveram dentro das unidades prisionais país afora.

O Rio de Janeiro não se distingue no cenário global, participando de operações extramuros, prisões massivas, ausência de controle externo e de regulamentação, extrapolando diretamente os limites constitucionalmente postos de custódia e guarda de pessoas privadas de liberdade. O transporte de presos e cuidado com os mesmos, essas sim responsabilidade da SEAP, podem envolver ações extramuros como transporte para audiências e para atendimento, mas não pode se confundir com acúmulo de competências que já são inerentes à polícia civil e à polícia militar, avessas ao limite constitucionalmente imposto a nível federal e estadual, tornando-se uma “superpolícia” desregulamentada, sem controle externo e operando de ponta a ponta no sistema de justiça criminal.

A necessidade de valorização, respeito aos direitos humanos e trabalhistas de policiais penais é e deve ser atendida com urgência sob pena de mantê-los, como hoje, em um regime de trabalho atentatório à dignidade humana, mas tal não pressupõe ações que extrapolem os limites postos pela legalidade. É preciso garantir direitos, acima de tudo, para tais profissionais, mantendo sua atuação restrita ao limite da custódia e guarda de presos, como preconizado por toda a normativa vigente, regulamentando a categoria e, especialmente, remodelando a atual situação da RECAP cujos limites e atuação são marcados pela plena anomia, estimulando posturas que podem levar a uma maior agudização da violência institucional, tortura e maus tratos dentro e fora das unidades prisionais.

Rio de Janeiro, 16 de novembro de 2020.

GRUPO DE TRABALHO INTERINSTITUCIONAL DE DEFESA DA CIDADANIA



Ministério Público Federal

Defensoria Pública da União

Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro

Ordem dos Advogados do Brasil – Seccional do Rio de Janeiro

Mecanismo Estadual de Prevenção e Combate à Tortura do Rio de Janeiro

Centro de Assessoria Popular Mariana Criola

Fórum Grita Baixada

Frente Estadual pelo Desencarceramento do Rio de Janeiro

Maré 0800 – Movimento de Favelas do Rio de Janeiro

Rede de Comunidades e Movimentos contra a violência

Iniciativa Direito à Memória e Justiça Racial/Baixada-Fluminense-RJ

