

**Tradução não oficial**  
29 de agosto de 2008

**Relatório do Relator Especial de execuções extrajudiciais, sumárias ou arbitrárias**  
**Dr. Philip Alston**

**Adendo**

**MISSÃO AO BRASIL**

### **SOBRE ESSA TRADUÇÃO**

Esta é uma tradução para o português do relatório do Relator Especial das Nações Unidas, Philip Alston, sobre as execuções extrajudiciais, sumárias ou arbitrárias, referente a sua visita ao Brasil nos dias 4 a 14 de novembro de 2007 (Documento ONU A/HRC/11/2/Add.2).

Essa tradução não oficial foi providenciada pelo Projeto de Execuções Extrajudiciais do Centro de Direitos Humanos e Justiça Global, Faculdade de Direito da Universidade de Nova York. Essa tradução não é um documento das Nações Unidas.

Cópias eletrônicas dessa tradução e do documento original e da única versão oficial estão disponíveis no site do projeto: <http://www.extrajudicialexecutions.org/>

### **ABOUT THIS TRANSLATION**

This is a translation into Portuguese of the report of the United Nations Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions, Philip Alston, on his visit from Brazil from 4-14 November 2007 (UN document A/HRC/11/2/Add.2).

This unofficial translation was commissioned by the Project on Extrajudicial Executions of the Center for Human Rights and Global Justice, New York University School of Law. This translation is not a United Nations document.

Electronic copies of this translation and of the original and only official version are available on the Project's web site at <http://www.extrajudicialexecutions.org/>

## Resumo

O Brasil tem um dos mais elevados índices de homicídios do mundo, com mais de 48.000 pessoas mortas a cada ano. Os assassinatos cometidos por facções, internos, policiais, esquadrões da morte e assassinos contratados são, regularmente, manchetes no Brasil e no mundo. As execuções extrajudiciais e a justiça dos vigilantes contam com o apoio de uma parte significativa da população que teme as elevadas taxas de criminalidade, e percebe que o sistema da justiça criminal é demasiado lento ao processar os criminosos. Muitos políticos, ávidos por agradar um eleitorado amedrontado, falham ao demonstrar a vontade política necessária para refrear as execuções praticadas pela polícia.

Essa atitude precisa mudar. Os estados têm a obrigação de proteger os seus cidadãos evitando e punindo a violência criminal. No entanto, essa obrigação acompanha o dever do estado de garantir o respeito ao direito à vida de todos os cidadãos, incluindo os suspeitos de terem cometido crimes. Não existe qualquer conflito entre o direito de todos os brasileiros à segurança e à liberdade em relação à violência criminal, tampouco o direito de não ser arbitrariamente baleado pela polícia. O assassinato não é uma técnica aceitável nem eficaz de controle do crime.

Este relatório defende uma nova abordagem e recomenda reformas na Polícia Civil, Polícia Militar, corregedoria de polícia, medicina legal, ouvidorias, promotores públicos, judiciário e administração carcerária. O escopo das reformas necessárias é assustador, mas a reforma é possível e necessária.

Os brasileiros não lutaram bravamente contra 20 anos de ditadura, nem adotaram uma Constituição Federal dedicada a restaurar o respeito aos direitos humanos apenas para que o Brasil ficasse livre para que os policiais matassem com impunidade, em nome da segurança.

**RELATÓRIO DO RELATOR ESPECIAL, PHILIP ALSTON, SOBRE AS  
EXECUÇÕES EXTRAJUDICIAIS, SUMÁRIAS OU ARBITRÁRIAS  
REFERENTE A SUA MISSÃO AO BRASIL (4 A 14 DE NOVEMBRO DE 2007)**

**ÍNDICE**

	<i>Parágrafos</i>	<i>Pág.</i>
I. Introdução .....	1 – 2	6
II. Histórico e estrutura jurídica internacional .....	3 – 4	6
III. Execuções extrajudiciais por policiais .....	5 – 40	7
A. Visão geral .....	5 – 6	7
B. Histórico: altas taxas de crimes e homicídios .....	7 – 8	8
C. Execuções extrajudiciais por policiais em serviço .....	9 – 29	10
1. A violência em São Paulo em maio de 2006 .....	10 – 15	11
2. “Guerra” contra o crime e grandes operações policiais no Rio de Janeiro .....	16 – 26	13
3. Policiamento em áreas controladas pelas facções: lições apreendidas com a operação no Complexo do Alemão .....	27 – 29	19
D. Execuções extrajudiciais por policiais não em serviço: esquadrões da morte, grupos de extermínio e milícias .....	30 – 40	20
1. Segundo emprego, “bico” e corrupção: caminhos para o crime organizado .....	31 – 33	20
2. Milícias e parapolicamento .....	34 – 37	22
3. Esquadrões da morte e grupos de extermínio .....	38 – 40	23
IV. Execuções extrajudiciais no sistema prisional .....	41 – 48	25
A. Introdução .....	41	25
B. Análise dos fatores que facilitam a violência nas prisões .....	42 – 46	26

C. Corregedoria prisional.....	47 – 48	29
V. Combate à impunidade: o sistema da justiça penal.....	49 – 67	29
A. Visão geral .....	49 – 50	29
B. Inquéritos Penais Conduzidos pela Polícia Civil.....	51 – 53	30
C. Evidências forensicas e Institutos estaduais de Medicina Legal.....	54 – 56	31
D. Ministério Público.....	57 – 60	31
E. Proteção de Testemunhas.....	61 – 63	32
F. O Judiciário e o Processo Jurídico .....	64 – 67	34
VI. Responsabilização da Polícia: Mecanismos internos e externos de controle .....	68 – 75	35
A. Corregedoria .....	69 – 72	35
B. Ouvidorias.....	73 – 75	36
VII. Recomendações .....	76 – 100	37
Anexo 1: Programa da Visita.....		43

## I. INTRODUÇÃO

1. As execuções extrajudiciais estão desenfreadas em algumas partes do Brasil. Os problemas incluem as execuções cometidas por policiais em serviço, as cometidas por policiais não em serviço, integrantes de esquadrões da morte ou de milícias ou atuando como assassinos de aluguel, e as mortes de internos em prisões. Este relatório analisa as formas, causas e dinâmicas dessas execuções e examina o papel da justiça penal e dos mecanismos de controle das polícias ao permitir a impunidade das execuções. O relatório propõe medidas concretas e específicas para reduzir a incidência de execuções e para aumentar a responsabilização quando ocorrerem execuções.

2. Estive no Brasil de 4 a 14 de novembro de 2007, conheci São Paulo, Rio de Janeiro, Pernambuco, e Brasília. Reuni-me com uma grande variedade de atores — testemunhas de violações de direitos humanos, parentes de vítimas, representantes da sociedade civil, e muitas autoridades federais e estaduais.<sup>1</sup> O sucesso da minha missão se deve, em grande parte, à plena cooperação que me foi dada pelo governo, especialmente pelas autoridades da União.

## II. HISTÓRICO E ESTRUTURA JURÍDICA INTERNACIONAL

3. De 1965 a 1985, o Brasil esteve sob uma ditadura militar. Os direitos básicos foram suspensos e oponentes, tanto reais como os que eram visto como tal, estavam sujeitos à detenção arbitrária, tortura, desaparecimento, ou execução extrajudicial.<sup>2</sup> Em 1988, uma nova constituição federal estabeleceu um estado democrático e defendeu os direitos à vida, liberdade, igualdade e segurança.<sup>3</sup> Em seguida, o Brasil foi signatário da maioria dos tratados internacionais de direitos humanos, inclusive do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (ICCPR).<sup>4</sup> O ICCPR assim como outros tratados relevantes

---

<sup>1</sup> Informações completas sobre a minha missão estão disponíveis no anexo deste relatório.

<sup>2</sup> Veja Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, *Direito à Memória e à Verdade – Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos* (2007).

<sup>3</sup> Constituição Federal do Brasil, Art 5.

<sup>4</sup> Após a transição o Brasil foi signatário do Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CESCR sigla em inglês), a Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial (CERD sigla em inglês), a Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Contrás as Mulheres (CEDAW sigla em inglês), a Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (CAT sigla em inglês), e a Convenção sobre os Direitos da Criança (CRC sigla em inglês). Desde janeiro de 2007, o Brasil é signatário do Protocolo Opcional do CAT. O Brasil ainda não é signatário do Protocolo Opcional do ICCPR, e deve iniciar o processo para aderir ao Protocolo para

obrigam os Estados a “respeitar e garantir” o direito de cada pessoa de não ser “arbitrariamente privada” de sua vida.<sup>5</sup>

4. Todos os brasileiros estão preocupados com as ameaças à segurança humana causadas pela criminalidade, mas um claro entendimento do marco jurídico ilustra que a segurança humana é parte integrante e não concorrente dos direitos humanos. Especificamente, no contexto brasileiro, descobri que as questões necessárias para terminar com os abusos aos direitos humanos cometidos pelos policiais e garantir uma eficaz prevenção dos crimes estão fortemente ligadas. Um motivo chave da ineficácia da polícia em proteger os cidadãos dessas facções é que muitas vezes os próprios policiais usam violência excessiva e contraproducente em serviço e participam daquilo que se assemelha ao crime organizado quando não estão em serviço.

### III. EXECUÇÕES EXTRAJUDICIAIS PRATICADAS POR POLICIAIS

#### A. Visão geral

5. Muitas vezes, os integrantes das forças policiais contribuem com o problema das execuções extrajudiciais ao invés de ajudar a solucioná-lo. Em parte, existe o problema relevante dos policiais em serviço que usam força excessiva e praticam execuções extrajudiciais em esforços ilegais e contraproducentes para combater o crime. Mas também existe o problema dos policiais que não estão em serviço que se congregam para formar organizações criminosas que também participam de assassinatos.

---

que a Comissão de Direitos Humanos da ONU possa receber e considerar comunicações de cidadãos brasileiros relacionadas à violação dos direitos protegidos pelo ICCPR.

<sup>5</sup> ICCPR, arts. 2(1), 6(1); veja também Convenção Americana sobre Direitos Humanos, arts. 1(1), 4(1). Em outras palavras, as leis de direitos humanos tanto *proíbem* os governos de cometer execuções extrajudiciais, como também *exigem* que os governos protejam o seu povo de assassinos. Por um lado, as leis de direitos humanos são violadas quando os agentes do Estado — por exemplo, policiais ou soldados — arbitrariamente privam os indivíduos de suas vidas. Os policiais podem atirar para matar apenas quando ficar claro que alguém está prestes a matar outra pessoa (de modo que a força letal seja proporcional) e quando não existir nenhum outro meio possível de deter essa pessoa (de modo que a força letal seja necessária). (A/61/311, parágrafos. 33-45; veja também os Princípios Básicos sobre o uso da força e armas de fogo pelos funcionários responsáveis pela aplicação da lei, Princípio 9; Código de Conduta para os Funcionários responsáveis pela aplicação da lei, art. 3). Por outro lado, os assassinatos cometidos por indivíduos são, na maioria das vezes, um crime simples e não indicam nenhuma responsabilidade do Estado. Entretanto, o Estado tem a obrigação de usar o devido zelo para a prevenção desses crimes. (E/CN.4/2005/7, parágrafos. 65-76). Para fazer isso, o Estado deve efetivamente investigar, promover ações penais, e punir os criminosos. Quando tais esforços forem ineficazes, o Estado deve tomar todas as medidas necessárias para torná-los eficazes.

6. A responsabilidade pelo policiamento é dividida entre a União e os governos estaduais.<sup>6</sup> Enquanto a Polícia Federal é responsável pela prevenção e investigação de crimes cometidos contra os povos indígenas e, em alguns casos, dos crimes que constituem violação dos direitos humanos, as forças policiais estaduais e do distrito federal são os principais atores das questões relacionadas com o meu mandato. Em cada estado, o Governador é o comandante de duas forças policiais: a Polícia Militar, que tem a responsabilidade de patrulhar as ruas ostensivamente, prender quem estiver cometendo um crime; e a polícia civil, que tem a responsabilidade de conduzir os inquéritos penais. Normalmente, os governadores exercem o comando através de uma Secretaria de Segurança Pública que coordena os esforços das duas forças policiais.

### **B. Histórico: altas taxas de crimes e de homicídios**

7. No Brasil, o policiamento é feito num contexto relevante de crime organizado, controle de comunidades inteiras por grupos criminosos, tráfico de drogas e armas, além de altos níveis de violência nas ruas.<sup>7</sup> As facções e os traficantes se tornaram tão poderosos que em grandes cidades como o Rio de Janeiro, São Paulo e Recife, eles exercem controle sobre algumas favelas, ameaçando e extorquindo moradores e comerciantes, impondo suas próprias “leis” e exigindo que os moradores os protejam da polícia. As facções usam violência letal contra as facções rivais, fazendo com que a segurança cotidiana dos moradores das favelas seja volátil. Em algumas áreas do Rio de Janeiro, o controle das facções é tão absoluto, e a presença do Estado legítimo é tão ausente, que a polícia só consegue entrar ameaçando os traficantes com um confronto armado. Em São Paulo, uma facção denominada Primeiro Comando da Capital (PCC) conseguiu parar todo o estado em maio de 2006, organizando rebeliões nas prisões, ataques e assassinatos em todo o estado. A violência de maio de 2006 causou grande temor em todo o Brasil, e atraiu a atenção da comunidade internacional para a necessidade do país ter um controle mais efetivo do crime.

8. O Brasil possui taxas de homicídio conhecidamente altas. Os homicídios são a principal causa de óbitos na faixa etária de 15 a 44 anos, e as vítimas são na sua esmagadora maioria jovens, do sexo masculino, negros e pobres. Entre 1980 e 2002, a taxa de homicídios (por 100.000 habitantes) praticamente triplicou – atingindo o seu maior nível 30,4 em 2002. Os números diminuíram um pouco nos anos seguintes, para 28,3 em 2004, 27 em 2005 e 25 em 2006, mas continuam bem acima da média mundial.<sup>8</sup> Em todo o país, quase 70% dos homicídios envolvem armas de fogo. Como resposta, em

---

<sup>6</sup> Constituição Federal do Brasil, Artigo 144.

<sup>7</sup> Por exemplo: as taxas de roubos por 100.000 também tem aumentado constantemente no Rio de Janeiro desde 1991 (menos de 600 por 100.000 em 1991, para mais de 1.200 por 100.000 em 2006).

<sup>8</sup> A Organização Mundial de Saúde estimou que em 2000 a taxa mundial de homicídios foi 8,8 por 100.000: Organização Mundial de Saúde, *World Report on Violence and Health* (2002), p. 10. (Essa taxa não inclui as mortes relacionadas a guerras).

2003,<sup>9</sup> o Brasil adotou leis mais rígidas de controle de armas, as quais receberam o crédito de ter reduzido os homicídios com armas de fogo nos anos subsequentes.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Estatuto do desarmamento, Lei N° 10.826/03. Com a lei passou a ser crime portar arma sem porte, a idade mínima para a obtenção de porte aumentou para 25, e o registro de todas as armas se tornou obrigatório.

<sup>10</sup> As taxas de homicídios do Rio de Janeiro, 40,7 em 2006, de Pernambuco, 53 em 2005, são significativamente mais altas do que a média nacional. (É importante ressaltar que as estatísticas oficiais de homicídios não incluem todas as mortes. No Rio de Janeiro, por exemplo, as mortes por policiais em serviço não são incluídas nas taxas estaduais de “homicídio”. Se fossem, as taxas de homicídios no Rio de Janeiro e Pernambuco (onde tais mortes são incluídas) seriam similares: Governo do Estado de Pernambuco, Secretaria de Defesa Social, Gerência de Análise Criminal e Estatística, Relatório N° 366/2007/GACE/SDS-PE, “Informações Sobre Violência Envolvendo Policiais em Pernambuco”, Recife, 30 de novembro de 2007, p 4. O número de pessoas que “desapareceram” também não está incluído nas estatísticas de homicídios. No Rio de Janeiro, 4.562 pessoas foram registradas como desaparecidas em 2006. Enquanto algumas certamente estão vivas, presume-se que uma parte significativa foram mortas e seus corpos eliminados.) Em contraste, a taxa de homicídios de São Paulo vem apresentado, nos últimos 6 anos, queda superior a 50%. (Os homicídios registrados em São Paulo são os seguintes: 2000 (12.638); 2001 (12.475); 2002 (11.854); 2003 (10.953); 2004 (8.753); 2005 (7.076); 2006 (6.057). Veja Governo de São Paulo, “Resposta à ONU – Homicídio doloso”, p 2.) A cúpula do governo e a sociedade civil atribuem essa redução a vários fatores: o crescimento dos investimentos na inteligência policial e o conseqüente aumento das prisões. (Até setembro de 2007, por exemplo, houve 77.000 prisões, 10.000 a mais que no mesmo período do ano anterior. O Estado investiu em um sistema de comunicações para interligar a rede das policiais militar e civil, um sistema de informação geográfica para que os crimes fossem registrados por área, uma base de dados de fotos de criminosos, um software de polícia relacionando o sistema de registros policiais com os registros bancários, telefônicos e de endereços de residência.) Outro fator é a nova legislação de controle de armas. (Em São Paulo, as apreensões de armas ilegais aumentaram de 6.539 no primeiro trimestre de 1996 para 11.670 em 1999. De 2003 a 2004, as mortes por arma de fogo caíram 19% em São Paulo.) Outros fatores incluem o investimento do governo e da sociedade civil em programas sociais e serviços às comunidades; a redução do horário de funcionamento de bares; os novos treinamentos para a polícia; e o aumento dos procedimentos de justiça alternativa. Por mais que a tendência seja promissora, a taxa de homicídios de São Paulo continua bem acima dos níveis registrados no início da década de 1990.

As altas taxas de criminalidade e de homicídio afetam a população como um todo, porém afetam desproporcionalmente as classes mais pobres, especialmente aquelas nas favelas. Existe uma forte correlação negativa entre a renda média e a taxa de homicídios. Em algumas cidades, a taxa de homicídios nas áreas mais pobres chega a ser 4,5 vezes maior do que a das regiões mais abastadas. (Na cidade do Rio de Janeiro, por exemplo, as áreas pobres da Zona Norte 2 e da Baixada tiveram taxas de homicídios por 100.000 entre 2000-2005 de 56,8 e 55, respectivamente, enquanto a área rica da Zona Sul tem uma taxa de 12,6 por 100.000. Veja Instituto de Segurança Pública (ISP-RJ).) Enquanto as classes

### C. Execuções extrajudiciais por policiais em serviço

9. Policiais em serviço são responsáveis por uma proporção significativa de todas as mortes no Brasil.<sup>11</sup> Enquanto a taxa de homicídios oficial de São Paulo diminuiu nos últimos anos, o número de mortos pela polícia aumentou, de fato, nos últimos 3 anos, sendo que em 2007, os policiais em serviço mataram uma pessoa por dia.<sup>12</sup> No Rio de Janeiro, os policiais em serviço são responsáveis por quase 18% do número total de mortes,<sup>13</sup> matando três pessoas a cada dia. As execuções extrajudiciais são cometidas por policiais que assassinam em vez de prender um suspeito de cometer um crime, e também durante o policiamento confrontacional de grande escala seguindo o estilo de “guerra”, onde o uso de força excessiva resulta nas mortes de suspeitos de crimes e de pessoas na proximidade.

---

média e alta podem buscar proteção atrás de condomínios fechados e grades com segurança particular, os moradores das favelas morem em áreas sem o poder do estado e enfrentam a violência diariamente. Os moradores das favelas encontram-se em maior desvantagem social, inclusive quando buscam empregos. São marcados pelo crime associado à comunidade onde residem. Essa “criminalização da pobreza” é tão difundida que até mesmo o Secretário de Segurança Pública do Rio de Janeiro disse que “um tiro em Copacabana [um bairro de classe média] é uma coisa.” No entanto, “um tiro na Coréia, no Complexo do Alemão [duas favelas] é outra”. (Ítalo Nogueira, “Para secretário, tiro em Copacabana ‘é uma coisa’ e, no Alemão, ‘é outra’”, *Folha de São Paulo* (24 de outubro de 2007).) Essa atitude permeia a resposta do Estado à violência do crime, que muitas vezes tem sido adotar policiamento agressivo ao estilo militar nas comunidades pobres, ou não tomar medidas sérias contra os policiais que matam suspeitos de serem criminosos ou outros cidadãos. Em muitas áreas, conforme dito acima, a própria polícia é uma grande causa da insegurança dos moradores, além de ser responsável por muitas mortes.

<sup>11</sup> Na realidade, as taxas de homicídios de muitos estados do Brasil, incluindo o Rio de Janeiro e São Paulo, são significativamente mais elevadas do que o demonstrado pelas estatísticas, porque as mortes praticadas por policiais em serviço são excluídas das estatísticas de homicídios

<sup>12</sup> Em 2005, foram 278 casos de resistência seguida de morte. Em 2006, foram 495 (o aumento em grande parte se deve ao número significativo de casos de Resistência registrados em maio). Em 2007, até outubro, foram registrados 311 casos. Veja: Governo de São Paulo, “Resposta à ONU – resistência seguida de morte”, p 1.

<sup>13</sup> De acordo com as estatísticas oficiais, houve 6.133 homicídios (não incluindo as mortes por policiais) no Rio de Janeiro em 2007. 1.330 cidadãos foram mortos pela polícia. O número total de mortos foi 7.463. Em 2006, o percentual de mortes por policiais foi 14% (foram 6.323 mortos e 1.063 cidadãos mortos por policiais (7.386 no total)). Veja: Rio de Janeiro, Instituto de Segurança Pública, 19 de março de 2008.

## 1. A violência em São Paulo em maio de 2006

10. A violência nos dias 12 a 20 de maio de 2006 começou quando a facção PCC organizou rebeliões simultaneamente em todo o estado de São Paulo.<sup>14</sup> A facção manteve parentes de internos reféns em presídios e a violência foi além dos muros do sistema penitenciário atingindo todo o de São Paulo, por onde disseminou o medo. O PCC atacou prédios públicos, incendiou ônibus e matou mais de 40 agentes da lei e guardas penitenciários. A polícia respondeu matando 124 suspeitos de serem integrantes da facção e criminosos.

11. As 124 mortes não foram registradas nem investigadas como homicídios, mas registrada pela polícia como resistência seguida de morte.<sup>15</sup> O costume de registrar as mortes dos policiais desse modo foi cada vez mais utilizado durante a década de 1990, apesar de não ser obrigatória segundo a legislação, é hoje uma prática corriqueira em todo o Brasil. A classificação como uma resistência tem a finalidade de indicar que a pessoa foi morta ao cometer o crime de resistir à prisão ou resistir a outras ordens legais dadas pela polícia.<sup>16</sup> Conforme me foi explicado pela polícia e por integrantes do

---

<sup>14</sup> O PCC foi formado em 1993; originalmente se apresentou como um grupo de direitos dos presos, em resposta as péssimas condições do sistema penitenciário e, especialmente, em resposta a morte de 111 presos pela polícia militar de São Paulo no dia 2 de outubro de 1992, no evento conhecido como o “Massacre do Carandiru”. Com o passar do tempo, a facção se tornou cada vez mais violenta, mantendo confrontos armados com facções rivais (especialmente o Terceiro Comando da Capital), tráfico de drogas e armas, e organizando rebeliões nas unidades carcerárias. Na época da violência de maio de 2006, foi amplamente noticiado na imprensa que a violência do PCC foi organizada para protestar contra a previsão de transferência de líderes do PCC para a solitária na prisão de Presidente Venceslau, apesar dos motivos para a violência nunca foram claramente determinadas.

As autoridades do governo, reconhecem que o uso de telefones celulares pelos internos é generalizado devido à corrupção e à revista não ser feita de modo adequado. O uso de telefones celulares pelos internos permite que rebeliões em todo o estado sejam coordenadas e que os líderes do crime organizado possam dar continuidade as suas atividades. As autoridades estaduais reconheceram a importância de restringir o uso de telefones celulares, instalaram detectores de metais e, hoje, o contrabando de celulares para dentro das penitenciárias por funcionários públicos é crime. No entanto, tendo em vista que os celulares continuam disponíveis nas penitenciárias, outras medidas precisam ser consideradas. Notadamente, o governo deve considerar a compra de tecnologia para o bloqueio dos sinais de celulares dentro das penitenciárias.

<sup>15</sup> “Resistência seguida de morte” é o termo empregado em São Paulo. O mesmo conceito é empregado em todo o Brasil, apesar de, às vezes, ser expresso de modo um pouco diferente. No Rio de Janeiro, as autoridades usam o termo “autos de resistência”.

<sup>16</sup> O crime de “resistência” é “Opor-se à execução de ato legal, mediante violência ou ameaça a funcionário competente para executá-lo ou a quem lhe esteja prestando auxílio”

governo, ela tem a finalidade de indicar de que a polícia teve de usar força proporcional e letal em resposta a uma ameaça ou ataque recebido da pessoa que foi morta.

12. No entanto, a classificação de uma morte como lícita ou não é normalmente feita pelo policial que registra o caso como sendo um no qual houve resistência. Um inspetor na delegacia com jurisdição competente é quem faz a primeira classificação formal, fundamentado, principalmente, na descrição feita pelo policial envolvido no caso. Nos casos que ocorreram em maio de 2006, várias mortes por resistência foram registradas nas delegacias erradas, indicando um conluio para a impunidade entre alguns batalhões da Polícia Militar e algumas Delegacias de Polícia.<sup>17</sup> Ouvi muitos relatos críveis de que muitas vezes os policiais não preservam o local do crime, o que torna a coleta e avaliação de evidências confiáveis muito difícil. Isso foi veementemente negado pela polícia.<sup>18</sup> No entanto, recebi provas cabais de que rotineiramente os locais de crimes são adulterados. Essas evidências incluem relatos detalhados de policiais que transportaram cadáveres ao hospital em busca de “primeiros socorros”, mas em circunstâncias nas quais estava bastante claro que a vítima já falecera.

13. As mortes devem ser investigadas pela polícia civil porém, os escassos recursos e um forte corporativismo fazem com que tais investigações em raras ocasiões sejam conduzidas de modo correto, quando realizadas. Os policiais envolvidos na morte muitas vezes são as únicas testemunhas que prestam declarações. São raras as vezes em que é feita uma reconstituição no local do crime. A má coleta de provas, pela polícia, torna quase impossível a obtenção de provas suficientes pelos promotores públicos para a contestação do registro de ocorrência. Na prática, o registro como resistência torna os antecedentes do falecido uma questão chave e inverte, de fato, o ônus da prova. Uma investigação séria de um homicídio é pouco provável, a não ser que a família possa demonstrar que o falecido era “trabalhador” e que possa atrair a atenção da imprensa.

14. Um relatório elaborado por uma comissão independente, sobre as 124 mortes “por resistência”, estima que entre 60 e 70%, de fato, execuções.<sup>19</sup>

---

(Código Penal, Art 329.) A pena normalmente vai de 2 meses a 2 anos de prisão. Se o ato, em razão da resistência, não se executa, a pena é a reclusão de 1 a 3 anos.

<sup>17</sup> Contaram-me que várias mortes foram registradas no 1º Distrito Policial, apesar dos fatos terem ocorrido fora desse distrito.

<sup>18</sup> Os representantes da polícia de São Paulo me disseram que dos 3.600 homicídios, (não contanto as mortes por resistência) de janeiro a setembro de 2007, não houve um único caso onde o local do crime tenha sido mantido sem alguma alteração.

<sup>19</sup> O relatório documenta muitos tiros dados à queima-roupa na cabeça e em órgãos vitais, bem como feridas de entrada que indicam uma trajetória descendente, o que é um indício de que a vítima estivesse ajoelhada ou deitada quando recebeu o tiro. Além disso, nenhum policial foi morto nesses casos de resistência, o que sugere que não houve nenhum confronto violento com os criminosos. Ricardo Molina de Figueiredo, "Relatório Preliminar" (13 Julho 2006).

15. Este relatório discutirá que várias reformas são necessárias para reduzir o número de mortes pela polícia. No entanto, o ponto de partida para as reformas sérias deve ser abolir por completo a prática de registrar as mortes como “autos de resistência”. Todas as mortes praticadas por policiais devem ser registradas como as demais mortes e ser investigadas a fundo. O sistema atual é um “cheque em branco” para as mortes praticadas pelos policiais.

## **2. “Guerra” contra o crime e grandes operações policiais no Rio de Janeiro**

16. Os integrantes do alto escalão do governo e as autoridades do setor de segurança pública do Rio de Janeiro falam do policiamento como uma “guerra” contra as facções e os traficantes de drogas. Em 2007 e no início de 2008, a polícia montou uma série de operações de grande porte com centenas de policiais, tendo o apoio de veículos blindados e helicópteros de ataque, para “invadir” e retomar o controle de favelas controladas pelo tráfico.<sup>20</sup> Uma dessas operações, a invasão do Complexo do Alemão, no Rio de Janeiro, no dia 27 de junho de 2007, ilustra como tal abordagem pode ser uma tentação na teoria mas na prática causa assassinatos e acaba sendo uma autoderrota.

17. A ausência do estado em favelas como o Complexo do Alemão<sup>21</sup> permitiu que as facções tomassem o controle de comunidades, tornando-se o que algumas pessoas chamam de “poder paralelo” — controlando ou fornecendo os serviços básicos tais como o transporte, gás e TV a cabo, dando festas e organizando comemorações, cobrando tarifas dos moradores e punindo aqueles que não seguem as regras impostas. A violência das gangues é muitas vezes motivada por interesses econômicos. Se há um monopólio da atividade criminosa e se pode ser alcançado um quase monopólio da violência em uma região específica, a organização então pode: (a) de fato exigir uma taxa de proteção do comércio e “tarifas” dos moradores; (b) evitar que os moradores sejam informantes da polícia sobre as atividades do tráfico, e desse modo poderem se esconder, esconder as drogas e o armamento; e (c) impor aos moradores quaisquer outras regras que facilitem as atividades criminosas. A facção denominada Comando Vermelho controla o Complexo

---

<sup>20</sup> O estado do Rio de Janeiro me relatou que 4 operações de grande porte foram montadas em 2007 (o número de policiais em cada operação foi: 120; 230; 460; 1.280). No total, 6 policiais foram feridos nas 4 operações e 2 morreram. Um total de 26 moradores foram mortos, 78 feridos e 36 traficantes presos.

<sup>21</sup> Tal como muitas favelas, o Complexo do Alemão praticamente não conta com a presença do estado nem de seus serviços, fato que me foi exposto pelos próprios integrantes do governo do Estado. Com uma população de 180.000, o Complexo do Alemão tem somente três escolas públicas municipais, 60 professores e três postos de saúde. Apenas 13 funcionários públicos trabalham no local. Não existe qualquer instituição cultural do governo, nenhum posto policial e não há sequer um programa de policiamento comunitário. A ausência do estado se torna evidente quando comparamos esses números com os outras regiões do Rio de Janeiro, como exemplo, o município de Japeri onde residem tão-somente 96.200 pessoas mas existem 10 postos de saúde, 27 escolas públicas municipais, 1.918 funcionários públicos e 1.092 professores. (Governo do Rio de Janeiro, “Programa de Urbanização de Favelas” (Novembro, 2007).)

do Alemão há muitos anos, sendo um caso atípico e extremo da substituição da autoridade legítima do governo pelo controle da facção. As regras definidas pela facção são repressivas e são impostas de modo brutal — a punição dos moradores pode incluir ser incinerados em um dispositivo denominado “microondas”.

18. Numa tentativa de retomar o controle do Complexo do Alemão, o governo do estado montou no dia 27 de junho de 2007, uma invasão de grande porte no local, que mobilizou 1.280 policiais civis e militares, além de 170 integrantes da Força Nacional de Segurança Pública (FNSP)<sup>22</sup>. A invasão começou pela manhã, com a entrada dos veículos blindados do Batalhão de Operações Especiais – BOPE<sup>23</sup>. Outros policiais civis e militares entraram em seguida, enquanto alguns policiais tentavam remover as barreiras – manilhas, carros abandonados, etc. — que foram colocadas nas entradas estratégicas da comunidade. O complexo inclui 17 favelas espalhadas por morros íngremes, e a polícia tentou chegar à parte alta tendo, no final, ocupado aproximadamente 60% da área. Mas a polícia avançou lentamente no decorso do dia – o secretário de Segurança Pública me disse que nas primeiras quatro horas foi possível avançar apenas 400 metros devido a barreiras e ao confronto. Os moradores com os quais conversei me disseram ter ouvido tiros e ter visto o avanço gradativo dos policiais nas suas próprias ruas. Muitos me disseram que não puderam sair de casa durante todo o dia por receio de ficarem no meio do tiroteio. Nesse ínterim, o efetivo da FNSP se posicionou no entorno da favela para “sufocar” os criminosos, evitar que traficantes fugissem da favela e impedir que traficantes de outras favelas entrassem na favela e aderissem ao confronto. Quando visitei o local, a FNSP continuava presente nas entradas da favela, mas a única presença da lei dentro da comunidade alguns poucos e pequenos destacamentos da polícia militar.

19. Indaguei ao Secretário de Segurança do Rio de Janeiro e a outros integrantes do alto escalão das polícias civil e militar qual seria a finalidade de um confronto de tamanha magnitude. Informaram-me que o Complexo do Alemão era um dos 19 centros de criminalidade no Rio de Janeiro, um local de onde drogas e armamento eram distribuídos a outras favelas. Pelo que me foi dito, o principal motivo seria apreender essas armas e drogas, e prender pessoas chave da facção. O segundo motivo seria abrir caminho para a entrada de serviços do governo nessa comunidade. Outras fontes sugeriram que motivos possíveis seriam capturar líderes da facção que, ao que consta, se reuniam no Complexo do Alemão naquela manhã; ou que a operação teria a finalidade de garantir a segurança futura durante os jogos pan-americanos, que tiveram início duas semanas depois. Perguntei a vários representantes do alto escalão do governo e da polícia o motivo da invasão naquele dado momento, mas apenas me disseram que a “inteligência” determinou quando e como a operação seria feita.

---

<sup>22</sup> A Força Nacional de Segurança Pública (FNSP) foi criada pelo decreto presidencial 5.289 de 29 de novembro de 2004. A Secretaria Nacional de Segurança Pública, que integra o Ministério da Justiça, é responsável pela coordenação da Força, que é formada por policiais de todo o país e que pode ser deslocada para um estado apenas quando expressamente solicitado pelo governador daquele estado.

<sup>23</sup> O Batalhão de Operações Policiais Especiais (BOPE) é um batalhão de elite da polícia militar.

20. Ao avaliar a operação no Complexo do Alemão, duas perguntas se destacam. Primeiramente, quais foram os benefícios dessa operação para a prevenção de crimes — a operação de fato conseguiu apreender armas e drogas, prender líderes da facção e abrir a comunidade para serviços do estado? Em segundo lugar, a operação causou danos aos moradores da comunidade? Essas perguntas são especialmente importantes, pois a maioria dos representantes do governo do Rio de Janeiro com quem conversei me disse que a operação tinha sido um sucesso e que seria um modelo para futuras ações policiais.<sup>24</sup>

21. Na realidade, do ponto de vista de controle do crime, a operação foi um fracasso. A polícia apreendeu 2 metralhadoras, 6 pistolas, 3 fuzis, 1 submetralhadora, 2.000 cartuchos, 300 quilos de drogas e uma quantidade não especificada de explosivos. Portanto, o número de pessoas mortas foi superior ao de armas apreendidas e, no dia seguinte, havia apenas uma presença mínima da polícia na favela. A facção continuava no local e no controle. Não é surpresa que uma operação, de grande porte, que durou um dia inteiro fazendo uma varredura lenta da comunidade, há muito tempo negligenciada pelo estado, não conseguiu lograr um número significativo de prisões ou apreensões, nem mesmo acabar com o domínio da facção. Grandes operações em áreas extensas dificilmente são mantidas em segredo e são imediatamente expostas no momento da entrada na comunidade. Isso dá aos criminosos a possibilidade de fugir com suas armas e drogas. Os efeitos tanto da inteligência ruim — que é inevitável devido à falta de presença da polícia na área — quanto do sobreaviso dos integrantes das facções são evidenciados pela escassez de prisões e pelo fracasso nas apreensões de grandes quantidades de armas ou drogas.<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> De fato, após a minha visita, fui informado de outras operações de grande porte com mortes. No dia 30 de janeiro de 2008, uma operação foi montada no Jacarezinho e na Mangueira, com aproximadamente 200 policiais, dois helicópteros e dois blindados. Seis pessoas foram mortas, seis foram presas e uma pequena quantidade de drogas e armas foi apreendida. No dia 3 de abril de 2008, foi realizada uma operação nas favelas Coréia e Vila Aliança. Duzentos policiais foram usados, com o apoio de blindados e um helicóptero. Onze cidadãos foram mortos, inclusive três com tiros disparados do helicóptero. Sete suspeitos de serem criminosos foram presos. Outra operação de grande porte aconteceu no dia 15 de abril de 2008, com 180 policiais na Vila Cruzeiro e outras favelas no Complexo da Penha. Nove cidadãos foram mortos e sete pessoas feridas por balas perdidas. Quatorze foram presos. Após essa operação, o Comandante da Polícia Militar, o Coronel Marcus Jardim, comparou, na imprensa, os homens mortos a insetos: “A polícia é o melhor remédio contra a dengue. Nenhum mosquito resiste... é o melhor inseticida social” (“Ação do Bope deixa 9 mortos e 7 feridos”, *O Estado do S. Paulo*, 16 Abril 2008). O secretário de Segurança Pública do Rio de Janeiro, Sr José Beltrame disse que as duas operações de abril foram um sucesso (“Operação na Vila Cruzeiro termina com nove mortos, seis feridos e 14 presos”, *O Globo*, 15 de abril de 2008).

<sup>25</sup> O estado do Rio de Janeiro informou que o total de drogas e armas apreendidas em todas as operações de grande porte de 2007 foi: 107 armas (incluindo artilharia antiaérea, pistolas); 43 explosivos; 20.016 munições; 2.730 kg de maconha; 441 kg de cocaína. E,

22. Dezenove pessoas morreram e pelo menos 9 foram feridas na operação que durou 8 horas. Todas as 19 mortes foram registradas com “resistência” seguida de morte.<sup>26</sup> Mas existem fortes evidências de que pelos menos alguns dos mortos foram executados extrajudicialmente. Ouvi relatos confiáveis de parentes de vítimas que alegaram que as mesmas foram baleadas pelas costas ao se distanciarem da polícia, ou arrastadas para fora de casa desarmadas e executadas, ou desarmadas e depois baleadas na cabeça. Moradores e parentes também testemunharam que policiais invadiram as suas casas, fizeram ameaças, danificaram e roubaram seus bens, e que cometeram abusos físicos. Algumas das pessoas que fizeram uma investigação independente e posterior sobre os abusos da polícia — inclusive membros da ordem dos advogados<sup>27</sup> e parentes das vítimas — relataram ter recebido ameaças de morte e avisos de que era melhor pararem de investigar.<sup>28</sup>

23. Dois estudos independentes respaldam firmemente os relatos das testemunhas e dos parentes das vítimas de que ocorreram execuções. Um foi elaborado pela Comissão de Direitos Humanos da Ordem dos Advogados (Seccional do Rio de Janeiro)<sup>29</sup> e o outro

---

num sentido mais amplo, apesar das políticas agressivas do estado e do notado aumento do número de pessoas mortas pela polícia do Rio de Janeiro em 2007 (25,1% superior do de 2006), observa-se uma redução de 5,7% nas apreensões de drogas, uma diminuição de 16,9% nas apreensões de armas pela polícia e uma queda de 13,2% nas prisões ao se comparar os dados de 2006 com os de 2007. (Rio de Janeiro, Instituto de Segurança Pública, 19 de março de 2008. Os números apresentados pelo Estado do Rio de Janeiro são: apreensões de drogas (10.793 em 2006; 10.176 em 2007); armas apreendidas (13.312 em 2006; 11.062 em 2007); prisões (16.543 em 2006; 14.355 em 2007).)

<sup>26</sup> O número de mortes por policiais registradas como “autos de resistência” no Rio de Janeiro aumentou significativamente desde 1997: 1997 (300), 1998 (397), 1999 (289), 2000 (427), 2001 (592), 2002 (900), 2003 (1195), 2004 (983), 2005 (1098), 2006 (1063), 2007 (1.330).

<sup>27</sup> Veja Ordem dos Advogados do Brasil, Seção do Rio de Janeiro, Comissão de Direitos Humanos e Acesso à Justiça, *Notitia Criminis*, Exmo. Sr. Dr. Sub-Procurador Geral de Direitos Humanos do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro.

<sup>28</sup> Desde a minha visita, fui informado que João Tancredo, proeminente ativista de direitos humanos e advogado (que representa algumas das famílias das vítimas do Complexo do Alemão) sobreviveu a uma tentativa de assassinato no dia 19 de janeiro de 2008. A carro blindado em que viajava recebeu quatro tiros quando voltava a casa após uma reunião com parentes das vítimas de uma suposta violência policial, na favela Furquim Mendes.

<sup>29</sup> Veja Ordem dos Advogados do Brasil, Seção do Rio de Janeiro, Comissão de Direitos Humanos e Acesso à Justiça, *Notitia Criminis*, Exmo. Sr. Dr. Sub-Procurador Geral de Direitos Humanos do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro; e “Relatório independente sobre a operação no Complexo do Alemão: Relatório sobre os laudos cadavéricos emitidos pelo Instituto Médico Legal (IML), em face das 19 mortes no ‘Complexo do Alemão’ no dia 27 de junho de 2007” (10 de julho de 2007).

por especialistas indicados pela Secretária Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República.<sup>30</sup> Ambos concluíram que os laudos originais da necropsia continham deficiências importantes e que não tinham sido conduzidos em conformidade com os padrões internacionais.<sup>31</sup>

24. Os laudos dos especialistas apresentam fortes evidências de execuções extrajudiciais. Dos 19 mortos, 14 exibiam orifícios de entradas de projéteis nas costas. Seis vítimas apresentavam orifícios de entrada de projéteis na cabeça e na face. Cinco vítimas tinham sinais de tiros dados à queima roupa.<sup>32</sup> Essas informações, juntamente com o alto número de tiros por vítima (mais de 3), o fato de diferentes armas terem sido usadas para atingir a mesma vítima e a análise da seqüência e da trajetória dos tiros, fizeram com que os especialistas chegassem à conclusão de que algumas das vítimas tinham sido executadas. Todavia, considerando as deficiências do laudo original do IML ambos os relatórios afirmaram que seria impossível concluir de modo definitivo se as vítimas tinham sido executadas.

25. Perguntei às autoridades do Rio de Janeiro sobre essas conclusões. Elas atacaram a qualificação dos especialistas e me disseram que os especialistas não tinham mandato constitucional para conduzir tais investigações. Solicitei, mas não recebi uma resposta do relatório dos especialistas que tivesse evidências científicas. Também perguntei ao chefe da polícia civil quais investigações tinham sido realizadas, para certificar se as mortes eram de fato resultado do uso justificado e necessário da força. Mas não me forneceram nenhuma evidência de que tivesse sido feita qualquer investigação séria sobre as mortes. Na realidade, me disseram que assumem que os policiais militares, ao registrar um caso de resistência, estão falando a verdade. A principal resposta que recebi foi que cada um dos 19 mortos tinha antecedentes criminais. É difícil entender como isso poderia ser do conhecimento da polícia quando matavam as vítimas. Além disso, essas alegações foram fortemente negadas pelos parentes de várias as vítimas, inclusive a de um menino de 14 anos, David Souza de Lima, que recebeu 4 tiros nas costas. A afirmação da polícia de usar como “justificativa” das mortes os antecedentes criminais das vítimas nos diz muito

---

<sup>30</sup> Presidência da República, Secretaria Especial dos Direitos Humanos, Comissão Permanente de Combate à Tortura e à Violência Institucional, “Encaminha relatório sobre mortes violentas no Morro do Alemão” (14 de novembro de 2007) e “Relatório Técnico Visita de Cooperação Técnica – Rio de Janeiro (RJ) julho de 2007”.

<sup>31</sup> Especialmente os Princípios das Nações Unidas Para a Prevenção Eficaz e Investigação de Execuções Extrajudiciais, Arbitrárias e Sumárias (1989). Os laudos originais não foram bem preparados e descrevem as feridas de modo falho. As vítimas chegaram ao instituto médico legal sem vestimentas. Portanto, não foi possível examinar as roupas nem tampouco fazer o exame de resíduos de pólvora. Não foi usado qualquer aparelho de raios x para localizar os projéteis que ainda estivessem nos corpos das vítimas e os locais dos crimes não foram preservados

<sup>32</sup> Uma “orla de tatuagem” ou “orla de esfumaçamento” na pele próximo ao orifício de entrada pode ser causada pelo resíduo de pólvora na pele, e pode ser usada para analisar a distância do cano ao alvo.

e é muito preocupante. Os antecedentes criminais de uma vítima nada me dizem se foram mortos por legítima defesa ou se a polícia fez uso justificado da força. A resposta apropriada para atos criminosos é a prisão – não a execução.

26. A extensão com a qual as mortes de “criminosos” são toleradas e até publicamente motivadas por representantes do alto escalão do governo nos explicam, em grande parte, o motivo para a ocorrência de muitas mortes por policiais e o motivo de serem investigadas corretamente. O atual Secretário de Segurança Pública, José Mariano Beltrame, disse que por mais que a polícia se empenhe ao máximo para evitar as mortes, não se pode “fazer uma omelete sem quebrar os ovos”.<sup>33</sup> Declarações públicas dessa natureza e a metodologia militar empregada nas mega-operações, fizeram com que os moradores das favelas passassem a ver a polícia com cinismo. A percepção de que as operações policiais são planejadas com a finalidade de matar pobres, negros e jovens do sexo masculino surpreende por ser a corrente geral. A retórica oficial de “guerra”, a compra de equipamentos bélicos e os símbolos policiais violentos servem apenas para fazer com que tais opiniões sejam aceitas por todos.<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup> Bia Barbosa, “OEA recebe denúncia contra mega operação no Complexo do Alemão”, Carta Mayor, 25 de julho de 2007. Essas opiniões têm um importante apoio da opinião pública, pois muitas pessoas têm pouca fé no trabalho normal da polícia e de outros integrantes do sistema de justiça penal. Cinquenta por cento dos brasileiros afirmam que não registram os crimes na delegacia pois seria uma “perda de tempo”. (Veja William C Prillaman, “Crime, Democracy, and Development in Latin America”, Centro para estudos estratégicos e internacionais, Policy Papers on the Americas, Volume XIV, Estudo 6 (Junho 2003), p 9.) Uma pesquisa da Associação dos Magistrados do Brasil mostra que os cidadãos não confiam no judiciário e o consideram corrupto, lento e misterioso. (AMB, Pesquisa qualitativa “Imagem do Poder Judiciário”, Brasília, 2004, p 61.) Num contexto de altíssima taxa de criminalidade, insegurança e medo amplamente disseminados entre os cidadãos, falta de confiança na polícia e falta de confiança no sistema judiciário, talvez não seja surpresa muitos brasileiros apoiarem abordagens mais rígidas das leis e a execução extrajudicial de suspeitos de serem criminosos: uma pesquisa de 2002 no Rio de Janeiro mostrou que 47% apoiavam a morte de assassinos e ladrões pela polícia. (Veja William C Prillaman, “Crime, Democracia e Desenvolvimento na América Latina”, Centro para estudos estratégicos e internacionais, Policy Papers on the Americas, Volume XIV, Estudo 6 (junho 2003), p 14.)

<sup>34</sup> Em 2002, a polícia adquiriu um veículo blindado de estilo militar, comumente chamado de caveirão, devido ao símbolo do BOPE — uma caveira emalada em uma espada sobre duas pistolas — que aparece nas laterais do veículo. Tal viatura pode transportar 12 policiais armados, possui uma torre modificada e várias escotilhas de tiro nas suas laterais. Em 2006, o Rio tinha 10 desses veículos. O veículo é equipado com alto-falante, sendo que ouvi relatos de moradores de favelas e da sociedade civil de que os policiais usam os alto-falantes para ameaçar os moradores. O caveirão provoca grande temor nas comunidades. Dada a intensidade da violência criminosa no Rio de Janeiro, os veículos blindados podem ser ferramentas úteis no policiamento, a curto prazo, pois os policiais não devem ser obrigados a trabalhar em condições de risco desnecessário de suas vidas. Os veículos blindados — quando usados corretamente — podem melhorar a

### **3. Policiamento em áreas controladas pelas facções: lições apreendidas com a operação no Complexo do Alemão**

27. As grandes operações de 2007 foram, na maioria dos ângulos, ineficazes. Elas colocaram em risco os moradores das comunidades onde ocorreram as operações, não tiveram êxito na tentativa de desmobilizar as organizações criminosas e apresentaram resultados muito limitados no que diz respeito à quantidade de drogas, armas e demais contrabandos na cidade e no estado como um todo. Dado o grande fracasso da abordagem de “guerra”, a principal motivação por trás dessas políticas parece ser o desejo do Governo do Estado de ser visto com sendo “duro contra o crime”. Alguns policiais do alto escalão, parlamentares e atores da sociedade civil criticam fortemente a esse policiamento com abordagem de “guerra”. Mas, em grande parte, são calados pela aprovação da classe média a tal tática de confronto. Felizmente, um policiamento mais eficaz e menos militarizado é viável no Rio de Janeiro.

28. Uma estratégia de policiamento aceitável não pode ignorar nem menosprezar a proteção das pessoas que residem nas comunidades controladas pelas organizações criminosas. Uma óbvia lição da operação no Complexo do Alemão é que uma operação policial para a retirada de uma organização criminosa de uma área específica deve, em seguida, contar com uma presença policial duradoura. Se os policiais se retiram, muitos integrantes das facções retornarão, dado que as operações provavelmente não conseguirão prender toda a organização. Mesmo que a operação consiga prender todos ou a maioria dos criminosos daquela comunidade, se os policiais não permanecerem no local outros integrantes da facção, vindos de outras áreas, tomarão o controle. Se o controle voltar às mãos da facção, provavelmente deixará os moradores da comunidade em perigo. Uma das principais razões para as pessoas serem mortas pelas organizações criminosas é que se acredita que colaborem com a polícia ou com as facções rivais. Em muitas comunidades do Brasil, ser rotulado “alcagüete” é sinônimo de receber uma sentença de morte. Quando uma facção controla uma comunidade durante algum tempo, os moradores ao menos sabem quais são as regras e o que precisam fazer para continuar vivendo. Mas quando o controle passa para outras mãos, os moradores vivenciam uma situação impossível: precisam se comportar de um modo que não seja encarado como resistência ao grupo atual (o que provavelmente resultaria em sua morte hoje), mas também precisam se comportar de um modo que não seja visto como colaboração, quando o controle passar para outra facção (o que acarretaria a sua morte amanhã). A polícia não deveria impor, gratuitamente, esse sofrimento adicional, tendo em vista que os moradores já têm o infortúnio de terem as suas comunidades controladas por organizações criminosas.

---

segurança dos policiais. No entanto, o seu uso deve ser restrito as circunstâncias onde são indispensáveis para proteger as vidas dos policiais. Para reduzir os abusos o seu uso deve ser monitorado e cada saída deve ser meticulosamente gravada em áudio e vídeo, por equipamentos tanto dentro como fora do veículo.

29. Ao tentar retomar o controle de uma grande área quase instantaneamente, as operações de grande porte além de serem muito ambiciosas, também contêm as origens do próprio fracasso. Ao passar correndo por uma comunidade, a polícia não consegue desenvolver conhecimento suficiente para entender as estruturas criminosas locais e também não consegue identificar nem prender os integrantes da organização. Isso certamente acontece quando a presença prévia do governo e, portanto de dados confiáveis de inteligência é muito baixa, como foi o caso no Complexo do Alemão. Esse desconhecimento gera medo e frustração e, provavelmente, faz com que alguns policiais e unidades cometam atos indiscriminados de violência.

#### **D. Execuções extrajudiciais por policiais não em serviço esquadrões da morte, grupos de extermínio e milícias**

30. Além das mortes por policiais em serviço, existe um número importante de grupos em todo o Brasil, formados basicamente de agentes do governo que não estão em serviço, que cometem vários atos criminosos, inclusive execuções extrajudiciais. Alguns desses grupos (milícias ou operações de para-policiamento) agem de modo similar ao das facções, pois eles tentam controlar favelas inteiras com extorsões e uso da força. Outros (esquadrões da morte, grupos de extermínio) atuam como justiceiros, usando as execuções como uma técnica de “controle do crime” quando estão fora de serviço, ou operam como assassinos de aluguel para complementar seus baixos soldos.

#### **1. Segundo emprego, “bico” e corrupção: caminhos para o crime organizado**

31. A participação em grupos de crime organizado deve ser vista como o ápice da quantidade de atividades ilegais praticadas por policiais, que começam com a corrupção e os segundos empregos ou “bicos”. É fato sabido pelos mais altos escalões do governo, da polícia e pelos comandantes de polícia que a prática proibida de ter um segundo emprego<sup>35</sup> — principalmente como seguranças — é bastante difundida.

32. No entanto enquanto esforços são feitos em Pernambuco, ficou claro para mim que em São Paulo e no Rio de Janeiro nada está sendo feito para tratar esse problema.<sup>36</sup> Na realidade, um comandante de um batalhão da Polícia Militar do Rio de Janeiro reconheceu abertamente que além de ter conhecimento de que os seus policiais tinham

---

<sup>35</sup> A regulamentação importante é específica por estado. No Rio de Janeiro, o integrante da polícia militar que possuir outro emprego remunerado comete transgressão disciplinar. *Regulamento Disciplinar da Polícia Militar do Estado do Rio De Janeiro*, Decreto N°. 6.579 (5 de março de 1983), Artigo 14(1); Anexo I, parágrafo 120.

<sup>36</sup> Em Pernambuco, o Governador me contou que ao iniciar o seu mandato em Janeiro de 2007, tomou conhecimento de que a polícia estava envolvida com os interesses privados e, inclusive, que havia contratos por escrito entre a polícia e shopping centers e lojas para a prestação de serviços de segurança. O Governo de Pernambuco estava tomando medidas para rescindir tais contratos.

outro emprego, encorajava que o fizessem.<sup>37</sup> A motivação para o segundo emprego é bastante clara: a polícia é muito mal paga.<sup>38</sup> Trabalhar em um segundo emprego é facilitado pela estrutura de escalas usada pelas polícias – muitos trabalham de 12 a 24 horas e, em alguns dias, chegam a ter folgas de 24 horas. O trabalho na segurança privada não regulado, especialmente em um contexto das altas taxas de crime organizado e violência, o que significa que o trabalho como segurança particular pode facilmente fazer com que os policiais usem a força em seu segundo emprego, ou que sejam contratados para ser “cobradores” de valores para seus empregadores, ou para proteger locais onde acontecem jogos de azar ilegais ou tráfico. Uma estatística, que por si só diz muito, revela que no Rio de Janeiro, em 2007, quase quatro vezes mais policiais foram mortos na folga do que em serviço.<sup>39</sup> As evidências que vi, indicam uma direção contrária àquela que me foi apresentada pelas autoridades da área de segurança – de que os policiais são mortos pelas suas atividades oficiais; concluo que são mortos devido à natureza perigosa e muitas vezes ilegal de seus segundos empregos.

33. Muitos policiais também estão envolvidos com diferentes níveis de corrupção e extorsão.<sup>40</sup> A corrupção e o segundo emprego por si só já causam danos, mas a tolerância do alto escalão contribui para uma cultura de impunidade onde os policiais sabem que podem operar à margem da lei. É importante ressaltar que isso também cria um contexto onde os policiais podem escolher colaborar ou competir com os grupos do crime organizado, o que aumenta a probabilidade dos policiais se envolverem com milícias e esquadrões da morte.

---

<sup>37</sup> No Rio de Janeiro, a quantidade de policiais que sofreram sanções disciplinares por ter um segundo emprego é praticamente zero: 2005 – 1 cabo preso; 2006 – 3 cabos, 4 soldados e 1 sargento repreendidos; 2007 – 1 inspetor de polícia suspenso.

<sup>38</sup> A Polícia Militar do Rio de Janeiro recebe os menores salários policiais do país. Em 2006, o soldo inicial de carreira na Polícia Militar do Rio de Janeiro era R\$ 718 por mês (aproximadamente 450 dólares). O Governo Federal tentou, em parte, tratar a questão da baixa remuneração com a oferta da Bolsa Formação, uma iniciativa para a qualificação de policiais que recebem menos de R\$ 1.400,00 por mês.

<sup>39</sup> De acordo com as estatísticas oficiais, no estado do Rio de Janeiro, em 2007, 119 policiais foram mortos durante a folga enquanto 32 foram mortos em serviço. (Em 2006, os números foram 93 durante a folga e 29 em serviço.) Veja: Rio de Janeiro, Instituto de Segurança Pública, 19 de março de 2008.

<sup>40</sup> Em Pernambuco, recebi informações detalhadas da relação entre os policiais e as facções, em várias comunidades. Em uma favela, todos os finais de semana, os policiais passavam para receber dinheiro dos traficantes. Geralmente, o chefão das facções tem uma quantidade de “diretores” responsáveis por diferentes drogas traficadas. Os policiais negociavam os pagamentos com os “diretores” (que, por em sua vez, negociavam com o chefão). A recusa ao pagamento aos policiais gera ameaças de morte e assassinatos. As armas e drogas apreendidas pelos policiais voltam, constantemente, aos traficantes. Os policiais “preendem” os traficantes com a finalidade de ganhar dinheiro — pois exigem valores para liberar os criminosos. Quando as facções não conseguem pagar a libertação de um criminoso, coletam dinheiro de cada morador para pagar aos policiais.

## 2. Milícias e parapolicamento

34. Conforme me foi dito por inspetores de polícia, promotores, sociedade civil, e moradores de áreas controladas pela milícia, as milícias são formadas por grupos de policiais, ex-policiais, bombeiros, agentes penitenciários e indivíduos que tentam “tomar” áreas geográficas e fazem um “policamento” paraestatal. Tal como ocorre com as facções, a motivação para esse controle é, muitas vezes econômica, – as milícias extorquem os comerciantes e controlam os serviços de fornecimento de gás, TV a cabo e transporte alternativo. As milícias também tentam justificar o seu controle ao alegar que “protegem” os residentes das facções violentas e dos traficantes. No entanto, para os moradores, viver sob o domínio de uma milícia é, muitas vezes, tão violento e inseguro quanto viver sob o domínio de uma facção. As milícias executam extrajudicialmente os suspeitos de serem traficantes ao forçar sua retirada da área, executam suspeitos de outros crimes, intimidam os moradores e ameaçam e matar aqueles que falarem contra a milícia ou que forem considerados aliados de outros grupos que almejam o controle.

35. As milícias operam em grande parte do Brasil, mas se tornaram um problema peculiar do Rio de Janeiro, nos últimos 3 anos, onde se estima que aproximadamente 92 das 500 favelas da cidade do Rio de Janeiro estejam sob o controle desses grupos. Recebi especificamente informações detalhadas sobre as atividades das milícias na comunidade do Kelson’s, um bairro com 6.000 pessoas. Minhas fontes incluíram moradores de longa data, ONGs locais, os policiais civis responsáveis pela investigação da milícia na Kelson’s e o comandante do Batalhão de Polícia Militar do qual foram presos 4 policiais. Antes de 2006, a área esteve, durante muito tempo, sob o controle dos traficantes do Comando Vermelho. Em novembro de 2006, uma milícia formada por homens dos 14º, 16º e 22º Batalhões da Polícia Militar invadiu a Kelson’s usando viaturas e equipamento policiais e expulsou a facção. A milícia faz o “policamento” da área 24 horas por dia, e extorquiu o comércio local, restringiu a venda de combustíveis (permitida apenas aos comerciantes controlados pela milícia) e exigiu que os donos de veículos de transporte alternativo pagassem R\$ 600 por semana à milícia.

36. Moradores e policiais me disseram que Jorge da Silva Siqueira Neto, eleito presidente da Associação de moradores da Kelson’s, com o apoio da milícia, teve, subsequentemente, desentendimentos com a mesma e foi expulso do local. Então, ele fez denúncias públicas contra a milícia à polícia, com a cobertura da imprensa, em 29 de agosto de 2007. No dia seguinte, a polícia prendeu alguns policiais que Jorge acusara de serem integrantes milícia. Alguns dias depois eles foram liberados da prisão administrativa. No dia 1º de setembro de 2007, com o poder da milícia enfraquecido, a facção tentou retomar o controle da área, mas foi rechaçada pela polícia, com o uso de muita força. Jorge foi seqüestrado e morto no dia 7 de setembro de 2007. Os policiais civis que investigam a milícia me contaram que 6 membros da polícia militar foram presos por envolvimento com a milícia, e outros 13 mandados de prisão haviam sido expedidos para integrantes da milícia que não eram policiais. Eles disseram que as investigações estavam em andamento e próximas a uma conclusão. O comandante do batalhão de polícia me contou que estavam restabelecendo o controle do local, que a

corrupção policial e o envolvimento dos policiais sob o seu comando com a milícia já haviam sido investigados e que os acusados presos. No entanto, ouvi relatos confiáveis, de moradores e ONGs que trabalham na Kelson's, de que no dia 8 de outubro de 2007 alguns policiais receberam um pagamento de integrantes do Comando Vermelho para que pudessem entrar novamente no local, e que durante a minha missão a facção continuava a atuar na Kelson's.

37. Cada vez que muda o controle da comunidade, a vida dos moradores é colocada em risco. Os moradores que eram aliados de quem detinha o controle anteriormente vivem com medo constante de sofrer retaliações do novo controlador ou são forçados a sair.<sup>41</sup> A constante mudança de controle faz com que seja praticamente impossível para os moradores agir de um modo que garanta a sua segurança no presente e também quando ocorrer uma mudança de controle, no futuro.

### **3. Esquadrões da morte e grupos de extermínio**

38. Os esquadrões da morte, os grupos de extermínio e os grupos de justiceiros são formados por policiais e outros com a finalidade de matar, principalmente em busca do lucro.<sup>42</sup> Tais grupos às vezes justificam seus atos como uma ferramenta extralegal de “combate ao crime”. Nos casos em que os grupos são contratados por dinheiro, os contratantes às vezes integram outras organizações criminosas, são traficantes ou políticos corruptos que se sentem ameaçados e buscam dominar essa ameaça, obter vantagens sobre outro grupo rival, ou se vingarem. Assassinos também são contratados por aqueles que acreditam que a polícia e a justiça penal não conseguem combater o crime de modo eficaz, e, portanto, é necessário que haja a “justiça dos justiceiros” quando eles ou um parente forem vítimas de algum crime.

39. O Ministério Público de Pernambuco estima que aproximadamente 70% dos assassinatos em Pernambuco sejam praticados pelos esquadrões da morte. Uma CPI do congresso nacional constatou que os grupos de extermínio são, em sua maioria, formados por agentes do governo (policiais e agentes penitenciários) e que 80% dos crimes cometidos pelos grupos de extermínio envolvem policiais ou ex-policiais.<sup>43</sup> O Governador de Pernambuco também me contou que seu governo tem ciência de que Policiais Militares integram a maioria dos esquadrões da morte. Conforme consta no relatório da CPI, é a polícia que detém o poder, as informações, os recursos, as armas e o

---

<sup>41</sup> Fui informado que desde a primeira vez que a milícia assumiu o controle, aproximadamente 35 famílias (200-250 pessoas) foram obrigadas a abandonar seus lares e se retirar do local.

<sup>42</sup> Em Pernambuco, assassinos de aluguel ganham entre R\$ 1.000 e R\$ 5.000 por assassinato.

<sup>43</sup> *Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito do Extermínio no Nordeste*. Criada por meio do Requerimento nº 019/2003 – destinada a "Investigar a ação criminosa das milícias privadas e dos grupos de extermínio em toda a região nordeste" - (CPI – extermínio no nordeste), p 25.

treinamento para comandar tais grupos com maior eficácia.<sup>44</sup> O governo de Pernambuco que assumiu em 2007 parece estar comprometido em acabar com esse fenômeno e tomou várias iniciativas promissoras.<sup>45</sup>

40. Os grupos de extermínio são também responsáveis por assassinatos, em áreas rurais, de trabalhadores sem-terra e de indígenas, normalmente num contexto de disputa por terras. Mesmo que o número anual de mortes de trabalhadores sem-terra e indígenas não represente uma grande parte do número total de homicídios no Brasil, as mortes servem para enfatizar um sistema mais amplo de repressão, demonstrando as conseqüências letais para quem desafiar os poderosos. A Comissão Pastoral da Terra informa uma média aproximada de 40 assassinatos de trabalhadores sem-terra, por ano.<sup>46</sup>

---

<sup>44</sup> Conforme consta no relatório da CPI: “Os grupos de extermínios são constituídos em sua maioria por agentes públicos – policiais civis e militares, agentes penitenciários, enfim, por pessoas com muita força, que dispõem de informações, armas e condições para agir. Ainda se incluem nessa composição variável: ex-policiais expulsos da corporação devido à participação em atividades ilícitas; policiais na ativa, que utilizam estes grupos como um meio de aumentar os seus salários; indivíduos contratados como segurança privada; grupos que participam de organizações criminosas vinculadas ao tráfico de drogas e a outras atividades ilícitas; e grupos que não guardam relações específicas com o crime organizado, mas controlam determinadas regiões com a desculpa de garantir a ‘segurança’ de seus moradores – esse tipo é muito comum nos bairros periféricos das grandes cidades. Também existem organizações que contratam vaqueiros.” *Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito do Extermínio no Nordeste*. Criada por meio do Requerimento nº 019/2003 – destinada a “Investigar a ação criminosa das milícias privadas e dos grupos de extermínio em toda a região nordeste” - (CPI – extermínio no nordeste), pp 25-26.

<sup>45</sup> Trabalhando com a Polícia Federal e fundamentado em informações coletadas por uma nova unidade integrada de inteligência da Secretária de Segurança Pública, a polícia conseguiu prender 197 pessoas por participação em esquadrões da morte durante 2007. (Durante a minha visita, 34 pessoas (policiais, advogados e empresários) foram presos acusados de participar de esquadrões da morte que mataram 35 pessoas nos 5 meses anteriores e suspeitos de terem matado várias centenas de pessoas no passar dos anos. Um dos esquadrões da morte era liderado por um ex-policial militar. Em abril de 2007, integrantes de outro esquadrão da morte foram presos em Pernambuco e acusados de matar 200 pessoas.) Muitos policiais foram suspensos em 2007, sendo que também houve punições a membros do alto escalão da Polícia Civil. (Em 2007, 600 policiais militares e 16 policiais civis foram expulsos.) A polícia agora recebe um bônus para cada arma apreendida, e mais de 6.000 foram confiscadas em 2007. Houve melhoria na remuneração, nos serviços de saúde e educação para os policiais, que também têm recebido treinamento em técnicas de inteligência. Esses esforços precisam continuar em Pernambuco, e outros estados devem implementar iniciativas similares.

<sup>46</sup> Veja Comissão Pastoral da Terra, “Assassinatos” no site [www.cptnac.com.br](http://www.cptnac.com.br). Em 2007, o último ano para o qual há estatísticas de homicídios, o número de homicídios (28) foi inferior à média dos anos anteriores. (No entanto, em 2007, o número de estados onde ocorreram homicídios aumentou de 8 para 14).

Apenas no estado do Pará, mais de 770 trabalhadores sem-terra e outros defensores dos direitos humanos foram mortos desde 1971.<sup>47</sup> Essas mortes normalmente ocorrem em retaliação ao ativismo dos trabalhadores sem-terra ou durante violentos despejos de terra onde os trabalhadores sem-terra se assentaram.<sup>48</sup> O Conselho Indigenista Missionário (CIMI) me informou que estima que aproximadamente 10 execuções sumárias de índios acontecem a cada ano.<sup>49</sup> Ainda que as mortes individuais sejam o resultado de problemas estruturais de conflito de terras, de antigos e complexos sistemas de uso e propriedade da terra, isso não deve ser usado como uma desculpa para esquivar-se de tomar medidas imediatas para a prevenção, o julgamento e a sanção das execuções extrajudiciais que ocorrem em tal contexto. Os conflitos pela terra são o contexto no qual essas mortes acontecem. Mas, nos conflitos pela terra, não é obrigatório que as execuções sejam inevitáveis. As execuções ocorrem porque os mandantes e os assassinos sabem que ficarão impunes. O Brasil precisa garantir que as ameaças de morte relatadas sejam investigadas e os criminosos punidos.

#### **IV. Execuções extrajudiciais no sistema prisional**

##### **A. Introdução**

41. As mortes no sistema penitenciário estadual do Brasil acontecem principalmente no contexto violência e rebeliões relacionadas a grupos de detentos, onde os autores são

---

<sup>47</sup> Comissão Pastoral da Terra, Justiça Global, Terra de Direitos, “Violação dos direitos Humanos na Amazônia: Conflito e Violência na Fronteira Paraense” (novembro de 2005), p 33.

<sup>48</sup> Recebi, por exemplo, informações de que no dia 21 de outubro de 2007, algumas semanas antes da minha visita, um grupo armado de uma milícia atirou contra e matou Valmir Mota de Oliveira (42 anos de idade), um líder do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), no acampamento Via Campesina no campo OGM da Syngenta Seeds, em Santa Tereza do Oeste, Paraná. Disparos foram feitos contra outros cinco agricultores que ficaram gravemente feridos. Os líderes do MST vêm sendo ameaçados nos últimos 6 meses pela milícia, que se acredita ser contratada pela Syngenta.

<sup>49</sup> Essas mortes ocorrem no contexto de disputas por terra que já foram demarcadas para povos indígenas conforme estabelecido pelo Artigo 231 da Constituição de 1988, mas que são invadidas por outros com a finalidade de explorar os recursos, ou tais mortes ocorrem em terras que ainda não foram demarcadas, mas que começaram a ser reivindicadas por algum povo indígena. A Fundação Nacional do Índio (FUNAI) tem sob sua responsabilidade as políticas indígenas, sendo que o policiamento das áreas indígenas é, em grande parte, responsabilidade da Polícia Federal. ONGs e representantes dos povos indígenas me contaram que a presença da Polícia Federal é muitas vezes inexistente ou mínima. Em áreas indígenas onde há conflitos de terra graves e conhecidos, a presença da Polícia Federal deve ser aumentada, e os agentes que trabalham tanto nas terras indígenas como na proximidade das mesmas precisam receber treinamento especializado para que se sensibilizem com as questões da terra e com a cultura indígena.

internos, agentes penitenciários ou policiais enviados para controlar o distúrbio ou a rebelião.<sup>50</sup> Por mais que o motivo exato de cada morte seja ímpar,<sup>51</sup> existem vários fatores gerais que facilitam a violência excessiva no sistema penitenciário. É importante ressaltar, que esses fatores não apenas criam tensão entre os internos, mas também motivaram o crescimento do poder paralelo de facções nas prisões. O fracasso do Estado em atender as necessidades básicas e a segurança dos internos motiva o crescimento de facções ao criar uma lacuna do poder onde as facções podem se apresentar como uma solução para conseguir benefícios para os internos. Isso não gera apenas violência excessiva nas prisões, mas como foi claramente demonstrado pelos eventos que ocorreram em São Paulo em maio de 2006, os efeitos vão muito além das paredes das penitenciárias. Esforços mais amplos de controle do crime precisam levar em conta o papel chave que as penitenciárias têm no crescimento das facções, e o fracasso do sistema prisional em restringir as atividades do crime organizado.

### **B. Análise dos fatores que facilitam a violência nas prisões**

42. As condições deficientes das penitenciárias brasileiras assim como a grave superlotação estão bem documentadas.<sup>52</sup> A população carcerária do país aumentou significativamente na última década e a taxa de presos mais que dobrou.<sup>53</sup> O aumento representativo — causado pela morosidade do sistema judicial, pelo fraco monitoramento da situação dos internos e quando estão aptos a progredirem, o aumento nos índices de criminalidade, os altos índices de reincidência, e a crescente popularidade de leis mais severas favorecendo penas maiores em vez de penas alternativas — resultou em penitenciárias com graves problemas de superlotação. O sistema carcerário foi projetado

---

<sup>50</sup> As principais rebeliões carcerárias incluem: Em outubro de 1992, 111 presos foram mortos quando a polícia militar tentou retomar o controle da penitenciária do Carandiru em São Paulo após uma rebelião; uma pessoa foi condenada por essas mortes mas a condenação foi revertida em fevereiro de 2006. Em 2001, aconteceram rebeliões simultâneas em 29 diferentes estabelecimentos penais em São Paulo. Em 2002, 10 morreram e 60 escaparam da carceragem de Embu das Artes em São Paulo. Em 2003, 84 presos escaparam da carceragem Silvio Porto na Paraíba. Em 2004, 14 internos foram mortos e alguns mutilados durante uma rebelião na unidade Urso Branco em Rondônia. Em 2004, 34 internos morreram durante uma rebelião na carceragem em Benfica no Rio de Janeiro. Em 2007, 25 internos foram queimados por outros internos na carceragem de Ponte Nova, em Minas Gerais.

<sup>51</sup> Para a gênese dos distúrbios de maio de 2006 em São Paulo, veja Part III(C)(1). Em um outro exemplo, a violência de agosto de 2007, em Minas Gerais, foi relatada como o resultado de um conflito entre facções.

<sup>52</sup> Veja, por exemplo: Relatório do Relator Especial de Direito Humanos sobre tortura (20/8- 12/9/2000), relatório E/CN.4/2001/66/Add.2.

<sup>53</sup> Em 1995, a população carcerária era 148.760, ou 93 por 100.000. Em 2006, já havia saltado para 401.236, ou 213,8 por 100.000: Veja Ministério da Justiça; Centro de Estudos de Segurança e Cidadania

para apenas 60% da população carcerária atual em todo o país,<sup>54</sup> e muitos presídios estão com duas e até três vezes a sua lotação máxima.<sup>55</sup>

43. As autoridades do governo responsáveis pela administração penitenciária afirmaram que existem problemas de maus-tratos físicos e de corrupção dos agentes penitenciários. No entanto, na prisão que visitei, a direção me disse que não havia problemas com maus-tratos e que, portanto nenhum dos guardas havia sido punido, o que contrasta com o apresentado pela autoridade com competência para monitorar a prisão, pelos grupos da sociedade civil e pelos internos com quem falei. O juiz de Execuções Penais, por exemplo, tem recebido várias ações relacionadas a espancamentos praticados pelos agentes penitenciários contra os internos dessa unidade.<sup>56</sup> Os internos com quem

---

<sup>54</sup> (2006). Ministério da Justiça; Centro de Estudos de Segurança e Cidadania.

<sup>55</sup> O problema no estado de São Paulo é especialmente grave. Em São Paulo reside 20% da população do país e 40% da população carcerária. Em 30 de outubro de 2007 eram 140.680 internos em 143 estabelecimentos penais (atualmente com 44.807 internos acima da capacidade), com outros 11.073 em carceragens nas delegacias. Veja Secretaria da Administração Penitenciária, Gabinete do Secretário. Enquanto estive em São Paulo, visitei uma prisão que é um centro de detenção provisória para pessoas que aguardam julgamento ou condenação, que atualmente está com três vezes a sua capacidade. No dia 9 de agosto de 2007, eram 1438 internos, quando a capacidade máxima é de 512. Veja: “Relatório referente à visita realizada prisional Centro de Detenção Provisória II de Pinheiros em 9 de agosto de 2007 pelo Conselho da Comunidade da Comarca de São Paulo”. No dia da minha visita, 6 de novembro de 2007, havia 1.520 internos. Celas equipadas para receber oito internos estão freqüentemente com até 25 internos, que revezam quem dorme nas camas ou no chão. Apesar da lei garantir acesso ao trabalho e à educação, no país, desde dezembro de 2004, apenas 18% da população carcerária total participava de algum programa educativo. (Representação da UNESCO no Brasil, *Education for Freedom: Trajectory, Debates and Proposals of a Project for Education in Brazilian Prisons*, (março de 2007), p 34; Constituição Federal do Brasil, Artigo 208; Lei no. 9.394/96 (Bases e Diretivas para a Educação – Art 37 § 1), CEB Technical Opinion no. 11/2000, Lei no. 10.172/2001 (Plano Nacional de Educação), Lei no. 7.21-/84 (Lei de Execução Penal), e CNPCP Resolução no. 14/94 (Regulamentação Básica para o Tratamento de Prisioneiros.) Os índices de São Paulo para 2007 continuam baixos: 17,21% dos internos tiveram acesso à educação; 42,34% ao trabalho; e 40,45% não fizeram nenhuma atividade. (Veja Secretaria da Administração Penitenciária, Gabinete do Secretário.) Tendo em vista que a população carcerária é majoritariamente composta por pessoas jovens (mais de 50% tem menos de 30), pobres (95%) e sem educação formal (mais de 65% não completou a oitava série e 12% são analfabetos), a inexistência de aulas e de trabalho não oferece alternativas ao crime quando essas pessoas são postas em liberdade, e ajuda a garantir que as prisões sejam um centro de treinamento para as atividades criminosas, no futuro.

<sup>56</sup> Poder Judiciário São Paulo – 1ª Vara das Execuções Criminais da Comarca de São Paulo, Juiz de Direito Titular da 1ª Vara das Execuções Criminais da Comarca de São Paulo e Corregedor dos Presídios (18 de outubro de 2007).

falei, testemunharam que sofreram espancamentos. Sabe-se que a ameaça de retaliação por fazer uma reclamação sobre um agente penitenciário é tão séria que os corregedores consideram que as reclamações provavelmente sejam verdadeiras. Os internos que entrevistei temiam inclusive que se tornasse sabido que haviam falado comigo, com receio de sofrerem represálias de outros internos e de agentes penitenciários.

44. Os atrasos no processamento de transferências, a violência dos agentes penitenciários e as más condições gerais propiciam o crescimento das facções dentro das prisões, que conseguem justificar sua existência à população carcerária como um todo ao dizer que agem em prol dos internos para obter benefícios e evitar a violência. A má administração e condição carcerária facilitam não apenas as rebeliões, mas contribuem diretamente para o crescimento das facções de criminosos.<sup>57</sup>

45. Na maioria das unidades, o Estado não exerce controle suficiente sobre os internos, e deixa as facções (ou outros presos nas unidades “neutras”) resolver entre si as questões da segurança interna das unidades. Às vezes, internos selecionados recebem mais poder sobre os outros presos do que os próprios agentes. Eles assumem o controle (às vezes brutal) da disciplina interna e da distribuição de comida, medicamentos e kits de higiene.<sup>58</sup> Essa prática muitas vezes resulta em líderes de facções controlando as prisões.

46. No Brasil, muitos presídios exigem que os internos informem a qual facção pertencem quando chegam ao sistema pela primeira vez. A administração prisional usa esse método para controlar melhor a população carcerária e reduzir os conflitos entre as facções, nas unidades — um presídio ou uma ala irá receber apenas os integrantes do Comando Vermelho, enquanto outro recebe os integrantes da facção Amigos dos Amigos. No Rio de Janeiro, quando um preso novo não é integrante de nenhuma das

---

<sup>57</sup> A movimentação dos internos pelo sistema carcerário — das custódias de polícia, aos centros de detenção provisória (enquanto aguardam julgamento e condenação), aos presídios, aos presídios de regime semi-aberto, e finalmente à liberdade — não é registrada, em grande medida, de modo eletrônico. O Departamento Penitenciário Nacional criou um software intitulado “Gestão Infopen”, através do qual detalhes sobre os detentos podem ser armazenados em mídia eletrônica. Atualmente, cerca de 28.000 detentos (cerca de 7% da população carcerária total) foram registrados desta forma. Junto com a monitoração inadequada da situação de cada detento, isso significa que freqüentemente os detentos são mantidos na instalação incorreta. Por exemplo, o interno pode ser mantido no regime fechado quando já tem direito a progredir para o regime semi-aberto e assim poder trabalhar na comunidade durante o dia. Os corregedores penitenciários com os quais falei me informaram que não eram raros os casos de internos mantidos mais de um ano além do prazo para a progressão a outro regime ou à liberdade. Um interno com quem falei, estava preso há mais de um ano, e já tinha sido julgado, mas não tinha nenhuma informação sobre o seu processo, ou o motivo pelo qual ainda estava em detenção provisória. Outro interno, preso no final de 2005, participara de várias audiências mas desconhecia o andamento do seu processo.

<sup>58</sup> Existem vários apelidos para esse presos, entre outros “faxinas” e “chaveiros”.

facções, a administração penitenciária pode obrigá-lo a escolher uma facção. Quando o preso que se recusa, a escolha é feita pela administração. A prática do Estado de exigir a integração a uma facção leva ao recrutamento de presos para as facções. No final das contas, isso contribui para o crescimento das facções fora dos presídios e, de modo geral, aumenta as taxas de criminalidade. Levando em conta o poder que as facções estabeleceram no sistema prisional, está claro que as facções rivais devem ficar separadas para evitar rebeliões e mortes. Mas, é importante tomar todas as medidas disponíveis para evitar que criminosos comuns se tornem integrantes comprometidos com as facções. Por mais que, em tese, alguns estados possuam unidades “neutras” para onde podem ser enviados os presos que não integram nenhuma facção, é fundamental que haja mais dessas unidades, além de ser necessário preservar melhor tal neutralidade, na prática.

### **C. Corregedoria prisional**

47. Há muitos órgãos com competência para investigar as condições das prisões mas, na prática, eles não têm feito um bom controle. A falta de um mecanismo externo de supervisão permite a continuidade das más condições das prisões e dos abusos de poder. A lei determina que muitos órgãos devem inspecionar e monitorar as penitenciárias.<sup>59</sup>

48. Porém, os internos com os quais falei raramente viram ou ouviram falar de uma visita com a finalidade de fazer um controle externo. Eles tinham conhecimento das raras visitas da corregedoria interna do sistema penitenciário, mas nenhum interno com quem falei tinha conhecimento da visita de um juiz, do conselho penitenciário, ou de outro órgão de inspeção prisional. Para a eficácia dos mecanismos de reclamações é essencial que a inspeção seja feita regularmente, mas também que seja visível a todos os internos. A mera existência de um órgão supervisor é inadequada em um contexto onde os presos têm medo de fazer qualquer reclamação.

## **V. Combate à impunidade: o sistema da justiça penal**

### **A. Visão geral**

49. A principal instituição na investigação dos homicídios é a polícia civil – seja o suspeito da autoria um cidadão ou um integrante dos quadros policiais. Então, a polícia civil encaminha o inquérito ao Ministério Público que pode iniciar uma ação penal. Nos casos de homicídio, cabe ao júri dar o veredicto e ao juiz determinar a sentença. Duas

---

<sup>59</sup> Lei de Execução Penal, Lei N° 7.210 (adotada em 11 de julho de 1984). Na prática, os atores chave são os juizes de execução penal e os conselhos da comunidade. Os juizes de execução penal devem inspecionar as prisões mensalmente e têm o poder de “interditar, no todo ou em parte, estabelecimento penal que estiver funcionando em condições inadequadas ou com infringência aos dispositivos [da Lei]”. No entanto, o número de juizes não é suficiente para atender a extensão de suas responsabilidades. Em São Paulo, por exemplo, existe apenas um Juiz de Execução Penal para a capital, que é responsável por monitorar 10.000 internos em 9 estabelecimentos. Isso torna impossível para um juiz monitorar adequadamente a situação dos presos e as condições carcerárias.

outras instituições ajudam a garantir a qualidade da investigação e a integridade do processo subsequente. O Instituto Médico Legal pode auxiliar a investigação realizando uma necropsia. E programas de proteção às testemunhas podem ser usados para evitar que os suspeitos intimidem as testemunhas.

50. Por mais que cada uma dessas instituições funcione bem, algumas vezes, conseguir uma condenação exige que todos trabalhem bem em conjunto, o que não ocorre com muita frequência. No Rio de Janeiro e em São Paulo, por exemplo, apenas 10% dos homicídios chegam à justiça; em Pernambuco a taxa é de aproximadamente 3%. Dos 10% que são julgados em São Paulo, estima-se que metade seja condenada. Esses números são ainda menores nos casos em que há o envolvimento de policiais.

### **B. Inquéritos Penais Conduzidos pela Polícia Civil**

51. Recebi copiosas alegações de que os inquéritos conduzidos pela polícia civil, especialmente aqueles sobre mortes praticadas por policiais, são muitas vezes extremamente inadequados. Fui informado pelos promotores que inúmeras vezes os inquéritos não são corretamente registrados e que, eventualmente, as únicas evidências são uma descrição do local do crime e uma declaração da polícia. O uso de DNA e de evidências de balística são raros e faltam recursos técnicos e humanos.

52. Esses problemas são exacerbados nos eventos em que um policial militar registra uma morte como sendo um caso de “resistência”. Conforme mencionado acima na Parte III (C) o forte corporativismo resulta numa investigação fraca feita pela polícia civil nessas situações.<sup>60</sup> Repetidamente me foi dito pelos policiais civis que quando acontece um caso de resistência, eles supõem que os policiais militares estavam lidando com criminosos e agindo em legítima defesa.

53. Também recebi vários exemplos de policiais que por negligência ou intencionalmente deixavam os inquéritos parados nas delegacias de polícia, sem encaminhá-los ao Ministério Público. Em Pernambuco, por exemplo, os promotores encontraram 2.000 inquéritos que haviam sido deixados em delegacias e não encaminhados ao Ministério Público. Os inquéritos ficaram nas delegacias mais de 20 anos – período superior ao prazo para a prescrição – e, portanto não era mais possível levar os casos a julgamento.

---

<sup>60</sup> Apesar das polícias civil e militar serem instituições independentes, os membros das respectivas forças, em uma determinada área, têm por rotina trabalhar em cooperação nos casos corriqueiros. Os relacionamentos criados podem reduzir a eficácia das investigações envolvendo policiais militares. Esse problema é melhorado quando uma unidade específica, com maior alcance geográfico, como o Departamento de Homicídios e Proteção à Pessoa (DHPP), de São Paulo, assume um caso de morte envolvendo policiais.

### **C. Evidências forensicas e Institutos estaduais de Medicina Legal**

54. Os Institutos Médicos Legais dos estados do Brasil sofrem com a falta de recursos básicos, além de não serem suficientemente independentes da polícia.<sup>61</sup> No Rio de Janeiro, por exemplo, os relatórios de especialistas independentes sobre as mortes durante a operação no Complexo do Alemão indicaram que a análise das necropsias elaboradas pelos institutos estaduais apresentavam deficiências graves: raios-X básicos, exames de sangue e análises de resíduos de pólvora simplesmente não foram feitas.

55. Em alguns casos, o uso de provas periciais é fundamental, especialmente quando não há testemunhas ou quando as que existem têm medo de testemunhar. Por esses motivos, as provas periciais são notadamente importantes nas mortes onde a polícia alega ter acontecido uma resposta proporcional à “resistência” oferecida. O único depoimento disponível pode ser o do policial responsável pelo disparo, mas onde houver provas físicas pode ser possível, mesmo nesse caso, determinar se aquele disparo foi uma execução extrajudicial.

56. Atualmente, na maioria dos estados, o Instituto Médico Legal está sob a responsabilidade da Secretária de Segurança Pública. Tendo em vista que os Institutos Médicos Legais têm a finalidade de fornecer pareceres de especialistas e não a de seguir as políticas do estado, dever-se-ia garantir a autonomia, a independência funcional e a garantia de carreira dos peritos. Fazer isso asseguraria que os relatórios sobre as mortes praticadas por policiais fossem – e aparentassem ser – conclusões imparciais de especialistas.

### **D. Ministério Público**

57. O Ministério Público é uma instituição amplamente respeitada no Brasil – ouvi muitos exemplos de promotores que tomaram medidas para responsabilizar policiais que cometeram delitos. A independência do Ministério Público tanto do executivo como do judiciário é garantida pela Constituição e as garantias de emprego dadas aos promotores asseguram, na prática, um alto nível de independência.<sup>62</sup>

58. Em áreas onde foram alcançados progressos contra a impunidade policial, os promotores normalmente tiveram um papel chave tanto no andamento dos procedimentos penais quanto na garantia da coleta de provas. Em alguns casos, os promotores trabalharam em conjunto com os policiais civis; em outros, os promotores chamaram as testemunhas para tomar novos depoimentos e coletaram provas por conta própria.

---

<sup>61</sup> Um dado positivo, é o investimento de R\$ 12.000.000 feito pelo Brasil, em 2007, em equipamentos. Contudo, ainda há uma grave carência de recursos básicos em muitas instituições do estado.

<sup>62</sup> Cabe ressaltar que o Ministério Público, além das funções relacionadas à ação penal pública, tem poderes e responsabilidades de proteger os direitos individuais e exercer o controle externo da atividade policial. Arts 127-129, Constituição Federal do Brasil.

59. Na prática, o papel investigativo dos promotores tem sido muitas vezes desmotivado pelos policiais civis e impedido pelas controvérsias jurídicas quanto aos poderes do MP. Em primeiro lugar, os policiais civis mostram pouco conhecimento sobre o valor de consultarem a promotoria para garantir que as provas que estão sendo colhidas serão suficientes para obter uma condenação. Por esse motivo, raramente notificam o Ministério Público antes do prazo obrigatório em lei. Isso normalmente será apenas 30 dias após o crime ter ocorrido, quando o local do crime quase certamente estará descaracterizado, os corpos já terão sido enterrados e as testemunhas podem ter desaparecido. Em segundo lugar, alguns têm desafiado o direito do promotor de colher provas dizendo que apenas os policiais civis têm o direito de conduzir os inquéritos. Mesmo que esse argumento pareça ser motivado mais por ciúme institucional do que por uma análise constitucional, os tribunais ainda não apresentaram uma solução definitiva, significando que os promotores que coletam provas não conseguem saber ao certo se as mesmas poderão ser apresentadas no julgamento.

60. Do ponto de vista do combater à impunidade pelas violações do direito à vida, seria um grande passo à frente se os policiais civis consultassem frequentemente os promotores, desde o início dos inquéritos. Além disso – por mais que não seja necessário dizer que a polícia civil continuará a ser, e assim deve ser, a principal instituição na condução dos inquéritos penais — nos casos em que há o envolvimento de policiais os promotores devem conduzir as suas próprias investigações para garantir a realidade e a prevalência da justiça. A prática do Ministério Público de São Paulo onde todos os casos de “resistência” são realizados por um promotor especializado é algo notável.

### **E. Proteção de Testemunhas**

61. No Brasil, o elevado número de homicídios, juntamente com os níveis significativos de crime organizado e corrupção e violência policial, mostram que um programa eficaz e abrangente de proteção de testemunhas é essencial para proteger as testemunhas mais vulneráveis e garantir que a impunidade não resulte da ampla intimidação das testemunhas. Entrevistei muitos parentes de vítimas que me contaram que conversaram com pessoas que testemunharam a morte de seus familiares – em inúmeros casos as pessoas tinham medo de represálias e de se apresentarem publicamente. Também falei com vários parentes que haviam tomado a iniciativa de investigar as mortes das vítimas e que sofreram ameaças de morte.

62. O Brasil reconheceu a importância da proteção de testemunhas e, na última década, tem dado passos positivos para melhorar esses seus programas. Atualmente, o mais importante programa de proteção de testemunhas, o Programa de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas<sup>63</sup> (PROVITA), opera em 16 estados e no Distrito

---

<sup>63</sup> Lei N°. 9.807, de 13 de julho de 1999. O PROVITA começou em 1996 em Pernambuco com a ONG *Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares* (GAJOP).

Federal.<sup>64</sup> Entre 1998 e 2006, um total de 2.265 pessoas foi protegido (870 testemunhas e 1.395 familiares).<sup>65</sup> Entre 2003 e 2007, 355 pessoas foram protegidas em relação a execuções. A estrutura do PROVITA é definida por uma legislação federal, recebe recursos federais e estaduais, sendo administrada no âmbito estadual. Em cada Estado, uma comissão que inclui juízes e promotores, entre outros, estabelece as diretrizes e toma as decisões finais sobre a admissão e a exclusão de testemunhas.<sup>66</sup> As operações diárias são conduzidas pela Secretaria de Estado de Justiça em conjunto com uma ONG. A ONG recebe os recursos governamentais para realocar as testemunhas e ajudá-las a se integrar na nova comunidade. Essa estrutura inovadora, onde os funcionários públicos não têm conhecimento do paradeiro da testemunha, tem dado às testemunhas de crimes cometidos por agentes do governo uma proteção bem maior do que os sistemas fundamentados apenas no governo para o fornecimento de proteção. No entanto, algumas ONGs que dão proteção às testemunhas relataram estarem insatisfeitas com a estrutura do programa e com a viabilidade do programa, a longo prazo, que depende extensivamente da implementação das ONGs.

63. Na prática, alguns governos estaduais não cumpriram as suas obrigações para com o PROVITA. No momento da minha visita, o programa no Rio de Janeiro operava há mais de um ano sem receber recursos do estado,<sup>67</sup> e o mesmo ocorria com o programa em Pernambuco, há 5 meses. Outro problema identificado pelas autoridades e pelos

---

<sup>64</sup> Acre, Amazonas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, São Paulo, e Santa Catarina. Veja Presidência da República, Secretaria Especial dos Direitos Humanos, Subsecretaria de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos.

Além do PROVITA, a Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República desenvolveu o Programa Nacional de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos. No entanto, atualmente, o Programa opera apenas em alguns estados e não protege muitos defensores dos direitos humanos. De acordo com o SDDH, o Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos possui uma lista com 90 defensores de direitos humanos no Pará, ameaçados de execução, mas apenas 10% deles estão sob proteção.

<sup>65</sup> Vide Presidência da República, Secretaria Especial dos Direitos Humanos, Subsecretaria de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, Coordenação-Geral de Proteção a Testemunhas, “Programa de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas” (2007).

<sup>66</sup> Lei N°. 9.807 de 13 de julho de 1999, Art 4; Decreto N° 3.518, de 20 de junho de 2000, seção 1.

<sup>67</sup> Veja PROVITA Rio: Centro de Defesa dos Direitos Humanos de Petrópolis (9 de novembro de 2007). Isso teve efeitos óbvios na quantidade de pessoas que podem ser protegidas pelo programa. No Rio de Janeiro, em novembro de 2007, 41 pessoas estavam sendo protegidas, enquanto os números dos anos anteriores eram consideravelmente maiores (2000 (70), 2001 (76), 2002 (66), 2003 (78), 2004 (68), 2005 (58), 2006 (75)).

representantes das ONGs responsáveis pelo PROVITA são os óbices enfrentados quando é necessário escoltar testemunhas ao tribunal (o momento mais perigoso para uma testemunha sob proteção) e quando há necessidade de um transporte emergencial. Esses serviços são fornecidos pelas forças policiais estaduais, mas isso abre caminho para obstrução e intimidação.

## F. O Judiciário e o Processo Penal

64. Todos os homicídios intencionais são julgados no tribunal do júri, na justiça comum.<sup>68</sup> No entanto, ainda há poucas condenações de policiais. Recebi muitas reclamações de vítimas, parentes de vítimas, policiais, promotores e autoridades governamentais de que o sistema judicial brasileiro está sobrecarregado e é lento.

65. O prazo para a prescrição do homicídio doloso depende da existência ou não agravante e pode ser de 12 ou 20 anos.<sup>69</sup> O prazo de prescrição continua a correr até o final de todos os recursos. (Recursos podem ser impetrados perante o Tribunal de Justiça do Estado, o Superior Tribunal de Justiça no âmbito federal e, se tiver natureza constitucional, perante o Supremo Tribunal Federal.) O contexto de um sistema judicial moroso cria impunidade para os crimes graves. Esse problema é exacerbado pela tendência de alguns juízes de adiar os processos dos casos que implicam a polícia e outros atores poderosos, e controlarem os seus cartórios de modo a dar prioridade aos processos civis sobre os penais.

66. Reformas recentes fazem com que os crimes com implicações referentes às obrigações internacionais de direitos humanos do Estado sejam investigadas pela Polícia Federal e, se solicitado pelo Procurador Geral, transferidos da justiça estadual para a justiça federal.<sup>70</sup> Por mais que essas reformas sejam promissoras,<sup>71</sup> o critério para a

---

<sup>68</sup> Isso representa um progresso significativo: Antes de um estatuto de 1996, os casos de homicídios com policiais militares como autores eram julgados por tribunais militares. Agora, o tribunal do júri é usado apenas em casos de crimes dolosos contra a vida. A lei 9.299 (adotada em 7 de agosto de 1996) modificou o Artigo 9 do Código Penal Militar e o Artigo 82 do Código de Processo Penal Militar para retirar os “crimes dolosos contra a vida contra um civil” da justiça militar. O sistema usado para a escolha do júri não tem a finalidade de criar um “júri dos pares” como no sistema de *common law*. Em vez disso, a cada ano o juiz seleciona algumas centenas de indivíduos para formar um grupo de jurados com base em seu “conhecimento pessoal ou em informações confiáveis” usando listas fornecidas pelas autoridades locais e entidades de classe. O júri de um caso específica é escolhido aleatoriamente nessa lista. (Código de Processo Penal, arts. 74, 427, 439.)

<sup>69</sup> Código Penal, Art. 109.

<sup>70</sup> Após uma emenda constitucional de 2004, o Artigo 109 da Constituição possibilita a participação do Procurador-Geral da República e o deslocamento de competência para a Justiça Federal “[nas] hipóteses de graves violações dos direitos humanos ... com a finalidade de assegurar o cumprimento das obrigações decorrentes de tratados internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil seja parte”. Similarmente, a Lei

transferência de jurisdição tem sido interpretado de modo restritivo e, até o momento da minha visita, apenas um caso foi transferido.

67. Recentemente, foi criado o Conselho Nacional de Justiça para o controle externo do judiciário, tendo o poder de propor reformas, monitorar a atividade judicial e remover um juiz ou impor outras sanções. O Conselho deve considerar como os seus poderes de criar regras podem melhorar a resposta do judiciário à impunidade. Medidas úteis incluem a designação de juízes que lidariam apenas com casos envolvendo mortes por policiais em serviço ou de folga, e a promulgação de um protocolo para a inspeção carcerária que deve ser feita pelos juízes de Execução Penal.

## **VI. Responsabilização da Polícia: Mecanismos internos e externos de controle**

68. Um sistema eficaz de responsabilização policial exige mecanismos de controle interno e externo. No Brasil ambos os mecanismos precisam ser aprimorados para que possam melhorar o papel complementar que possuem.

### **A. Corregedoria**

69. Em cada Estado, as polícias militar e civil possuem uma Corregedoria que é responsável por conduzir os procedimentos administrativos e recomendar sanções disciplinares. (Em alguns estados, há uma corregedoria única para as duas forças policiais.) No caso de um crime, por exemplo, um homicídio, o processo da corregedoria tramita em paralelo com o inquérito penal. No entanto, poucos policiais recebem sanções ou medidas disciplinares, até mesmo para os crimes graves. Muitos policiais acusados de crimes graves não apenas aguardam o inquérito em liberdade como continuam exercendo normalmente as suas atividades. Isso possibilita ao policial intimidar testemunhas e aumenta a percepção da comunidade de que existe impunidade para os assassinos policiais e, em contrapartida, reduz a vontade das testemunhas de prestar depoimento.

70. De acordo com os promotores e com outros interlocutores intelectuais, a qualidade do trabalho feito pela Corregedoria varia significativamente. Algumas conduzem investigações cuidadosas e recomendam as sanções apropriadas. Outras aceitam sem críticas os relatos apresentados pelos policiais envolvidos ou simplesmente deixam o processo ficar parado. O novo governo que assumiu no estado de Pernambuco encontrou mais de 300 procedimentos contra policiais engavetados na corregedoria — aguardando o corregedor geral autorizar a continuidade dos procedimentos.

---

permite que a Polícia Federal investigue “crimes ... relacionados à violação dos direitos humanos, que a República Federativa do Brasil seja obrigada a reprimir em virtude dos tratados internacionais de que participa” (Lei 10.446 (adotada em 8 de maio de 2002), Artigo 1; veja também Constituição, Artigo 144(1)).

<sup>71</sup> Após sua visita em 2003, a minha antecessora observou que a emenda esperada seria um “passo bem vindo para combater a impunidade”. Relatório da Relatora Especial de execuções extrajudiciais, sumárias ou arbitrárias, Asma Jahangir, E/CN.4/2004/7/Add.3.

71. Um fator que contribui para o fraco desempenho é as corregedorias não serem independentes na linha de comando da polícia. Portanto, sua eficácia depende, em grande parte, do corregedor geral. Contudo, as reformas são complicadas. Afinal de contas o papel de uma corregedoria é garantir que os policiais sejam responsabilizados pela linha de comando. No entanto, tais departamentos devem conduzir investigações e recomendar sanções de modo autônomo e profissional. Vários interlocutores sugeriram uma carreira independente para aqueles que trabalham na corregedoria. Atualmente, um policial pode trabalhar na corregedoria investigando reclamações sobre policiais e depois voltar a trabalhar ao lado dos policiais que estava investigando. Procedimentos claros e prazos para as investigações também devem ser cumpridos. Outro passo chave é que as medidas disciplinares recomendadas pela corregedoria, inclusive a recomendação de expulsão que exige o consentimento do governador para entrar em vigor, devem estar totalmente disponíveis à Ouvidoria que deve torná-las públicas.

72. Além disso, os policiais envolvidos em crimes de execuções extrajudiciais devem ser removidos do serviço durante todo o período da investigação da corregedoria e do inquérito penal.<sup>72</sup>

## **B. Ouvidorias**

73. As Ouvidorias de polícia são instituições relativamente novas no Brasil — o primeiro passo foi tomando em São Paulo, em 1995.<sup>73</sup> O papel exato e os poderes variam um pouco entre os estados mas, de modo geral, possuem o poder de receber reclamações da população sobre policiais, e as reclamações podem ser encaminhadas à Corregedoria ou ao Ministério Público. Eles podem monitorar as investigações de policiais em andamento e fornecer informação ao público sobre o progresso das mesmas.<sup>74</sup>

74. A existência das Ouvidorias tornou possível a muitas pessoas fazer reclamações sobre o comportamento de policiais o que, de outro modo, não fariam por medo de ter de fazer tais reclamações diretamente à polícia.<sup>75</sup> No entanto, a eficácia das ouvidorias é

---

<sup>72</sup> Princípio 15, Princípios das Nações Unidas Para a Prevenção Eficaz e Investigação de Execuções Extrajudiciais, Arbitrárias e Sumárias.

<sup>73</sup> Decreto nº 39.900, de janeiro de 1995; Lei Complementar nº 826, de 20 de junho de 1997. Hoje existem ouvidorias em 14 estados, inclusive no Rio de Janeiro e em Pernambuco.

<sup>74</sup> Por exemplo: a ouvidoria em São Paulo tem acompanhado 54 (pelo menos 11 com suspeita de envolvimento policial) casos envolvendo 89 vítimas dos crimes de maio de 2006 com autoria desconhecida, e dando publicidade ao andamento dos inquéritos policiais de cada morte.

<sup>75</sup> Em São Paulo, a Ouvidoria recebeu 3668 denúncias em 2006. Dessas, 476 eram relacionadas a assassinatos, dos quais 20% implicaram policiais civis e 68% implicaram policiais militares (os restantes implicaram um ou o outro ou ambos). Vários estados

reduzida pela falta de independência, recursos e poderes investigativos. As ouvidorias não conseguem conduzir as suas próprias investigações e, portanto, dependem quase que inteiramente das informações prestadas pelas corregedorias. Ambos os fatores mitigam a capacidade da ouvidoria de fazer um controle externo de fato.

75. Os esforços para fortalecer as ouvidorias devem levar em conta o seu lugar no sistema de responsabilização da polícia como um todo. A Ouvidoria não precisa ter maior poder repressivo: o Ministério Público já tem o poder de julgar os policiais e de modo mais amplo de “exercer o controle externo da atividade policial”.<sup>76</sup> Mas, para fazer a responsabilização *externa*, ela deve se reportar diretamente ao governador e não ao Secretário de Segurança Pública.<sup>77</sup> Além disso, é preciso estar mais bem equipada para colher as suas próprias informações sobre os casos e sobre as tendências e os padrões de abuso policial. E para uma melhor *responsabilização* externa, é preciso transmitir melhor as informações colhidas à população como um todo.

## VII. Recomendações

**76. No passado, o governo brasileiro respondeu bem as recomendações feitas pelos relatores especiais. Espera-se que as seguintes recomendações sejam vistas como construtivas e viáveis.**

### ESTRATÉGIAS DE POLICIAMENTO

**77. Os Governadores, Secretários de Segurança Pública, e os comandantes e delegados-chefe das polícias devem figurar como líderes e deixar publicamente claro que haverá tolerância zero quanto ao uso excessivo da força e a execução, pelas polícias, de suspeitos de serem criminosos.**

**78. O Governo do Estado do Rio de Janeiro deve se abster de usar as “mega” operações ou aquelas de grande porte favorecendo um progresso sistemático e planejado para restabelecer uma presença policial sustentada assim como do poder governamental nas áreas controladas pelas facções. As políticas atuais são matar**

---

criaram um número de telefone para atendimento chamado Disque-Denúncia, tornando mais fácil fazer denúncias anônimas. Em São Paulo, por exemplo, 34% das denúncias recebidas em 2006 foram feitas por telefone e 15% por e-mail. A existência do Disque-Denúncia também teve um papel fundamental na coleta de informações sobre os esquadrões da morte em Pernambuco.

<sup>76</sup> Constituição do Brasil, Art. 129(VII).

<sup>77</sup> Medidas adicionais para garantir a independência das Ouvidorias, recomendadas pela Comissão Parlamentar de Inquérito do Extermínio no Nordeste, devem receber atenção especial. Veja *Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito do Extermínio no Nordeste*. Criada por meio do Requerimento nº 019/2003 – destinada a “Investigar a ação criminosa das milícias privadas e dos grupos de extermínio em toda a região nordeste” - (CPI – extermínio no nordeste), pp 565-566.

uma grande quantidade de pessoas, alienando as pessoas cujo apoio é necessário para lograr êxito, gastando recursos preciosos e fracassando na busca dos objetivos declarados. Estabelecer estratégias de policiamento apenas considerando objetivos eleitorais é um desserviço à polícia, às comunidades afetadas e à sociedade como um todo.

79. O uso dos veículos blindados deve ser monitorado, provendo-os com equipamento de gravação de áudio e vídeo. Os resultados devem ser regularmente monitorados em cooperação com grupos comunitários.

80. A longo prazo, o Governo deve trabalhar para acabar com a separação das polícias militares.

81. O Governo Federal deve implementar medidas mais eficazes para vincular os recursos alocados aos estados e estar em conformidade com as medidas criadas para reduzir a incidência de execuções extrajudiciais praticadas pelos policiais.

#### **ENVOLVIMENTO DE POLICIAIS NO CRIME ORGANIZADO**

82. Em cada estado, a Secretária de Estado de Segurança Pública deve criar uma unidade especializada na investigação e julgamento dos policiais envolvidos com as milícias e grupos de extermínio.

83. Policiais não devem em, nenhuma circunstancia, poder trabalhar nas suas folgas para empresas de segurança privada. Para facilitar essas mudanças:

(a) Os policiais devem receber salários significativamente maiores.

(b) As escalas de trabalho dos policiais devem ser alteradas para que os policiais não possam trabalhar por grandes períodos de horas e depois ficarem de folga por vários dias.

#### **RESPONSABILIZAÇÃO DAS POLÍCIAS**

84. Sistemas para o rastreamento do uso de armas de fogo devem ser estabelecidos em todos os estados e, onde já exista algum procedimento, o mesmo deve ser melhorado, e o Governo deve garantir que seja cumprido. A arma e a quantidade de munição entregue a cada policial devem ser registradas, e a munição deve ser regularmente auditada. Toda situação em que um policial efetuar um disparo deve ser investigada pela corregedoria e registrada numa base de dados. Essa base de dados deve ser de livre acesso da Ouvidoria e usada pelos comandantes e delegados-chefe para identificar policiais que precisam de maior supervisão.

85. A atual prática de classificação das mortes por policiais como “autos de Resistência” ou “Resistência seguida de morte” oferece um cheque em branco às mortes por policiais e deve ser abolido. Sem prejuízo dos resultados dos

**juízos penais, essas mortes devem ser incluídas nas estatísticas de homicídios de cada estado.**

**86. A Secretária Especial de Direitos Humanos da Presidência da República deve manter uma base de dados detalhada das violações de direitos humanos cometidas por policiais.**

**87. A integridade do trabalho das corregedorias de polícia deve ser garantida ao:**

**(a) Estabelecer uma carreira separada para aqueles que trabalham na corregedoria.**

**(b) Estabelecer procedimentos e prazos claros para as investigações.**

**(c) Tornar todas as informações sobre investigações e as medidas disciplinares recomendadas de livre acesso às ouvidorias.**

**88. Nos casos de mortes por policiais e outras denúncias graves de abusos, a corregedoria deve oferecer informações públicas sobre a situação de cada um, inclusive as medidas recomendadas aos comandantes e delegados-chefe das polícias.**

**89. Os policiais investigados por crimes que constituam execução extrajudicial devem ser afastados das atividades policiais.**

**90. As ouvidorias de polícia, tais como existem hoje na maioria dos estados, devem ser reformadas para poderem exercer um melhor controle externo:**

**(a) Devem reportar-se diretamente ao governador e não ao Secretário de Estado de Segurança Pública.**

**(b) Devem receber os recursos e poderes legais necessários para reduzir sua dependência das informações das corregedorias de polícia.**

**(c) Devem emitir relatórios regularmente, fornecendo informações acessíveis sobre os padrões de abusos policiais e sobre a eficácia dos procedimentos disciplinares e penais. Essas informações devem ser agrupadas para que comparações úteis possam ser feitas através do tempo e em áreas geográficas.**

**(d) Para que possam fornecer informações mais confiáveis sobre os pontos positivos e negativos das estratégias de policiamento existentes tanto em termos de respeitar quanto de proteger os direitos, eles devem receber recursos para conduzir ou encomendar uma pesquisa sobre a experiência dos cidadãos com o crime e a polícia.**

## **PROVAS PERICIAIS**

91. A rotina de não preservar o local do crime deve acabar; caso os problemas continuem, o Ministério Público deve usar atribuição para exercer um controle externo da polícia de modo a garantir a integridades das suas ações.
92. Os hospitais devem ser obrigados a reportar às delegacias de polícia e às corregedorias todos os casos em que a polícia leva suspeitos já mortos ao hospital.
93. Os Institutos Médicos Legais dos estados precisam ser totalmente independentes das Secretarias de Segurança Pública, e os peritos devem receber garantias profissionais que assegurem a integridade de suas investigações. Recursos e treinamento técnico adicional também devem ser fornecidos.

## **PROTEÇÃO DE TESTEMUNHAS**

94. De muitas maneiras, o programa de Proteção de Testemunhas existente é um modelo, mas também necessita reformas:
- (a) Os governos estaduais devem fornecer recursos adequados, de modo freqüente e confiável.
  - (b) Os governos dos estados devem garantir que os policiais cooperem na escolta de testemunhas aos tribunais, de modo seguro e não ameaçador.
  - (c) O governo federal deve conduzir um estudo para saber se existem meios de proteger as testemunhas que não querem seguir os atuais requisitos rigorosos do programa, e se o uso de ONGs para a implementação deve ser eliminado ou reestruturado.

## **PROMOTORES DE JUSTIÇA**

95. A participação do Ministério Público no desenvolvimento de ações penais deve ser fortalecida:
- (a) Os governos estaduais devem garantir que a polícia civil notifique os promotores de justiça no início do inquérito para que os promotores possam prestar orientações no momento certo sobre quais provas precisam ser colhidas para lograr uma condenação.
  - (b) A atribuição legal dos promotores de justiça de colherem provas de modo independente para serem apresentadas perante a justiça deve ser inequivocamente atestada.
  - (c) Os promotores de justiça devem, rotineiramente, conduzir as suas próprias investigações sobre a legalidade das mortes por policiais.

## **ESTRUTURA DO JUDICIÁRIO**

- 96. Deve-se abolir o prazo prescricional dos crimes dolosos contra a vida.**
- 97. Reconhecer que permitir que as pessoas condenadas por homicídio aguardem os recursos em liberdade facilita a intimidação das testemunhas e promove uma sensação de impunidade. Os juízes devem considerar com cuidado a interpretação alternativa à presunção de inocência vista na jurisprudência estrangeira e internacional.**
- 98. O Conselho Nacional de Justiça e outros órgãos apropriados devem tomar medidas que garantam que:**
- (a) Ao tomar decisões sobre os processos em seu cartório, os juízes não dêem prioridade às ações civis em detrimento das penais nem escolham evitar processos envolvendo mortes por autores poderosos, inclusive policiais.**
  - (b) Os juízes de execução penal devem conduzir inspeções nas unidades carcerárias em conformidade com um protocolo escrito que exija conversas reservadas com internos aleatoriamente selecionados pelo juiz.**

## **SISTEMA CARCERÁRIO**

- 99. Ao evitar medidas que possam por em risco a população carcerária, o governo deve tomar medidas que acabem com o controle das facções nas prisões, incluindo:**
- (a) Todas as práticas que motivem ou exijam que os novos internos escolham uma facção devem cessar. Os internos devem poder se identificar como “neutros” e ser colocados em presídios verdadeiramente neutros.**
  - (b) Os telefones celulares devem ser eliminados dos presídios com o uso mais rigoroso de detectores de metais e com a instalação de tecnologias que bloqueiam os sinais dos telefones celulares.**
  - (c) A administração carcerária deve restabelecer o controle do dia-a-dia da administração da prisão para que os agentes penitenciários e não os presos sejam responsáveis pela disciplina interna.**
  - (d) Os benefícios e a localização de todos os internos no sistema carcerário devem ser registrados eletronicamente e os presos devem progredir e ser transferidos quando aptos a fazê-lo. Internos e juízes de execução penal devem poder ter acesso aos registros eletrônicos no que concerne ao preso.**

**(e) A superlotação deve ser reduzida com um uso maior de penas alternativas, regimes abertos e a construção de novos presídios.**

**100. O governo deve garantir que este relatório seja amplamente divulgado a todos os níveis de governo. A Secretária Especial de Direitos Humanos da Presidência da República deve se responsabilizar pelo monitoramento do progresso da implementação destas recomendações.**

## **Anexo 1**

### **Programa da Visita**

Durante a minha missão de 4 a 14 de novembro de 2007, estive em São Paulo, Rio de Janeiro, Pernambuco e Brasília. Visitei um assentamento de trabalhadores sem-terra em Pernambuco, um estabelecimento penal em São Paulo (Centro de Detenção Provisória II de Pinheiros) e também uma favela, um batalhão de polícia militar e uma delegacia de polícia civil no Rio de Janeiro.

No âmbito do governo federal, tive reuniões com o Ministro das Relações Exteriores, o Diretor do Departamento de Direitos Humanos do Ministério das Relações Exteriores, o Secretário Especial da Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República e muitos membros de sua equipe, o Comandante da Força Nacional de Segurança (FNS), a Polícia Federal, o Advogado Geral da União e Procuradores da República, o Ministro da Justiça, a Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara de Deputados. Também tive reuniões com juízes do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, representantes do Conselho Nacional de Justiça, e participei de uma sessão do Conselho de Defesa de Direitos Humanos.

Em cada um dos estados, me reuni com os Secretários de Estado de Segurança Pública, de Administração Penitenciária, de Justiça e os chefes da Polícia Civil e os Comandantes Gerais da Polícia Militar além de delegados titulares de delegacias especializadas, o chefe da polícia técnica e científica, o chefe do Instituto Médico Legal, o corregedor de Polícia, e as ouvidorias da polícia e do sistema penitenciário. Também me reuni com Desembargadores, conselhos penitenciários, Juízes de Execução Penal, Conselhos de comunidades, Promotores de justiça, Defensores Públicos, e coordenadores do Programa de Proteção de Testemunhas. Em Pernambuco, o Governador me recebeu e no Rio de Janeiro estive na Comissão de Direitos Humanos da Assembléia Legislativa.

Também estive com a equipe da ONU no país, e representantes de 29 organizações da sociedade civil. Ouvei relatos pessoais de 46 testemunhas, incluindo internos, índios, trabalhadores sem-terra, vítimas de ameaças de morte e de extorsão ou de violência de facções ou de policiais, e também de parentes de pessoas mortas durante operações policiais de grande porte, ou por esquadrões da morte, milícias, policiais ou facções. Essas testemunhas me contaram sobre os incidentes pessoais e traumáticos, em muitos casos colocando em risco a própria segurança, e por isso os agradeço profundamente.