

RELATÓRIO DE ATUAÇÃO DA 61^a. PROCEAP

ANO: 2016

**PROMOTOR TITULAR:
JOÃO GASPAR RODRIGUES**

Em 2016, tivemos as demandas naturais ou *inputs* (requerimentos, representações, comunicações, notícias de fatos etc.), o processamento (desenvolvimento da atividade regular como investigação, apuração, instrução etc.), finalização ou output (encaminhamento prático às demandas formuladas) e retroação ou *feedback* (avaliação dos procedimentos, técnicas ou métodos operacionais com vistas ao aperfeiçoamento futuro sobre um marco teórico e empírico).

Algumas conquistas são dignas de registros, visto que fortaleceram os mecanismos de controle sobre a atuação policial e a respectiva observância dos direitos fundamentais dos cidadãos.

Ao titularizar a 61ª Proceap em janeiro de 2014, tratamos de obter uma radiografia do estado em que recebemos o órgão de execução. A partir disso, lançamos um programa muito claro para alcançar resolutividade. Esse programa foi lastreado sobre algumas premissas:

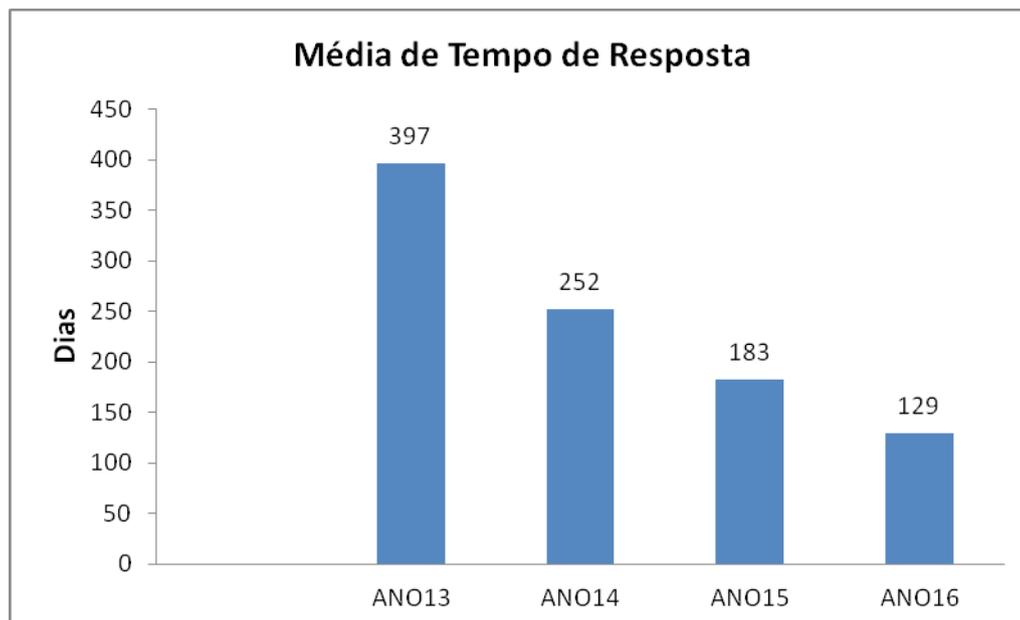
- 1- Celeridade nas respostas;
- 2- Transparência;
- 3- Modernização gerencial;
- 4- Uso intensivo e plural de informações.

1- Celeridade

Foram desenvolvidos mecanismos aptos a fazer observar os direitos fundamentais dos demandantes com agilidade, precisão e eficácia. Unimos celeridade (em atenção clara a um precioso direito fundamental: “duração razoável do processo”) com eficácia, não nos limitando a finalizar os procedimentos com o mero arquivamento. Para isso, conduzimos as investigações no respectivo órgão de execução de forma eficaz, meticulosa, exaustiva, célere e independente.

A redução do tempo de resposta às demandas formuladas se evidencia no interstício de quatro anos: 2013, 2014, 2015 e 2016, conforme tabela e gráfico correspondente, apresentados abaixo:

ANO	N. DEMANDAS	TEMPO MÉDIO DE RESPOSTA (EM DIAS)	REDUÇÃO (%)		
			2013	2014	2015
2013	22	397			
2014	102	252	36,43		
2015	200	183	53,90	27,49	
2016	316	129	67,41	48,73	29,29



Também houve um aumento expressivo ao longo desses anos das medidas de operacionalização das decisões proferidas nos procedimentos (sem aumento de quadro funcional, apenas com a adoção de atos de gestão sob o influxo de uma orientação científica):

ATOS DE OPERACIONALIZAÇÃO	2013	2014	2015	2016
Decisões Terminativas		62	103	304
Inspecções	92	92	92	92
Requisições	240	380	438	645
Ofício	60	181	313	419
Notificações	55	134	117	243
Memorando	82	168	374	393
Termos de Declaração	113	123	134	475
Portarias	17	53	78	140
Certidões	126	194	197	368
Total de atos	785	1387	1846	3079
Aumento percentual (em relação a 2013)		76,69	135,16	292,23

Algumas medidas foram úteis para aparelhar o órgão de execução, tornando-o ágil e evitando o desperdício de tempo:

1- Requisições indiretas: algumas autoridades, por lei, quando destinatárias de requisições devem ter o ato (requisição) enviado pelo Procurador-Geral de Justiça. Isso, dependendo da situação, nos faz perder de 30 a 60 dias (vez que no cálculo para atender a requisição já descontamos o tempo gasto no tramite de ida entre Promotor/PGJ/autoridade destinatária e de volta entre autoridade destinatária/PGJ/Promotor). Para evitar esse desperdício inútil (e inconstitucional) de tempo, e sem desrespeitar a letra da lei, quando possível, a requisição era enviada diretamente para uma autoridade sem a dita prerrogativa, mas igualmente competente para atender o mandamento.

2- Laudos e perícias dos Institutos de Polícia Técnico-Científica: neste setor, os laudos levavam de 30 a 60 dias para serem remetidos ao órgão de execução. Foi criado um *e-mail* institucional e mediante tratativas com a direção administrativa dos órgãos periciais, foi facultada e sugerida a remessa por meio digital. O prazo foi reduzido para 10 dias, no máximo.

2- Transparência

Em 2013, o órgão de execução recebeu 22 demandas. Já em 2014, a Promotoria recebeu 102 demandas, um aumento de 364%. Em 2015, foram 200 demandas, 100% a mais que 2014. Em 2016, foram 316 demandas, 58% a mais que 2015. O que gerou este aumento de demandas? Quais as variáveis responsáveis por esse afluxo de *inputs*?

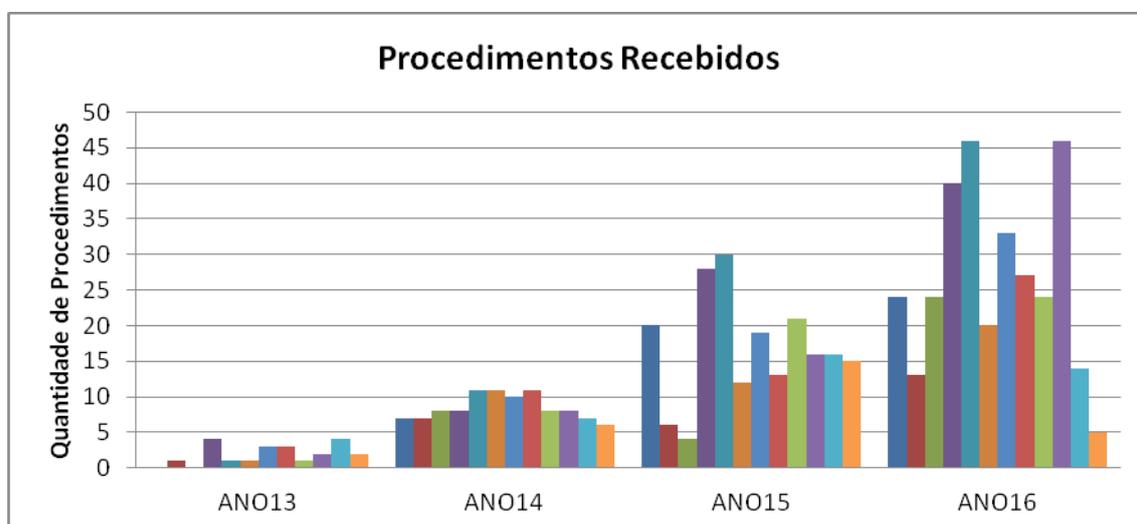
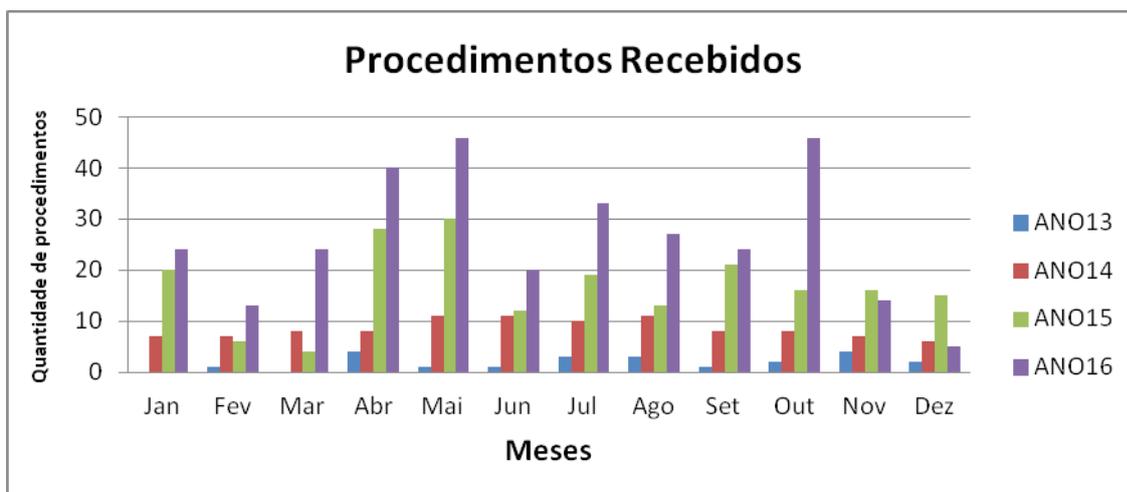
Duas variáveis, basicamente, romperam os diques: celeridade nas respostas (*outputs*) e maior transparência.

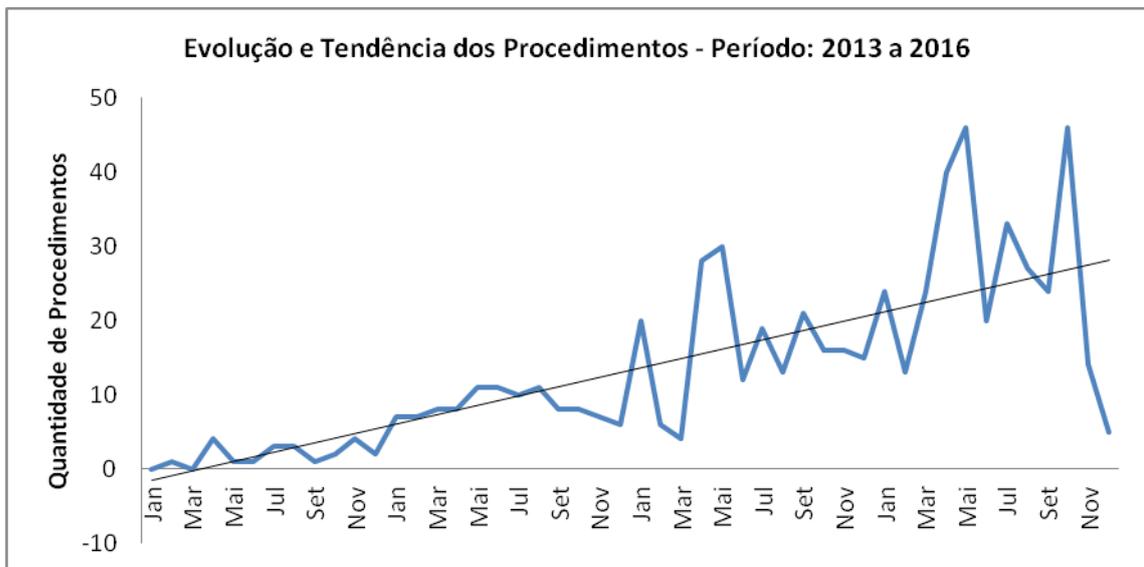
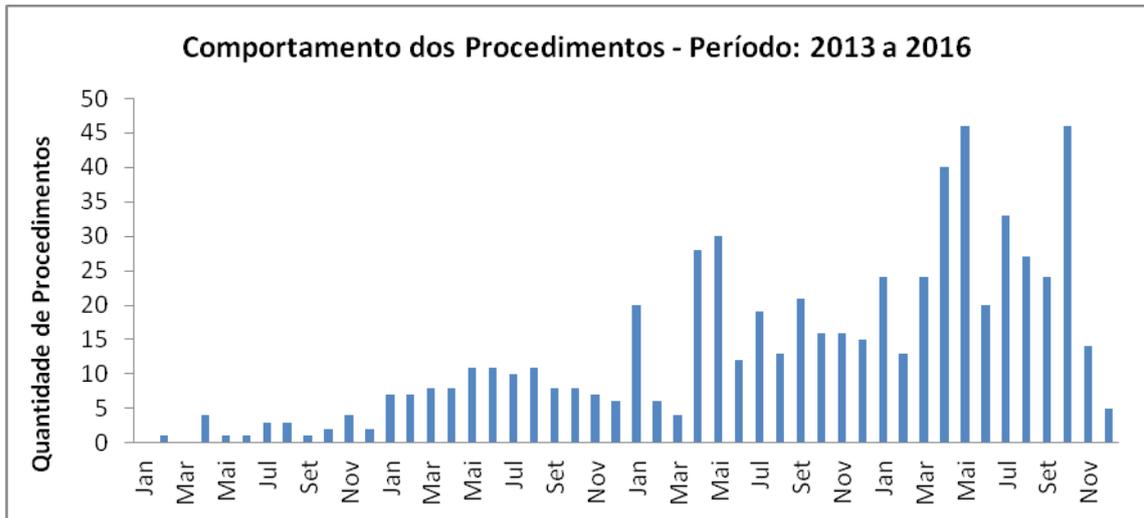
Em 2013, o tempo médio de resposta foi de 396 dias. Gastava-se muito tempo. A confiança em uma determinada instituição é uma medida das experiências dos indivíduos com essa instituição, ou seja, no desempenho dos membros da instituição em situações específicas e avaliação desse desempenho dentro de um contexto. No caso específico (ano de 2013), além da demora (396 dias) na finalização da demanda, a entrega da prestação deixava o demandante insatisfeito.

Em 2014, 2015 e 2016, o tempo médio caiu para 252, 183 e 101 dias, respectivamente. No primeiro ano (2014), a redução foi de 36,43% em relação a 2013; no segundo ano (2015), a redução foi de 53,90% em relação a 2013 e 27,49% em relação a 2014. No terceiro ano (2016), a redução foi de 67,41% em relação a 2013, ainda 48,73% em relação a 2014 e 29,29% em relação a 2015. Ou seja, a celeridade das respostas às demandas formuladas vem em um crescendo. As demandas não são apenas "resolvidas", mas em um processo evolutivo e prospectivo são "resolvidas bem", sempre buscando "resolvê-las ainda melhor".

Essa efetividade (com celeridade e substancialidade) na resolução das demandas aliada á ampla transparência (com ciência e cópia da decisão ao órgão acionador, suposta vítima e investigado) tem rendido uma ampliação crescente das demandas (como demonstramos acima) bem como dos órgãos acionadores. O aumento das demandas e dos órgãos acionadores indica uma confiança no tratamento eficaz das reclamações pelo órgão de controle. Vejamos os quadros abaixo e a evolução multifária dos órgãos provocadores e o aumento crescente de demandas:

Quantidade de demandas Mês/Ano				
Meses/Anos	2013	2014	2015	2016
Janeiro	0	7	20	24
Fevereiro	1	7	6	13
Março	0	8	4	24
Abril	4	8	28	40
Mai	1	11	30	46
Junho	1	11	12	20
Julho	3	10	19	33
Agosto	3	11	13	27
Setembro	1	8	21	24
Outubro	2	8	16	46
Novembro	4	7	16	14
Dezembro	2	6	15	5
TOTAL	22	102	200	316





DEMANDAS DA 61ª PROCEAP							
ANO: 2013		ANO: 2014		ANO: 2015		ANO: 2016	
ORIGEM	QTDE	ORIGEM	QTDE	ORIGEM	QTDE	ORIGEM	QTDE
Cidadãos	21	Cidadãos	73	Cidadãos	90	Ministério Público	106
Ministério Público	1	Judiciário	13	Ministério Público	50	61ª PROCEAP	46
MPAM	1	3ª VECUTE	9	61ª PROCEAP	41	61a. PROCEAP	46
TOTAL	22	2ª VARA DO TRIBUNAL DO JÚRI	1	MINISTÉRIO PÚBLICO DO AMAZONAS	7	CAO-CRIM	5
		9ª VARA CRIMINAL	1	PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE MAUÉS	1	13a. PROCURADORIA DE JUSTIÇA	1
		1º JEVDPM	1	MINISTÉRIO PÚBLICO NO AM	1	MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL	1
		5VCRIM	1	Judiciário	30	MINISTÉRIO PÚBLICO DO AMAZONAS	1
		Ministério Público	8	1 JUIZADO VIOLÊNCIA DOMÉSTICA	5	PJ RAIMUNDO DO NASCIMENTO OLIVEIRA	1
		MPAM	3	3ª VECUTE	5	PGJ/MPAM	1
		MPAM	2	1º JUIZADO (MARIA DA PENHA)	3	PROURB	1

DEMANDAS DA 61ª PROCEAP							
ANO: 2013		ANO: 2014		ANO: 2015		ANO: 2016	
ORIGEM	QTDE	ORIGEM	QTDE	ORIGEM	QTDE	ORIGEM	QTDE
		2ª PJ DE TABATINGA	1	2ª VECUTE	3	CAO-CRIM/1a. PJ CRIMINAL	1
		MPAM	1	3a. VECUTE	3	12a. PROMOTORIA DE JUSTIÇA CRIMINAL	1
		MINISTÉRIO PÚBLICO MILITAR	1	JUIZO DE DIREITO DA 3ª VECUTE	2	CAO-CRIM MPAM	1
		SNDH	3	2º JUIZADO (MARIA DA PENHA)	1	Judiciário	104
		SNDH	3	JUIZO DE DIREITO DA 2ª VECUTE	1	1 JUIZADO VIOLÊNCIA DOMÉSTICA	21
		Anônimo	3	PLANTÃO CRIMINAL	1	3a. VECUTE	19
		ANÔNIMO	3	JUIZO DE DIREITO DA 7ª V CRIMINAL	1	1a. VARA CRIMINAL	15
		CNMP	1	2ª V.E.C.U.T.E	1	3ª VECUTE	13
		CNMP	1	JUIZO DA 4ª VARA CRIMINAL	1	2ª VECUTE	12
		Marinha	1	VEREADORIA	1	PLANTÃO CRIMINAL JUDICIÁRIO	7
		CMDO DO 9º DISTRITO NAVAL	1	7ª VARA CRIMINAL	1	2a. VECUTE	6
		TOTAL	102	9ª VARA CRIMINAL	1	9ª VARA CRIMINAL	4
				Anônimo	11	7ª VARA CRIMINAL	2
				ANÔNIMO	11	2A. VARA CRIMINAL	1
				SNDH	8	VARA CRIMES DE TRÂNSITO	1
				SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS	6	19 VARA JUIZADO ESPECIAL CRIMINAL	1
				DISQUE DIREITOS HUMANOS	2	AUDIENCIA DE CUSTODIA – 3 vecute	1
				APEAM	3	6a. VARA CRIMINAL	1
				APEAM	2	Cidadãos	84
				APEAM	1	Anônimo	9
				OGE	1	ANÔNIMO	7
				OUVIDORIA-GERAL DA SSP	1	ANONIMO (SNDH)	1
				PGE	1	ANONIMO	1
				PGE	1	ONDH	3
				ONDH	1	ONDH	1
				OUVIDORIA NACIONAL DOS DH	1	ONDH (DENÚNCIA ANÔNIMA)	1
				Sind. Delegados Polícia - AM	1	ONDH (DEMANDA ANÔNIMA)	1
				SINDEPOL - AM	1	Mídia	2
				IML	1	IMPRESA (MATÉRIA JORNALÍSTICA)	2
				DIRETORIA DO IML	1	DEAAI	2
				Instituto de Criminalística	1	DEAAI	2
				INSTITUTO DE CRIMINALÍSTICA	1	Sind. Peritos Oficiais - AM	1
				Mídia	1	SINDICATO DOS PERITOS OFICIAIS AMAZONAS	1
				NOTÍCIA JORNAL "A CRÍTICA"	1	Forum Perm das Mulheres de Manaus	1
				CGSSP	1	FORUM PDAS MULHERES DE MANAUS	1
				CGSSP	1	15 DIP	1
				TOTAL	200	15 DIP	1
						CGSSP	1
						CGSSP	1
						APEAM	1

DEMANDAS DA 61ª PROCEAP							
ANO: 2013		ANO: 2014		ANO: 2015		ANO: 2016	
ORIGEM	QTDE	ORIGEM	QTDE	ORIGEM	QTDE	ORIGEM	QTDE
						APEAM	1
						Empresa Privada	1
						EMACOM EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS	1
						TOTAL	316

3- Modernização gerencial

Nos itens seguintes, mostramos algumas medidas adotadas no órgão de execução de modo a utilizar os mais modernos métodos de gestão do serviço público.

3.1- Acesso a modernas ferramentas tecnológicas

O primeiro movimento feito no órgão de execução foi reunir os dados existentes (inclusive de anos pretéritos) numa planilha com várias abas (procedimentos em trâmite, finalizados por ano, finalização geral, indicadores de tempo de resposta média, tipos de crimes etc.). Racionalizados os dados e depuradas as informações, o passo seguinte foi aperfeiçoar o sistema de controle. Uma preocupação logo foi sentida: controlar o tempo gasto pelo serviço de apoio para cumprir os despachos e as decisões do Promotor. Isso se afigurou importante, pois embora o agente ministerial mantivesse os procedimentos dentro dos mais estritos prazos (atendendo à celeridade pretendida) com um controle rígido e em tempo real, o verso da moeda (a continuidade do serviço auxiliar) permanecia sem controle, ou seja, todo o esforço feito por um lado poderia se esvaír pelo outro. Era preciso vedar esse vazamento de esforço coletivo.

Assim, dada essa preocupação, a planilha de controle foi aperfeiçoada no sentido de alertar o tempo gasto pelo serviço de apoio para operacionalizar as medidas, disponibilizando as informações em tempo real e possibilitando um controle rigoroso. Além disso, o depuramento do sistema possibilitou ainda: traçar um esquema preciso dos crimes apurados, dos agentes acionadores ou provocadores (cidadãos, órgãos públicos, mídia etc.), tempo médio gasto na finalização, número de demandas mês a mês, gráficos comparativos etc.

Com tal aparato tecnológico pode-se ter, a qualquer momento, com um simples toque, a estrutura real e funcional do órgão de execução. E esse aparato pode ser aplicado em qualquer órgão do Ministério Público.

3.2- Uso intensivo e plural de informações

Estabeleceu-se na Promotoria um sistema de planilhas de controle (como já referimos no item 3.1) com coleta e preservação de dados primários ligados à atuação funcional, bem como a preocupação constante de manter esses dados atualizados e transparentes. No quesito transparência, foi adotada a prática de elaborar um relatório anual sobre todos os resultados alcançados. Isso quanto ao aspecto global (político e social) da atuação. No microcosmo funcional adotou-se a prática inarredável de cientificar, pessoalmente, a todos os protagonistas dos procedimentos (provocador/demandante, vítima, ofendido, investigado, suspeito). Todos, indistintamente, têm amplo conhecimento do passo a passo dos procedimentos e das decisões. Antes, se o órgão de execução era opaco e com ultrassensibilidade à

publicidade (às vezes, constitucionalmente indiferente), passou a ser transparente e translúcido. E essa nova rotina ampliou os canais de acesso, consolidou a perspectiva de efetividade e, por consequência, atraiu maior número de demandas, fornecendo combustível à máquina e mantendo-a azeitada pelo uso constante (sem colapsar seus mecanismos).

Foi incorporado o acompanhamento dos indicadores de eficiência (celeridade, transparência) como rotina funcional. É importante para o órgão de controle externo ter acesso a informações confiáveis sobre os resultados de seu trabalho para saber se está realizando suas funções corretamente e projetar metas adequadas. Como fato e percepção são coisas distintas, é necessário se fiar em dados objetivos para avaliar a eficácia, a eficiência e a efetividade do controle.

Os dados relevantes são:

- 1- A quantidade e o tipo de demanda feita ao longo do ano;
- 2- Demandas iniciadas e finalizadas no mesmo exercício (ano);
- 3- Radiografia das espécies de crimes apuradas;
- 4- Perfil das vítimas por gênero, raça, idade etc.

A análise dos dados pode servir como um ponto de partida para um processo de aperfeiçoamento contínuo da função de controle, numa espécie de gestão da qualidade.

Essa coleta deve atender a alguns requisitos: ser planejada (atendendo a um objetivo cientificamente traçado: melhoria e aperfeiçoamento do serviço); e submissão à verificação e controles de validade e precisão (não basta observar, é necessário seguir um roteiro ou um sistema de utilização produtiva dessas informações).

3.3- Aperfeiçoamento da investigação e da responsabilização

Os crimes e os abusos cometidos pelo braço armado do Estado são de elevado custo social e, portanto, devem ser objeto de especial atenção. Os órgãos e agentes públicos encarregados de exercer o controle externo devem contar com poderes (recursos técnicos) e recursos necessários (orçamentários, estruturais, humanos e físicos) para conduzir eficazmente a investigação, de forma imparcial e completa, tendo amplo acesso a bancos de dados, documentação e outras informações relevantes. Mediante esses poderes e recursos é como se se implantassem dentes no controle exercido para coibir eventuais abusos policiais.

Um controle externo maximalista deve ser capaz de monitorar (avaliar, inspecionar e auditar) o trabalho de investigação (em suas características de investigação eficaz, meticulosa, exaustiva, célere e independente) até o encerramento do caso, investigar diretamente (em caso de desídia, corporativismo etc. que resulta numa *investigação seletiva*, sem problema algum para a higidez do sistema de supervisão) e acompanhar o processo judicial até a completa punição do culpado.

O modelo de controle externo adotado em nossa lei de regência (Lei Complementar n. 011/1993) não comporta a responsabilização criminal como atribuição direta do controle concentrado. Essa deficiência do modelo gera um problema sério: a superposição de investigações sobre o mesmo fato, às vezes, com dois ou mais órgãos apurando fatos idênticos (polícia civil, polícia militar - IPM - e Ministério Público), Essa situação pode redundar no envio de dois ou mais procedimentos a membros do Ministério Público diversos, com desdobramentos distintos. Assim, sobre um mesmo fato, um agente ministerial pode promover o arquivamento e outro pode oferecer denúncia. São decisões contraditórias ou diametralmente opostas tomadas sobre um mesmo suporte fático. Concentrar a atividade de investigação e de responsabilização

(pelo menos o pontapé inicial) nas mãos dos órgãos especializados, evita decisões díspares. Mesmo que o fato continue a ser investigado por instâncias diversas, ao fim tudo o que for apurado será remetido a um único órgão encarregado de formar a *opinio delicti*. É uma espécie de uniformização de entendimento sobre a matéria. E esse mecanismo, inclusive, pode funcionar como um meio dissuasório para procedimentos investigatórios paralelos (com dispêndio de recursos e de tempo).

Com essa preocupação em mente, procedemos a um amplo estudo e enviamos um projeto de um modelo legal capaz de atender às expectativas de efetividade do controle concentrado, à guisa de sugestão legislativa, ao Procurador-Geral de Justiça (meados de 2015).

3.4- Trabalho em equipe

É preferível construir castelos ou plantar árvores que perder tempo cavando sepulturas ou fincando tumbas. As pessoas tendem a se manter do lado de quem as valoriza e faz com que sejam melhores. Um motivador, um “engenheiro de homens” sabe calcular o círculo das possibilidades.

Com essa filosofia e esse propósito (de não se vê reduzido a si mesmo), o Promotor titular da 61^a PROCEAP passou a fazer reuniões mensais com sua equipe de trabalho, para desenvolver um rigoroso sentimento de compartilhar os mesmos objetivos (em uma base sólida de mútua confiança), consolidar as boas práticas e corrigir eventuais desvios ou desacertos funcionais. E ao final de cada ano, toda a equipe é objeto de elogios oficiais constantes em seus assentos funcionais.

Essas simples medidas, de cambulha com o empenho pessoal do titular do órgão em alcançar resultados socialmente relevantes, internalizou no grupo o senso de responsabilidade pelas metas traçadas a nível funcional, resultando em um bloco monolítico imbuído do mesmo ardor e do mesmo entusiasmo.

4- Conclusões

Apesar dos progressos essenciais obtidos neste órgão de execução, como podemos verificar pelos indicadores de eficiência apresentados, ainda há muito para ser feito. Dentre as medidas a serem implementadas, podemos indicar¹:

1- Montar um sistema de acompanhamento (*track-and-trace system*, ou seja, “seguir e rastrear”).

O controle externo da atividade policial recebe consistência jurídica e prática quando desenvolve as seguintes funções concomitante ou sucessivamente:

- a)- monitoramento, avaliação, inspeção e auditoria;
- b)- investigação direta;
- c)- destravamento da máquina judicial de responsabilização;
- d)- acompanhamento do caso até o desfecho judicial.

Quando houver exercício de ação penal, com oferecimento de proposta de transação penal ou de denúncia, ou ainda ciência de sentença relativa a processo criminal com réu policial, civil ou militar, perante o juízo comum, o Órgão do Ministério Público com atribuições para officiar no feito deve comunicar à Promotoria Especializada no Controle Externo da Atividade Policial. Este órgão, por sua vez, terá elementos para organizar um sistema de acompanhamento das ações penais em curso, realizando as gestões internas necessárias para o sucesso dos eventuais recursos, sem

¹ Essas medidas por implicarem em modificação legislativa essencial (pois mudam radicalmente o atual modelo de controle externo) foram enfeixadas em um projeto, o qual foi enviado ao Procurador-Geral de Justiça para análise.

prejuízo da atribuição do Promotor Natural do feito na fase processual respectiva.

Atualmente, o sistema de controle é pouco transparente, seus procedimentos e seus atos não recebem a devida publicidade e divulgação, mantendo a população alheia aos resultados do monitoramento policial, das investigações em curso e, principalmente, da resposta judicial aos abusos policiais. Não há uma avaliação contínua dos procedimentos e dos resultados obtidos e, também, por outro lado, não há divulgação de tais dados (opacidade das informações).

2- Eliminar a papelada.

O “amor ao papel”, típico de uma cultura cartorial como a nossa (talvez por conta da herança lusitana), é a mais exuberante prova da ineficácia administrativa. A quantidade de papel acumulado nos armários e nos arquivos dos órgãos públicos é algo realmente assustador. A ideia é transformar o arquivamento físico em acervos digitais. Para tanto, pode ser usada a tecnologia de armazenamento em nuvem, sem prejudicar a circulação, a forma de acesso e o arquivamento dos dados. Essas medidas atendem outros objetivos igualmente importantes para uma instituição pública: preservação da memória, integridade física dos documentos, otimização de espaço e de pesquisa, redução de custo operacional (economia de material), maior segurança/eficiência na circulação da informação e consciência ambiental.

3- Criar um setor de estatística.

A coleta, a sistematização e a gestão dos dados relativos à atividade do controle externo da atividade policial podem servir para a concepção de políticas públicas de segurança pública. E a existência de um setor especializado em estatística na estrutura orgânica da instituição ajuda a planejar cientificamente o passo a passo dessa área tão sensível e tão cara à sociedade.

4- Criar e manter um banco de dados atualizado e pormenorizado com todas as informações relativas a membros dos órgãos controláveis, que estejam ou estiveram respondendo a processos judiciais, procedimentos administrativos disciplinares, Conselhos de Disciplina e Justificação ou a inquérito policial civil ou militar.

Eis os dados que refletem o núcleo vital da 61ª PROCEAP no ano de 2016. Todos esses números serão submetidos a uma análise minuciosa para lastrear um plano de ação e de metas para o ano de 2017, com vistas a consolidar o que deu certo e corrigir as eventuais deficiências, dentro da perspectiva de conferir maior efetividade à atividade de controle desenvolvida pelo órgão de execução e proporcionar uma resposta mais ágil às demandas dos cidadãos.

Remeta-se, via memorando, cópias ao Procurador-Geral de Justiça do Ministério Público do Amazonas, ao Corregedor-Geral do Ministério Público do Amazonas e ao Coordenador da CAO-CRIM. Após archive-se.

Manaus, 15 de agosto de 2018

JOÃO GASPAR RODRIGUES
Promotor de Justiça
Titular da 61ª PROCEAP