

Estado da publicação: O preprint não foi submetido para publicação

O controle externo da ação policial: institucionalidade, limites e paradoxos

Márcio Basílio, Marcio Raphael Fernandes Basilio

<https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.5948>

Submetido em: 2023-04-20

Postado em: 2023-04-24 (versão 1)

(AAAA-MM-DD)

O controle externo da ação policial: institucionalidade, limites e paradoxos **External control of police action: institutionalality, limits and paradoxes**

Marcio Raphael Fernandes Basilio
Universidade Candido Mendes
<https://orcid.org/0009-0005-6665-4861>

Marcio Pereira Basilio
Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro
<https://orcid.org/0000-0002-9453-741X>

Resumo

Os direitos consagrados na CF/88, foram criados com o objetivo de resguardar o cidadão de excessos do Estado, impedindo abusos decorrentes de agentes públicos. O controle da administração pública é regulamentado através de diversos atos normativos, que trazem regras, modalidades e instrumentos para a organização desse controle. Este trabalho busca analisar como é feito o controle externo da atividade policial pelo Ministério Público (MP) brasileiro, bem como analisar como tal atividade de fiscalização pode influenciar na ação policial interna e externa. Esta é uma pesquisa exploratória, aplicada e bibliográfica. Como resultados identificamos a origem das organizações policiais no Brasil; a execução das políticas de segurança pública e suas consequências para as minorias; A estrutura normativa do Ministério Público Estadual para atuação no controle externo da atividade policial. Como implicações práticas sugerimos ações que podem reduzir a violência policial como: Investir na formação continuada da força policial no que tange aos direitos humanos, ao treinamento e aplicação de armas não letais; Investimento em inteligência policial para melhorar o planejamento das operações; Investimento em câmeras corporais e nas viaturas, pois acreditamos que inibirá as ações violentas, e será uma prova de defesa para os policiais que atuam dentro da lei; Definição de normas e procedimentos operacionais sobre a atuação em comunidades conflagradas que possam ser auditados pelo MPE e acompanhado pelos organismos sociais; Criação de um setor específico no MPE para o controle mais efetivo sobre os organismos policiais. E pelo Fortalecimento do controle interno das organizações policiais.

Palavra-Chave: Controle Externo; Ministério Público; Atividade Policial; Democracia

Abstract

The rights enshrined in CF/88 were created with the aim of protecting the citizen from excesses of the State, preventing abuses arising from public agents. The control of public administration is regulated through various normative acts, which bring rules, modalities and instruments for the organization of this control.

This paper seeks to analyze how the external control of police activity is done by the Brazilian Public Prosecutor's Office (MP), as well as to analyze how such inspection activity can influence internal and external police action. This is an exploratory, applied and bibliographic research. As results we identify the origin of police organizations in Brazil; the execution of public security policies and their consequences for minorities; the normative structure of the State Public Ministry for acting in the external control of police activity. As practical implications we suggest actions that can reduce police violence such as Investing in the continued training of the police force regarding human rights, training and application of non-lethal weapons; Investment in police intelligence to improve the planning of operations; Investment in body cameras and in vehicles, as we believe it will inhibit violent actions, and will be a proof of defense for police officers who act within the law; Definition of norms and operational procedures on the performance in conflicted communities that can be audited by the MPE and accompanied by social bodies; Creation of a specific sector in the MPE for more effective control over police bodies. Strengthening internal control of police organisations.

Key-words: External Control; Public Prosecutor's Office; Police Activity; Democracy

Resumen

Los derechos consagrados en la CF/88 fueron creados con el objetivo de proteger al ciudadano de los excesos del Estado, impidiendo los abusos provenientes de los agentes públicos. El control de la administración pública es regulado a través de diversos actos normativos, que traen reglas, modalidades e instrumentos para la organización de este control. Este trabajo busca analizar cómo se realiza el control externo de la actividad policial por parte del Ministerio Público (MP) brasileño, así como analizar cómo esa actividad de fiscalización puede influir en la actuación policial interna y externa. Se trata de una investigación exploratoria, aplicada y bibliográfica. Como resultados identificamos el origen de las organizaciones policiales en Brasil; la ejecución de las políticas públicas de seguridad y sus consecuencias para las minorías; la estructura normativa del Ministerio Público del Estado para actuar en el control externo de la actividad policial. Como implicaciones prácticas sugerimos acciones que pueden reducir la violencia policial tales como Invertir en la formación continuada de la fuerza policial en materia de derechos humanos, entrenamiento y aplicación de armas no letales; Invertir en inteligencia policial para mejorar la planificación de las operaciones; Invertir en cámaras corporales y en vehículos, ya que creemos que inhibirá las acciones violentas, y será una prueba de defensa para los policías que actúan dentro de la ley; Definición de normas y procedimientos operativos sobre la actuación en comunidades conflictivas que puedan ser auditados por el MPE y acompañados por los órganos sociales; Creación de un sector específico en el MPE para un control más efectivo sobre los órganos policiales. Fortalecimiento del control interno de las organizaciones policiales.

Palabras clave: Control externo; Ministerio Fiscal; Actividad policial; Democracia

Author Contributions: Conceptualization, M.R.F.B.; data curation, M.R.F.B.; formal analysis, M.R.F.B.; investigation, M.R.F.B.; methodology, M.R.F.B.; project administration, M.P.B.; supervision, M.P.B.; validation, M.P.B.; writing—original draft, M.R.F.B.; writing—review and editing, M.R.F.B. All authors have read and agreed to the published version of the manuscript.

Supporting Agencies: This work was not funded.

Conflicts of Interest: The authors declare no conflict of interest.

INTRODUÇÃO

O exercício policial mostra de forma clara o poder do Estado, pelo fato de mostrar a força e imposição consequente de sua atribuição institucional, atingindo de forma relevante direitos fundamentais como a vida, liberdade e os bens dos cidadãos. Sendo assim, em um Estado Democrático de Direito essa atuação deve sempre respeitar as garantias e os direitos constitucionais. Os direitos consagrados na CF/88, foram criados com o objetivo de resguardar o cidadão de excessos do Estado, impedindo abusos decorrentes de agentes públicos. Observamos que em um Estado Democrático de Direito não é permitido poder absoluto ou ilimitado, de forma que as atividades estatais devem se submeter a este controle. Podemos usar como exemplo desse controle o sistema de freios e contrapesos, tal sistema possibilita que poderes e órgãos fiscalizem uns aos outros.

Em nossa Constituição temos alguns direitos fundamentais como, o de ser informado de seus direitos, permanecer calado, somente pode(r) ser processado pela autoridade competente, devido processo legal, não pode(r) ser preso senão em flagrante delito ou por ordem escrita e fundamentada de autoridade judiciária competente e de receber a assistência da família e de advogado, que se constituem em direitos previstos na Constituição Federal que não podem ser ignoradas sem consequências. A não observação desses direitos acarreta ilegalidade. Não podemos mais admitir que diante do dever de combater delitos, os nossos policiais não os observem. Sabemos que a persecução penal e a repressão à criminalidade são indispensáveis à vida em sociedade, só terão plena efetividade quando ocorrer o cumprimento a esses direitos. Os direitos citados acima, estão previstos no art. 5º, LIII, LIV, LXI e LXIII, CF/88.

No Manual do nacional do controle externo da atividade policial (2012:50) “O legislador constituinte, consolidou o Ministério Público como instituição autônoma e permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, atribuída da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.”. Tem como função institucional, o controle da atividade policial, que tem por atribuição, como órgão externo, garantir que a atuação policial, respeite aos princípios da efetividade e da legalidade, coincidindo com o absoluto respeito aos direitos fundamentais e a máxima eficiência.

Cabe ao Ministério Público (MP) conter possíveis abusos, dessa forma sua atuação vai além da fiscalização das atividades policiais, portanto se faz necessário que ocorra uma estruturação do Ministério Público para que possa cumprir com eficiência o exercício de controlador que a Constituição lhe atribuiu, para que os cidadãos possam ter seus direitos assegurados e que se tenha uma atividade policial eficiente e atenta aos direitos sociais e fundamentais.

Este trabalho busca analisar como é feito o controle externo da atividade policial pelo Ministério Público (MP) brasileiro, bem como analisar como tal atividade de fiscalização pode influenciar na ação policial interna e externa. O controle externo da atividade policial é um princípio constitucional ligado ao conjunto de relações de fiscalização feitas pelo Ministério Público sobre as várias atividades policiais. Possui também relação com as demais atribuições igualmente constitucionais. Como previsto no art. 129, I, CRFB/88, podemos observar que algumas dessas atividades de controle externo da atividade policial tem relação direta com a titularidade da ação penal e, para proporcionar sua indisponibilidade, exigem um controle da eficiência da investigação criminal. Percebe-se que além do controle da titularidade da persecução penal, o MP tem atividades de controle externo relacionadas com sua função, como a de zelo contra violações dos direitos fundamentais, art. 129, II, CRFB/88, como também de fiscalizar as políticas públicas referente a direitos fundamentais sociais, como por exemplo a segurança pública. Art. 129, III, CRFB/88.

O exercício do controle externo na atividade policial é uma função institucional do MP prevista na nossa Carta Magna, sendo descrito da seguinte forma: “Exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior” (art. 129, VII, CRFB/88). Tal norma tem eficácia limitada, pois o exercício de controle está condicionado à regulamentação em lei complementar. Todavia, o controle externo da atividade policial é um conjunto de relações entre Ministério Público e Polícia com a finalidade de assegurar a eficiência da atuação policial e fiscalizar a não ocorrência de arbitrariedades, com foco na repressão de desvios ocorridos, mas sobretudo na prevenção da reiteração de ilegalidades e na promoção do contínuo aperfeiçoamento da promoção da segurança pública, numa função de Ombudsman da atividade policial. Do texto acima pode-se depreender a importância do presente estudo, que partindo do pressuposto legal buscará responder a seguinte questão de pesquisa: “Como a atuação do Ministério Público contribui para o aperfeiçoamento das relações entre a polícia carioca e a sociedade fluminense?”

ORIGEM DA INSTITUIÇÃO POLICIAL

A polícia, como instituição, teve seu início antes da independência formal do Brasil (BASILIO, 2007; SOUZA; MORAIS, 2011). Com a transferência da família real portuguesa para o Brasil em 1808, foi criada em 10 de maio daquele mesmo ano, a Intendência Geral da Polícia (IGP). A IGP foi constituída com base no modelo francês, o qual adotado por Portugal em 1760. Em sua gênese, a IGP atuava em atividades diversas, em face das necessidades locais e das estruturas de governo instaladas, como relatado por Holloway (1997). Neste sentido, a IGP atuava tanto em assuntos relacionados a obras públicas; garantia no abastecimento da cidade; vigilância da população; investigação de crime; e captura dos criminosos. Conforme registrado por Holloway (1997:46):

“Assim como os juízes do tribunal superior de apelação do Rio, o Intendente ocupava o cargo de desembargador, sendo também considerado ministro de Estado. Tinha o poder de decidir sobre os comportamentos a serem considerados criminosos, estabelecer a punição que julgasse apropriada e prender, levar a julgamento, condenar e supervisionar a sentença dos infratores. Ele representava a autoridade do monarca absoluto e, coerentemente com a prática administrativa colonial, seu cargo englobava poderes legislativos, executivos (polícia) e judiciais.”

Como registrado por Basilio (2007), em 13 de maio de 1809 foi criada uma força policial denominada de Guarda Real de Polícia (GRP). A GRP atuava em tempo integral, organizada em estrutura militar e designada para manter a ordem e perseguir criminosos.

Quanto a subordinação, a GRP estava ligada a IGP. Quanto a autoridade, a mesma era oriundo do monarca, todavia, o orçamento para manutenção dos recursos humanos e logísticos tinham sua origem do setor privado, como registrado:

“A reciprocidade entre a fonte da autoridade do Estado e a elite econômica é um exemplo específico das relações mais gerais que explicam grande parte da evolução conservadora rumo à independência política do Brasil e o concomitante desenvolvimento das instituições do Estado.” Holloway (1997:48).

A GRP era responsável principalmente por manter a tranquilidade pública. Como descrito por Holloway (1997), o contingente inicial da GRP foi de 218 homens, reduzindo ao longo do tempo e chegando a 90 homens em 1820. Todavia, apesar de seu efetivo reduzido, a missão de policiar em tempo integral era efetiva e comparando-se com o antigo sistema de vigilância esporádica por guardas civis, com assevera Holloway (1997). A GRP ao longo do período de evolução da história de transição de império para república assumiu outras denominações, sendo em sua maior parte comandada por oficiais do exército, mas não vazia parte da estrutura do mesmo, deve ser destacado. Contudo, as polícias militares passaram a ser controladas pelo Exército Brasileiro após os eventos das ações revolucionárias de 1930.

A Proclamação da República, oriunda de um Golpe de Estado em 1889, deu início a uma nova ordem política, bem como, remodelando o aparato repressivo estatal. A República não trouxe em seu bojo alteração significativa na composição da classe dominante. Contudo, modificou as relações entre as diferentes elites políticas, e as relações entre os nichos dominantes e subalternos (SOUZA; MORAIS, 2011). Os vários eventos que contribuíram para o processo de transição do modelo de governo, como: a abolição da escravidão; o rápido crescimento urbano das principais cidades brasileiras; e a instauração de um federalismo altamente descentralizado exigiram modificações nas organizações policiais. No aspecto social, a abolição da escravidão afetou profundamente o trabalho policial. No controle social, o papel das polícias em geral concentrava-se na vigilância das classes urbanas perigosas. Uma das primeiras tarefas impostas as

instituições policiais foi o controle da população rural que migrou em massa para os principais centros urbanos. Somando-se aos aspectos sociais, já mencionados, Holloway (1997) assevera que com o advento da reforma do Código Penal em 1890, o qual foi fortemente influenciado pelo direito positivo, observou-se um deslocamento da ênfase sobre o ato criminal para o criminoso. Com isso, olhar dos organismos policiais recaíram sobre o que a sociedade entendia como classes perigosas, e práticas como vadiagem, embriaguez, capoeira e prostituição. O objetivo era de permitir um maior controle sobre grupos perigosos e hábitos que passaram a ser considerados crimes.

O golpe de 1930 pôs fim ao arranjo político da Primeira República, já corroído pelo clientelismo e pelo localismo. Getúlio Vargas chega ao poder com a intenção de inaugurar uma nova ordem política baseada num Estado forte o suficiente para conduzir a sociedade a novos rumos (SOUZA; MORAIS, 2011). O regime autoritário de Vargas consolidado em 1937 é marcado pela excessiva centralização no plano federativo e pela limitação dos canais de participação no plano partidário, segundo Costa (2004). A polícia iria assumir papel fundamental na construção e manutenção desse regime autoritário. Suas tarefas foram ampliadas, sendo de sua competência o controle dos grupos políticos dissidentes. Aqueles vistos como inimigos do Estado (comunistas, judeus, dissidentes políticos, entre outros) deveriam ser vigiados e controlados, juntamente com as classes pobres perigosas (CARVALHO, 2007). As polícias sofreram várias transformações para se adequarem as novas configurações constitucionais. Logo, nos primeiros meses do governo Vargas, promoveu-se uma ampla reforma nos quadros da Polícia Civil do Distrito Federal e de alguns outros Estados. Delegados foram exonerados e substituídos por pessoas de estrita confiança do regime. Esse foi o primeiro passo para o redimensionamento do aparato policial brasileiro. Em 1934, foi implementada uma ampla reforma na estrutura da Polícia – Decreto nº 24.531, de 2 de junho de 1934. Além de redefinir funções e responsabilidades dos quadros, ampliou-se o poder do Chefe de Polícia e se expandiu a estrutura policial. Como resultado dessas reformas, a chefia de Polícia suplantou a estrutura do Ministério da Justiça e exerceu poder direto sobre os órgãos de repressão federais e estaduais, conforme Costa (2004). A repressão política empreendida por Vargas apoiava-se no tripé: polícia política, legislação penal sobre crimes políticos e Tribunal de Segurança Nacional. O controle desse aparato repressivo estava diretamente subordinado ao Presidente da República. No âmbito nacional, a vigilância política era centralizada no Distrito Federal, cuja Polícia Civil coordenava as ações policiais dos demais estados (FAORO, 1997). Além desse vínculo formal, o Exército também fornecia equipamento às polícias e completava a formação da oficialidade. A partir desse período ocorre o sucateamento das PMs, haja vista só utilizar armamento e treinamento aprovado pelo Exército brasileiro, o que gerou uma defasagem de tecnologia que até hoje atinge as Polícias Militares.

Em 1964, o golpe militar que pôs fim à “experiência democrática” dos anos 1950, estabeleceu um regime burocrático-autoritário, conduzido por militares e civis, que iria se estender até 1985. O regime militar restringiu a participação política e ampliou o poder das Forças Armadas. Essa nova ordem política era justificada a partir da noção de inimigo interno inscrita na Doutrina de Segurança Nacional, desenvolvida pela Escola Superior de Guerra do Exército brasileiro (CARVALHO, 2007). A exemplo da Era Vargas, o aparato policial foi utilizado para conter a oposição política. Para tal, usou e abusou da repressão, da tortura e das prisões. A violência policial foi o instrumento utilizado contra a dissidência política. Entretanto, diferentemente do que ocorreu na ditadura de Vargas, não foram apenas as Polícias que praticaram a repressão política, mas também as Forças Armadas que, nesse período, detiveram o monopólio da coerção político-ideológica (COSTA, 2004). Para tanto, foi necessário reorganizar o aparato policial existente, ampliando sua competência e subordinando-o ao controle das Forças Armadas, especialmente do Exército. A Constituição Federal de 1967, seguindo a tradição brasileira, manteve as Polícias Militares como reserva e forças auxiliares do Exército. Entretanto, introduziu uma novidade: a fim de facilitar o controle do aparato policial, extinguiu as Guardas Civis e incorporou seus efetivos às Polícias Militares, que passariam a ser as únicas forças policiais destinadas ao patrulhamento ostensivo das cidades e sob tutoria do Exército brasileiro. Em 1967 foi criada a Inspeção-Geral das Polícias Militares do Ministério do Exército (IGPM) - Decreto-lei nº 317, de 13 de março de 1967, e Decreto-lei nº 667, de 2 de junho de 1969 - destinada a

supervisionar e controlar as Polícias Militares estaduais. Cabia à IGPM estabelecer normas reguladoras da organização policial, controlar os currículos das academias de polícia militar, dispor sobre os programas de treinamento, armamentos, manuais, e regulamentos utilizados pelas Polícias, além de manifestar-se sobre as promoções dos Policiais Militares, esse controle irá influenciar profundamente o perfil das Polícias brasileiras. (CARVALHO, 2007). Para completar o aparato repressivo, foi decretada em 1967 a Lei de Segurança Nacional (LSN), em que eram detalhados os vários crimes contra a Segurança Nacional. O efeito dessa lei foi devastador para as liberdades individuais no Brasil. Cabia à Justiça Militar julgar os crimes previstos na LSN. Sua função era dar um caráter de legalidade ao sistema repressivo montado (SOUZA; MORAIS, 2011).

Em 1985 chega ao fim a Ditadura Militar, passando-se a respirar uma expectativa de dias melhores. Em 1987 é instaurada a Assembléia Nacional Constituinte, que culminou com a Constituição Federal do Brasil de 1988, a qual trouxe inovações importantes na seara da Segurança Pública se comparada ao padrão tradicional de Segurança Pública incorporado à Segurança Nacional da época de exceção. Viegas e Rodrigues (2021) retratam o modelo criado pela constituição de 1988 e apresenta *trade-off* do modelo de federalismo adotado no Brasil e suas implicações para exercício da atividade de polícia e o controle externo exercido pelos MPEs. Conforme relatado pelos autores e de acordo com a Constituição Federal de 1988 (CF/88), a política de segurança pública é realizada praticamente nos Estados, já que as Polícias Civil (PC) e Militar (PM), principais forças de segurança, integram o Poder Executivo desse ente (artigo 144, §§ 4º e 5º, CF/88). Além disso, é atribuição do Ministério Público (MP) realizar o controle externo da atividade policial (artigo 129, VII, CF/88). Assim, o principal mecanismo de controle externo sobre as Polícias deve ser executado pelos MPs estaduais (MPEs), com atribuição para tanto. Tendo em vista esse arranjo formal, sustentamos que a característica do federalismo brasileiro produz um duplo desafio sobre a análise que busca compreender o controle sobre as Polícias nos Estados. De um lado, é preciso considerar o poder que foi reservado aos governadores (Abrucio, 1998), que exercem controle sobre o agente controlado (Polícias) e o controlador (MPEs). De outro, se faz necessário abarcar os MPEs, que apresentam diferentes capacidades estatais e estão inseridos dentro de contextos políticos e corporativos próprios de cada Estado, isto é, são marcados por grande heterogeneidade e diversidade entre si (Abrucio, Viegas e Rodrigues, 2021).

A CONSTITUIÇÃO FEDERAL E O CONTROLE EXTERNO DA AÇÃO POLICIAL

A INSTITUIÇÃO POLICIAL

Esta seção foi desenvolvida com base na pesquisa realizada por Antônio Oliveira, o qual é Professor da UFBA e Doutor em Ciência Política pela USP em 2010, o qual baseou seus dados na realidade da Polícia Militar da Bahia que pode ser utilizada como paradigma para outros Estados-membros da Federação. O pesquisador inicia seu artigo com a seguinte afirmação:

“A atividade policial na sociedade democrática impõe a questão do controle dos agentes policiais, ou seja, como assegurar que os detentores imediatos da força pública não violarão os direitos civis. Alguns dos meios institucionalizados para garantir essa regulação são os mecanismos instituídos pela própria organização: os controles internos. A organização policial inclina-se em direção aos mecanismos formais de controle, como as normas e os procedimentos, mas esses modos de regulação de conduta podem ser insuficientes, devido à ampla margem de liberdade que os guardas desfrutam nas ruas, autonomia que deriva, em larga medida, da própria natureza da tarefa de policiamento.” (OLIVEIRA, 2010)

O papel da força pública é explícito pela dúvida, visto que a proteção e a repressão da sociedade transcorrem da mesma ação policial. Todavia, o corpo social acaba tendo que lidar com essa ambiguidade da força pública, á medida que a violência decorrente do agente for legítima. O abuso da força policial muitas das vezes está resguardado pela sociedade e políticos, ambos na maioria das vezes concordam que o transgressor tenha que sofrer com a força desmedida do agente público. Teresa Pires Caldeira, estuda essa concordância da sociedade quando fala do desprezo em relação aos direitos civis e humanos. Teresa, aponta um fenômeno que vai além do imaginário coletivo no Brasil, que ajuda a entender o uso excessivo de força dos agentes públicos: a representação social do corpo:

“(...) o corpo incircunscrito é desprotegido por direitos individuais e, na verdade, resulta historicamente da sua ausência. No Brasil, onde o sistema judiciário é publicamente desacreditado, o corpo (e a pessoa) em geral não é protegido por um conjunto de direitos que o circunscreveriam, no sentido de estabelecer barreiras e limites à interferência ou abuso de outros” (CALDEIRA, 2000:370).

Para Caldeira (2000), o corpo é compreendido pela sociedade brasileira como uma lacuna onde a imposição da dor e outras formas de intervenção são amplamente permitidas. Dessa forma, fica difícil implementar para os policiais mecanismos que os faça mudar de comportamento, tendo em vista que, as agressões físicas ilegítimas praticadas, quando são cometidas contra criminosos ou marginalizados, a sociedade não enxerga como abuso de poder, mas sim como um castigo, algo que aquele meliante tem que passar, uma mera consequência de suas escolhas. Nesse tipo de situação, o corpo social não notifica e nem quer testemunhar contra os agentes, pois para eles não passa de uma consequência dos atos daqueles que transcorrem as leis. Isso tudo mostra o quão complexo é esse cenário onde acontecem os excessos e a urgência desses mecanismos institucionais serem criados, que não lhes permitam responder às demandas autoritárias dos cidadãos, ainda que haja dificuldades para a consolidação desses mecanismos.

Quando se fala do emprego excessivo da força policial, entram sempre na questão da agressão física. Mesmo que, seja a mais corriqueira forma de excesso, não é a mais recorrente. Ocorrem muitos abusos, muito provável, nos encontros de pouca visibilidade entre o agente e os cidadãos de uma classe inferior, onde se concentram vários tipos de coerção ilegal. Temos um problema não muito falado, que é uma banca de suspeitos que a polícia dispõe em suas mãos, onde recorrem quando precisam ter um resultado rápido e produzir culpados. Essas pessoas são usadas pela polícia para resolver casos e apresentar ao público a sua eficiência, é comum autoridades aprovarem esse tipo de prática que é pouco discutida. Pois o caso foi resolvido, a sociedade não vai se preocupar em saber se realmente aquele indivíduo é o verdadeiro culpado, só querem ver que tem um culpado e que este se encontre nas mãos das autoridades. Esses indivíduos pobres que fazem parte de algum grupo criminoso, acaba negociando confissão em troca de não ser alvo da arbitrariedade da força policial ou até mesmo em troca de favores.

As medidas que podem ser adotadas para inibir o excesso dos abusos dos agentes públicos, podem ser muito pouco eficazes nos excessos cometidos em lugares de pouca visualização, como no caso citado acima. Se faz necessário saber até quando é devido o uso da força nas ações, os agentes são treinados e tem autorização para agir de uma forma um pouco mais excessiva em determinadas situações, visto que, lidam com diversas ocorrências em seu dia a dia, desde as mais cômicas até as mais perigosas. Mas basta saber até onde a violência letal ou não, é justificável e em quais situações ela pode ter respaldo positivo para o agente, tendo agido corretamente ou não. Em relação ao uso da força letal algumas instituições criaram um rol de situações em que não é recomendado o uso desse tipo de força. Mas para o uso da força não fatal, não tem as mesmas recomendações, a falta dessas regulamentações faz com que o policial use seu poder de discricionariedade diante da ocorrência para decidir se vai ou não usar da violência para tentar solucionar.

Todavia, não se deve atribuir à negligência das autoridades policiais a falta de prescrições precisas e inequívocas para o uso da violência em geral, sobretudo da força não letal, pois essas providências talvez não possam ser tomadas devido à natureza da ocupação policial: o quantum de força deve usar-se e em que situação. A pergunta parece ser irrespondível, enquanto a situação a ser confrontada pelo agente permanecer em aberto, e a noção de força necessária, vaga. O recurso à coerção física como um meio de resolução de conflitos envolve essa complexa questão estrutural que não será superada com as perplexidades e a genuína revolta da população diante dos excessos dos detentores imediatos da força pública.

O policial tem como uma de suas principais missões fazer com que a sociedade viva em segurança, tenha liberdade de andar na rua ou de ir em algum lugar, sem ter que se preocupar se vão ser roubadas ou sofrer algum tipo de violência, entre outros acontecimentos. O agente se vê nessa complicada missão de separar a ordem da desordem, talvez isso pode gerar nele o sentimento de que ele é esse ponto de equilíbrio entre o cidadão de bem e o cidadão desregrado e que para alcançar essa ordem social, ele tem de usar meios da desordem para solucionar o problema, seria o mesmo que dizer “os fins justificam os meios”.

O controle externo é importante, mas tem suas barreiras sobre a polícia, é necessário ter o controle externo, mas o controle interno se faz muito eficiente, pois esse controle tendo uma boa eficiência isso vai refletir na parte profissional da corporação e como consequência faz com que a formação dos agentes seja melhor, com isso os serviços prestados para a sociedade terão mais qualidade e no controle do uso excessivo da força. Não se deve dispensar os mecanismos de controle externos, são importantes, mas são insuficientes frente ao nível de discricionariedade do policial, de sua fé pública e da complexidade de provar que houve agressão física no julgamento penal/civil ou em outras espécies de revisão de sua conduta, ainda mais quando se relaciona ao uso da força não letal contra os marginalizados em lugares de pouca visibilidade. De acordo com David Bayley, por conta dessa complexidade os mecanismos empregados para o controle do policial tendem a ser múltiplos, ao apresentar diversos mecanismos de regulação adotados por diferentes países, mas sempre uma combinação de métodos externos e internos (BAYLEY, 1996:286-290; 1998).

O mau comportamento do policial é difícil de ser comprovado por muitos motivos, um desses motivos é a credibilidade que o agente tem diante do acusado do delito, também tem a questão da resistência dos testemunhos policiais, podemos incluir como motivo, o interesse entre a polícia e promotores terem uma boa relação de trabalho. Pode-se apontar o fato da organização não sofrer com a má conduta do policial, dessa forma, ela não teme a má conduta, somente em casos infames. A lei criminal não tem força sobre a instituição e sua cúpula, como também não tem sobre o sistema da má conduta individual, pois esses não são incomodados, sendo assim, o que poderia ser uma barreira para a conduta indevida, acaba sendo um fator positivo para os excessos, por tais organizações continuam intocáveis, podemos exemplificar as premiações que privilegiam o destemor e a bravura.

Jerome Skolnick e James Fyfe sugerem que a raridade das condenações de policiais em processos criminais advém do fato de que leigos não são adequados para julgar delitos decorrentes da má conduta ocupacional, pois falta-lhes a competência técnica necessária para avaliarem se houve prática inadequada:

“Não é menos difícil para os jurados em julgamentos criminais concluir, além de qualquer dúvida razoável, que as ações profissionais da polícia foram criminosas ao invés de medidas defensivas apropriadas. Os promotores sabem disto e eles não gostam de perder. Os promotores são relutantes a agir contra a própria polícia, sua parceira usual em procedimentos criminais” (SKOLNICK; FYFE, 1993:199).

Os pesquisadores relatam da dificuldade existente em relação ao julgamento da conduta indevida de qualquer profissional na execução de seu trabalho, uma vez que a profissão desfruta o reconhecimento social de que só os expertos sabem como executar determinada tarefa, o que exclui, portanto, o leigo de julgar com competência o modo como o profissional, enquanto especialista, agiu no cumprimento de sua missão, exceto quando há erro óbvio e grosseiro, a exemplo do bisturi que é esquecido dentro do paciente. Nos demais casos, a própria Justiça, para emitir seu juízo, recorre ao parecer técnico dos colegas de quem está sob julgamento. Esses empecilhos à avaliação do mau comportamento do agente de polícia fizeram com que Carl Klockars sugerisse uma teoria da força excessiva; uma teoria que servisse de referência para avaliar se a coerção usada pelo policial em determinado evento foi a necessária e nada além disso desenvolver como é difícil condenar um policial por ter agido de forma criminosa, pois as pessoas que decidem não tem competência para determinar se foi correto ou não o uso da força, pois são pessoas que dependem dessa força para viver em segurança.

O MINISTÉRIO PÚBLICO

Como relatado pelo CNPG em seu Manual de Controle Externo da Atividade Policial (2012), onde a firma que compete ao Ministério Público, na defesa da ordem jurídica, atuar judicialmente e extrajudicialmente na concretização das garantias e dos direitos fundamentais previstos na Constituição Federal, notadamente quanto aos preceitos relativos à cidadania e à dignidade da pessoa humana.

Importante reforçar a ideia que a atividade de controle exercida pelo Ministério Público decorre do sistema de freios e contrapesos previsto pelo regime democrático. Todavia, esse controle não pressupõe subordinação ou hierarquia dos organismos policiais, conforme assevera Emerson Garcia:

“Por certo não guarda similitude com subordinação ou hierarquia. Os organismos policiais, quer sob o prisma de sua atividade de polícia administrativa, quer sob a ótica da atividade de polícia judiciária, não estão sujeitos ao poder disciplinar dos membros do Ministério Público. Estão, sim, sujeitos à efetiva fiscalização deste, o que é mero consectário dos múltiplos mecanismos de equilíbrio existentes e um Estado de Direito. Exercendo os órgãos policiais uma função administrativa e nitidamente auxiliar do Ministério Público, cabe a este exercer uma função correcional extraordinária, coexistindo com a atividade correcional ordinária, inerente à hierarquia administrativa e que é desempenhada pela própria administração.” (GARCIA, 2008:241)

A atividade é, na verdade, uma garantia constitucional para o cidadão contra possíveis desmandos do Estado, no caso, o Estado armado, o braço do estado autorizado a usar, em limites bem estritos, a violência. Extrapolar tais limites enfraquece a Democracia e as liberdades fundamentais. Assim sendo, o Estado-fiscal deve garantir o cidadão, o Ministério Público deve fazê-lo, sendo cláusula pétrea como as demais garantias individuais contidas na Carta.

A Constituição Federal de 1988 atribuiu (artigo 129, inciso VII) ao Ministério Público o dever-poder de exercer o controle externo da atividade policial. De fato, nenhuma das Constituições brasileiras anteriores havia atribuído, de forma explícita, essa função à Instituição. Parte da doutrina sustenta que esse controle externo tem como fundamento ser o Ministério Público o titular da ação penal pública, como assevera Mazzili (2000).

Reforçando os aspectos legais em relação ao tema tratado, pode-se dizer que o sistema preconizado na CF/88 pressupõe a existência do controle de uma instituição por outra, condição necessária ao regular funcionamento do Poder Público. Desta forma, os organismos policiais relacionados no art. 144 da Constituição Federal, bem como as polícias legislativas ou qualquer outro órgão ou instituição, civil ou militar, à qual seja atribuída parcela de poder de polícia relacionada com a segurança pública e persecução

criminal, sujeitam-se ao controle externo do Ministério Público, na forma do art. 129, inciso VII, da Constituição Federal e da Resolução n. 20/2007 emanada do Conselho Nacional do Ministério Público.

O controle externo da atividade policial pelo Ministério Público também objetiva, nos termos da Resolução n. 20/07 do CNMP, a manutenção da regularidade e a adequação dos procedimentos empregados na execução da atividade policial, bem como a integração das funções do Ministério Público e das Polícias voltadas para a persecução penal e o interesse público. A resolução, na verdade, apenas detalha o que já é previsto na Lei e na Constituição, facilitando a execução de tal atividade fim, esse controle tem como preceitos, conforme explícito nos incisos do Art. 2º:

- ✓ o respeito aos direitos fundamentais assegurados na Constituição Federal e nas leis;
- ✓ a preservação da ordem pública, da incolumidade das pessoas e do patrimônio público;
- ✓ a prevenção da criminalidade;
- ✓ a finalidade, a celeridade, o aperfeiçoamento e a indisponibilidade da persecução penal;
- ✓ a prevenção ou a correção de irregularidades, ilegalidades ou de abuso de poder relacionados à atividade de investigação criminal;
- ✓ a superação de falhas na produção probatória, inclusive técnicas, para fins de investigação criminal; e
- ✓ a probidade administrativa no exercício da atividade policial.

A Resolução n° 20/2007 do CNMP, em seu Art. 4º, o qual sofreu alteração pela Resolução n° 115/2015, atribui como incumbência dos órgãos do MP, quando do exercício ou do resultado da atividade de controle externo as seguintes atividades:

- realizar visitas ordinárias nos meses de abril ou maio e outubro ou novembro e, quando necessárias, a qualquer tempo, visitas extraordinárias, em repartições policiais, civis e militares, órgãos de perícia técnica e aquartelamentos militares existentes em sua área de atribuição;
- examinar, em quaisquer dos órgãos referidos no inciso anterior, autos de inquérito policial, inquérito policial militar, autos de prisão em flagrante ou qualquer outro expediente ou documento de natureza persecutória penal, ainda que conclusos à autoridade, deles podendo extrair cópia ou tomar apontamentos, fiscalizando seu andamento e regularidade;
- fiscalizar a destinação de armas, valores, substâncias entorpecentes, veículos e objetos apreendidos;
- fiscalizar o cumprimento dos mandados de prisão, das requisições e demais medidas determinadas pelo Ministério Público e pelo Poder Judiciário, inclusive no que se refere aos prazos;
- verificar as cópias dos boletins de ocorrência ou sindicâncias que não geraram instauração de Inquérito Policial e a motivação do despacho da autoridade policial, podendo requisitar a instauração do inquérito, se julgar necessário;
- comunicar à autoridade responsável pela repartição ou unidade militar, bem como à respectiva corregedoria ou autoridades superiores, para as devidas providências, no caso de constatação de irregularidades no trato de questões relativas à atividade de investigação penal que importem em falta funcional ou disciplinar;
- solicitar, se necessária, a prestação de auxílio ou colaboração das corregedorias dos órgãos policiais, para fins de cumprimento do controle externo;
- fiscalizar o cumprimento das medidas de quebra de sigilo de comunicações, na forma da lei, inclusive através do órgão responsável pela execução da medida; e
- expedir recomendações, visando à melhoria dos serviços policiais, bem como o respeito aos interesses, direitos e bens cuja defesa seja de responsabilidade do Ministério Público, fixando prazo razoável para a adoção das providências cabíveis.

Compete ainda aos órgãos do Ministério Público, havendo fundada necessidade e conveniência, instaurar procedimentos investigatórios referentes a ilícito penal ocorrido no exercício da atividade policial. Nesse sentido, o Ministério Público poderá instaurar procedimento administrativo, visando ao combate de deficiências ou irregularidades detectadas no exercício do controle externo da atividade policial, bem como apurar as responsabilidades decorrentes do descumprimento injustificado das requisições pertinentes.

Reforçando o caráter prescritivo da Resolução nº 20/2007, em seu artigo quinto observamos as seguintes permissões, cabendo ressaltar, que tais permissões se dão tão somente no exercício de controle da atividade policial:

- ✓ Ter livre ingresso em estabelecimentos ou unidades policiais, civis ou quartelamentos militares, bem como casas prisionais, cadeias públicas ou quaisquer outros estabelecimentos onde se encontrem pessoas custodiadas, detidas ou presas, a qualquer título, sem prejuízo das atribuições previstas na Lei de Execução Penal que forem afetadas a outros membros do Ministério Público;
- ✓ Ter acesso a quaisquer documentos, informatizados ou não, relativos à atividade fim policial civil e militar, incluindo as de polícia técnica desempenhadas por outros órgãos, em especial:
 - a) ao registro de mandados de prisão;
 - b) ao registro de fianças;
 - c) ao registro de armas, valores, substâncias entorpecentes, veículos e outros objetos apreendidos;
 - d) ao registro de ocorrências policiais, representações de ofendidos e notícia criminis;
 - e) ao registro de inquéritos policiais;
 - f) ao registro de termos circunstanciados;
 - g) ao registro de cartas precatórias;
 - h) ao registro de diligências requisitadas pelo Ministério Público ou pela autoridade judicial;
 - i) aos registros e guias de encaminhamento de documentos ou objetos à perícia;
 - j) aos registros de autorizações judiciais para quebra de sigilo fiscal, bancário e de comunicações;
 - l) aos relatórios e soluções de sindicâncias findas.
- acompanhar, quando necessária ou solicitada, a condução da investigação policial civil ou militar;
- requisitar à autoridade competente a instauração de inquérito policial ou inquérito policial militar sobre a omissão ou fato ilícito ocorrido no exercício da atividade policial, ressalvada a hipótese em que os elementos colhidos sejam suficientes ao ajuizamento de ação penal;
- requisitar informações, a serem prestadas pela autoridade, acerca de inquérito policial não concluído no prazo legal, bem assim requisitar sua imediata remessa ao Ministério Público ou Poder Judiciário, no estado em que se encontre;
- receber representação ou petição de qualquer pessoa ou entidade, por desrespeito aos direitos assegurados na Constituição Federal e nas leis, relacionados com o exercício da atividade policial;
- ter acesso ao preso, em qualquer momento;

- ter acesso aos relatórios e laudos periciais, ainda que provisórios, incluindo documentos e objetos sujeitos à perícia, guardando, quanto ao conteúdo de documentos, o sigilo legal ou judicial que lhes sejam atribuídos, ou quando necessário à salvaguarda do procedimento investigatório.

SEGURANÇA PÚBLICA E O ESTADO MEMBRO COMO UNIDADE FEDERATIVA

POLÍTICA DE SEGURANÇA E AS POLÍCIAS NO BRASIL

Para melhor compreender quão complexo e espinhoso é o caminho a ser percorrido na busca de instituições policiais eficientes no Brasil e de um efetivo controle do MP sobre as atividades policiais, passaremos a contextualizar que forças atuam na concepção e implementação das políticas de segurança no Brasil. Até esta seção, os contornos sobre segurança pública foram feitos sob a ótica dos membros do ministério público de diversos estados. Todavia, este problema precisa ser estudado e analisado de outros ângulos. Os assuntos que serão tratados aqui, são fruto de pesquisa acadêmicas realizadas por membros das polícias militares.

Na pesquisa realizada por Basilio (2007) foi abordado os paradigmas que regeram as políticas no campo da segurança pública nos últimos 40 anos. Silva (2003) fórmula três paradigmas para a observação no campo da segurança pública: o paradigma militarista; penalista e o prevencionista.

O paradigma militarista seria aquele que consideraria a segurança pública como um problema apenas da Polícia e das Forças Armadas, apresentando princípios reativos de atuação. As suas atividades teriam referências em táticas de guerra, tratando a segurança pública pela ótica dos confrontos em que inimigos seriam elencados, caçados, subjugados ou abatidos. Filho (2004) afirma que, na concepção militarista, haveria locais próprios para um teatro de operações onde as baixas poderiam ser consideradas algo esperado pelo embate entre forças opostas. O principal meio de combate ao crime seria o grande efetivo – para uso letal – à disposição. Não existiria, nesse contexto, uma preocupação de investigar os crimes já consumados e sua pretensão seria a de acabar com o crime e a “desordem”. Para Silva (2003), a consequência dessa concepção militarista seria a reificação do aparato policial em detrimento das atividades de investigação e de polícia técnica. Assim, se a violência conseguisse se alastrar, seria porque os efetivos policiais estariam reduzidos, a polícia judiciária não estaria patrulhando, os bandidos estariam mais bem armados ou faltaria maior garra e determinação ofensiva aos policiais. Por isso, a eficiência e eficácia da polícia deveriam se demonstrar pelo grande número de prisões, de apreensões, de ocorrências criminais, de baixas, preferencialmente fatais, no lado inimigo, pelo grande número de cercos, de invasões e de ocupações de morros, tendo todos esses fatos uma análise isolada de um contexto, ou seja, não se levariam em conta séries históricas das taxas de criminalidade e de pesquisas de vitimização.

O paradigma penalista, consideraria a segurança pública um problema apenas da alçada do governo e do judiciário e apresentaria princípios reativos de ação. Por esse paradigma, os infratores seriam focalizados individualmente e a atividade policial estaria pautada na lei penal, interessando somente os fatos criminais, já que acreditar-se-ia que a repressão policial, pela aplicação implacável das leis penais, seria a solução para a questão da segurança pública, referendando-se, como um suposto sucesso, o grande número de inquéritos instaurados e o grande número de pessoas encarceradas.

O paradigma prevencionista, consideraria a segurança pública como uma questão tanto da comunidade quanto do poder público, apresentando princípios proativos de atuação. Tal paradigma estaria orientado por atividades de políticas preventivas com ênfase na mediação de conflitos. Nele, a repressão penal seria considerada uma parte da prevenção geral. O foco de suas ações estaria voltado para todos os cidadãos considerados como vítimas potenciais, tendo a pretensão de controlar o crime pelo uso seletivo da força.

A INTEIRAÇÃO ENTRE O MINISTÉRIO PÚBLICO E AS POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL

Quando falamos de controle, não podemos nos distanciar da realidade fática existente no Brasil nos últimos 40 anos. Os órgãos policiais estão alocados no guarda-chuva de atribuições e prerrogativas do Poder Executivo. Neste sentido, sofrem e reagem as mudanças sociais buscando diuturnamente cumprir as políticas de segurança descritas no compromisso de campanha dos mandatários estaduais. Nesta subseção, vamos abordar este tema inicialmente pelo olhar dos membros do ministério público.

Analisando o trabalho de Dos Santos (2019), podemos observar que o autor afirma que as políticas de segurança pública compõem uma rede de procedimentos, análises, conhecimentos adquiridos produzindo inteligência própria e específica, estratégias de ação voltadas a resultados particularmente esperados e ações táticas implementadas a dar materialidade a esse cenário estratégico. As políticas de segurança pública são desenvolvidas nos dois âmbitos federativos, com medidas implementadas pela União voltadas à integração das políticas dos Estados e ao subsídio de políticas específicas eleitas pelo gestor federal como prioridades, pelos Estados com a organização estrutural das forças policiais, ações regionais, manejo da inteligência e direcionamento de prioridades em âmbito estadual.

Dos Santos (2019) em sua construção reafirma a composição da segurança pública inserta na CF/88, a qual constitucionalmente atribui o exercício da segurança pública aos órgãos que integram o seu sistema, quais sejam aqueles estabelecidos no Art. 144 da Constituição Federal: (1) a Polícia Federal, (2) a Polícia Rodoviária Federal, (3) a Polícia Ferroviária Federal, (4) as Polícias Civis e (5) as Polícias Militares e (6) os Corpos de Bombeiros Militares. Agregam-se aos demais, de instituição facultativa pelos Municípios, as Guardas Municipais, que, embora não integrando o Sistema de Segurança Pública propriamente dito, a ele se incorporam na proteção de bens, serviços e instalações da municipalidade.

A partir do mosaico ilustrado no Art. 144 da CF/88, distribuem-se atribuições na medida da dimensão temporal da ocorrência do crime, conferindo-se o policiamento ostensivo e a preservação da ordem pública às polícias militares, e as funções de polícia judiciária às Polícias Civis, no âmbito estadual, bem como à Polícia Federal, no âmbito federal. Todavia, se promovidas as ações próprias do policiamento ostensivo e da preservação da ordem pública, incumbidas à Polícia Militar, ainda assim o crime ocorre, entram na linha de ação os órgãos relacionados à investigação dos crimes praticados, a fim de elucidá-los e permitir a sua sujeição ao processo penal legal (DOS SANTOS, 2019). Após, encerradas as ações próprias da polícia judiciária, com o esgotamento da investigação de seguimento e a conclusão das apurações necessárias, a viabilidade ou não da punição pela prática do crime passa a ser objeto do Sistema Processual Penal Persecutório. Após, a descrição acima, entra em cena, o Ministério Público.

Dos Santos (2019) em sua narrativa apresenta o Ministério Público como o “ponto de contato” entre os sistemas de Segurança Pública e Processual Penal Persecutório, estando ao final do primeiro como receptor do produto das investigações para propor ou não a ação penal, dando início ao segundo, como agente que inaugura a ação penal com a oferta da denúncia. Contudo, para além desse “ponto de contato” que mantém o Ministério Público estreitamente relacionado com os órgãos que integram o Sistema de Segurança Pública, reside numa distinção semântica a semente de outro fator relacional de muito maior intensidade, qual seja a relação do Ministério Público com a segurança pública enquanto objeto de sua tutela.

O art. 129, inciso I materializa e justifica este elo entre o MP e a Segurança Pública. Contudo, esta relação entre o MP e a Segurança Pública se eleva, quando observamos o caput do art. 127 da CF/88: “O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.”, sob essa

perspectiva, Dos Santos afirma que “se ao Ministério Público incumbe a defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis (Art. 127, CF), bem como sendo a segurança tanto um direito social (Art. 6º, CF) quanto um direito individual indisponível e coletivo (Art. 5º, caput, CF), a tutela da segurança pública é incumbência ministerial por mandamento constitucional”(2019, p.66).

A construção conceitual construída por Dos Santos (2019), nos remete a uma concepção ampliada do real papel do Ministério Público na sociedade brasileira, o de indutor das políticas públicas, como entende Soares (2019). É no contexto do Estado Democrático de Direito que a Constituição se reveste de força normativa suprema no ordenamento jurídico e, com isso, seus disciplinamentos constitucionais dotam-se de caráter impositivo perante todo o sistema infraconstitucional, notadamente, no intuito de coibir possíveis atos normativos que atentem contra os direitos e garantias fundamentais (SOARES, 2019). Nessa concepção, o Ministério Público possui caráter estratégico perante o cenário crítico da segurança nacional, devendo intervir com liderança, diálogo, articulação e inteligência transversal, notadamente, visando a alcançar uma atuação integrada entre seus pares para que seja edificada uma verdadeira unidade institucional em seu sentido proativo e resolutivo (vide art. 127, §1º, CF/88).

A DISCUSSÃO SOBRE A EFICIÊNCIA DA ATIVIDADE POLICIAL

Agra (2019) em sua pesquisa sobre a eficiência da atividade policial como um objeto do controle do MP, inicia sua argumentação ilustrando que a Constituição de 1988 inovou ao dispor sobre a segurança pública, num capítulo inserido no título que trata da defesa do Estado e das instituições democráticas (art. 144). Disse que se trata de um dever estatal e um direito e responsabilidade de todos e a que se destina: a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. Também enumerou os órgãos que devem executá-la (polícias e corpos de bombeiros) e as competências básicas deles, determinando ainda que a lei disciplinasse a sua organização e o seu funcionamento, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades, citando uma norma-princípio de eficiência das atividades de segurança pública. A lei referida no §7º do art. 144 da Constituição Federal (CF) é a recente Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018, que dispõe sobre a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) e institui o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP).

A Constituição Federal consagrou a segurança pública como um dever do Estado e, ao mesmo tempo, um direito difuso, e, como tal, passível de tutela jurídica. A segurança, sob as perspectivas individual e coletiva, é um direito elementar que integra o chamado mínimo existencial, de modo que a sua insuficiência caracteriza uma violação da própria dignidade da pessoa humana. Daí se pode extrair a ideia do direito a uma existência minimamente segura. De fato, o exercício de todos os direitos pressupõe um Estado que mantenha a ordem pública, com observância das regras mínimas de convivência humana, o que se concretiza por meio de políticas públicas de segurança. O monopólio da força pelo Estado, em última análise, é que garante o exercício das liberdades públicas. Sendo a segurança a principal razão de existência do Estado, que limita o poder de autoproteção dos cidadãos, é este que assume o papel de garantidor (AGRA, 2019). Embora seja utópica a ideia de ausência de crimes, o Estado tem o dever de controlar eficazmente a criminalidade, por meio de políticas preventivas e da atuação repressiva, de garantir minimamente a integridade física e do patrimônio das pessoas (ALEXY, 2015).

O reconhecimento pelos especialistas de que é utópico chegarmos ao índice zero de crime em qualquer sociedade, Agra afirma que “o acompanhamento e o controle das políticas de segurança pública se mostram ainda mais necessários quando se verifica, com base em dados objetivos, a ineficiência estatal no controle da criminalidade e, por consequência, na prestação dos serviços públicos destinados à promoção da segurança” (2019, p. 142). Reforçando o argumento de Agra, Ávila (2017) relata que o quadro de insegurança crônica, o qual passa a sociedade brasileira, configura uma violação de direitos fundamentais insustentável, já que a segurança é pressuposta da fruição de todos os demais direitos fundamentais. Desta forma, sobre

a atividade de fiscalização pelo Ministério Público da eficiência das políticas de segurança pública, Ávila (2017) reafirma as proposições de Dos Santos (2019), e registra que:

“ela não está diretamente ligada à titularidade da ação penal, mas à sua estrutura constitucional de Ombudsman social para a efetividade dos direitos fundamentais, com amparo nos arts. 127, caput, e 129, II, da Constituição da República e dos arts. 3º, 5º e 6º da Lei Complementar nº 75/1993, também aplicável aos Ministérios Públicos estaduais por força do art. 80 da Lei nº 8.625/1993. Sustenta que a escassez de políticas de segurança pública sólidas e com continuidade, calcadas numa racionalidade gerencial de mensuração de efetividade, focadas nas causas e não meramente nas consequências, exige uma intervenção fiscalizatória do Ministério Público, fora da perspectiva estritamente criminal, mas numa perspectiva de controle de políticas públicas lato sensu. Acrescenta que, enquanto órgão de controle externo da atividade policial, o MP é o órgão constitucionalmente institucionalizado para promover a *accountability* das políticas de segurança pública (ou organizacional), que é um meio para a administração da atividade policial (governança policial) ou, de forma mais ampla, para a administração do problema da segurança pública. Conclui que essa atuação do MP, como Ombudsman na área de segurança pública, é uma das novas fronteiras da atuação ministerial.” (2017:25-29)

Após tratarmos dos contornos da superfície de contato entre o MP e as Políticas de Segurança Pública, adentraremos no conceito de eficiência na administração pública e sua interface com os órgãos de segurança pública. Este tema permitirá compreender sua face e que pontos de controle podem ser controlados. A identificação destes pontos permitirá ao MP um controle efetivo e uma avaliação precisa da atividade policial.

Agra (2019) registra em artigo que a Constituição da República erigiu a eficiência a um dos princípios gerais da administração pública, tornando-a, assim, uma exigência de que toda a atividade administrativa seja exercida com presteza, da qual devem advir resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades dos seus usuários e da comunidade em geral. Contudo, o primeiro registro da positividade desse valor em relação à atividade administrativa foi no Decreto-lei nº 200/1967, que dispõe sobre a organização da Administração Federal. A norma-princípio de eficiência da administração pública se dirige tanto ao legislador quanto aos prestadores de usuários dos serviços públicos, gerando relação jurídica entre eles, da qual resultam direitos e deveres.

Em Campos (2018) registra o entendimento de especialistas sobre o tema, os quais afirmam que a eficiência que se demanda do poder público perpassa pelo dever de resultado satisfatório e está ligada à presteza do administrador, ao seu rendimento funcional e à responsabilidade no cumprimento de deveres atribuídos aos agentes públicos; a eficiência na administração pública opõe-se à ideia de lentidão, descaso, negligência e omissão. Neste sentido, Campos (2018) reafirma que a eficiência implica, no plano administrador/administrado, uma relação institucional de natureza obrigacional, qualificada, de um lado, como um dever de agir com competência, honestidade, fundamentação racional, transparência e participação, ao qual corresponde o direito fundamental de cidadania, que consiste na possibilidade de o administrado exigir do administrador o cumprimento daquele dever.

Em relação aos órgãos responsáveis de segurança pública, o constituinte estabeleceu que o legislador ordinário, ao disciplinar sua organização e seu funcionamento, deveria fazê-lo de maneira a garantir a eficiência de suas atividades (CF, art. 144, §7º) – o que somente se concretizou 30 anos depois, com a Lei nº 13.675/2018. Agra (2019) pontua que o princípio da eficiência, como vetor da administração pública em geral, somente foi inserido no art. 37 da Constituição Federal dez anos após a sua promulgação, pela Emenda nº 19/1998 (a chamada Reforma Administrativa), revelando a preocupação do constituinte originário com a eficiência das atividades dos órgãos responsáveis pela segurança pública, que têm as suas competências estabelecidas no mesmo art. 144.

Agra (2019) destaca que uma das consequências dessa previsão constitucional específica, dirigida diretamente ao legislador ordinário, é permitir o controle de constitucionalidade de qualquer norma que disponha sobre a organização e o funcionamento dos órgãos de segurança pública quanto à “garantia de eficiência de suas atividades”. Em tese, qualquer ato normativo que deixe de observar essa garantia poderá ter a sua constitucionalidade questionada judicialmente pelos mecanismos de controle pertinentes. Apesar da imprecisão semântica do termo eficiência, que é polissêmico, ele possui caráter normativo. Campos (2018) ressalta que, na atual fase da ciência jurídica, os conceitos em geral são fluidos, e os enunciados redigidos em forma de cláusulas gerais ou conceitos jurídicos, indeterminados, e isso não retira o caráter jurídico das normas construídas com base em textos normativos.

O princípio da eficiência é aquele que impõe à Administração Pública e aos seus agentes a persecução do bem comum, da qualidade, que prima pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar desperdícios e a garantir maior rentabilidade social. O administrador não pode optar por ser ineficiente. Se determinada solução se apresenta como ineficiente, ou seja, se a relação custo-benefício da decisão for desvantajosa quando comparada a alternativas igualmente lícitas, não possui o administrador nenhuma liberdade ou poder para adotá-la. Não é correto afirmar que o dever de eficiência se circunscreve ao campo da discricionariedade da Administração, razão por que, se for demonstrado que a adoção de determinada solução fere o princípio da eficiência, ela não deve ser considerada inoportuna ou inconveniente, mas sim ilegítima. Assim, se os resultados da gestão pública, à luz de um patamar aceitável de eficiência, forem absurdos, não há que se falar em mera conveniência administrativa. O administrador se sujeita ao dever de eficiência imposto pelo art. 37 da Constituição e, caso ocorra violação grosseira desse dever, atos praticados devem ser anulados, e quem o praticou, caso não apresente razões plausíveis que justifiquem a gestão calamitosa, deve ser punido (FURTADO, 2012).

Como toda atividade administrativa, a atividade policial está sujeita ao ordenamento jurídico em geral e, em especial, aos princípios dirigentes da administração pública, dentre eles o da eficiência. Submete-se, ademais, aos mecanismos de controle, internos e externos, e de responsabilização pessoal dos seus agentes, inclusive pelo exercício negligente ou abusivo do cargo ou função. “No campo da segurança pública, a ineficiência ou a omissão do Estado representa a própria negação da razão de sua existência” (AGRA, 2019:145). Baltazar Junior (2009) defende que o Estado, ao assumir o dever de proteção dos bens jurídicos, cria no cidadão a expectativa de que será protegido, de modo que a omissão estatal caracteriza uma quebra do princípio de proteção da confiança.

É axioma da política que o poder não admite vácuo, afirma Agra (2019), sendo assim:

“No campo da segurança pública, as consequências da não intervenção estatal – por omissão ou ineficiência da proteção – são especialmente nocivas porque oportunizam o surgimento de mecanismos paralelos de autoproteção e de justiça privada. Quando o Estado se exige de dirimir os conflitos sociais ou interpessoais, relega aos indivíduos a sua resolução. O

particular, desassistido pelo Estado, passa a enxergar como opção fazer justiça com as próprias mãos, de acordo com os seus próprios critérios, sem processo nem parâmetro de equidade. Assim, o que deveria ser resolvido em conformidade com a lei o será de acordo com a força e a disposição dos envolvidos. Em qualquer caso, todos saem prejudicados: perde a sociedade, que volta à situação análoga à pré-estatal, em que prevalece a vontade do mais forte; perde a vítima do crime original porque se torna, ela também, uma infratora da lei; e, por fim, perde o próprio autor do delito, que deixa de se submeter à Justiça formal (com todas as suas garantias) e fica à mercê do justicamento privado. A omissão ou a ineficiência do Estado na segurança pública conduz inevitavelmente à impunidade oficial e, no Brasil, tem dado ensejo ao que se convencionou chamar de estado paralelo. Nos locais onde o Poder Público não se faz presente, outros se arvoram a impor suas próprias regras.”(AGRA, 2019:146).

Agra registra que “o conceito de direito fundamental à boa administração pública foi formulado, no Brasil, por Juarez Freitas” (2019:146), para quem o Estado Constitucional, numa de suas mais expressivas dimensões, pode ser traduzido como o Estado das escolhas administrativas legítimas, no qual não se admite a discricionariedade pura, intátil, sem limites, pelo que se impõe controlar os contumazes vícios forjados pelo excesso degradante, pelos desvios ímprobos ou pela omissão desidiosa. Freitas (2009) assevera que o feixe de princípios e regras constitucionais impõe, direta e imediatamente, ao controlador fazer as vezes de “administrador negativo”, isto é, terçar armas contra a discricionariedade exercida fora dos limites ou aquém dos limites – a saber, de maneira extremada ou omissa. Acrescenta ainda, referindo-se ao controle de políticas públicas pelo Poder Judiciário, que, em pleno século XXI, apresenta-se condenável a inércia leniente do controlador perante decisões tomadas com manifesto excesso, desvio ou inoperância.

ESTUDO DE CASO DE SITUAÇÕES DE FALTA DE CONTROLE DA ATIVIDADE POLICIAL

DAS DENÚNCIAS À CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS ÀS CORREGEDORIAS POLICIAIS

O caso nova Brasília vs Brasil

Em 19 de maio de 2015, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos submeteu à Corte o caso Cosme Rosa Genoveva, Evandro de Oliveira e outros (Favela Nova Brasília) contra a República Federativa do Brasil. O caso se refere às falhas e à demora na investigação e punição dos responsáveis pelas supostas “execuções extrajudiciais de 26 pessoas [...] no âmbito das incursões policiais feitas pela Polícia Civil do Rio de Janeiro em 18 de outubro de 1994 e em 8 de maio de 1995 na Favela Nova Brasília”. Alega-se que essas mortes foram justificadas pelas autoridades policiais mediante o levantamento de “atos de resistência à prisão”. Alega-se também que, na incursão de 18 de outubro de 1994, três mulheres, duas delas menores, teriam sido vítimas de tortura e atos de violência sexual por parte de agentes policiais.

Finalmente, se alega que a investigação dos fatos mencionados teria sido realizada supostamente com o objetivo de estigmatizar e revitimizar as pessoas falecidas, pois o foco teria sido dirigido à sua culpabilidade e não à verificação de legitimidade do uso da força.

Tramitação e conclusões

Em 3 de novembro de 1995 e em 24 de julho de 1996, a Comissão recebeu as petições apresentadas pelo Centro pela Justiça e o Direito Internacional (CEJIL) e pela *Human Rights Watch Americas*, às quais foram atribuídos os números de caso 11.566 e 11.694.

Em 25 de setembro de 1998 e 22 de fevereiro de 2001, a Comissão emitiu, respectivamente, os Relatórios de Admissibilidade Nº 11.566 e 11.694. Posteriormente, ao emitir o Relatório de Mérito, a Comissão decidiu juntar esses dois casos e fazê-los tramitar em conjunto, atribuindo-lhes o número de caso 11.566, em conformidade com o artigo 29.1 de seu Regulamento, em virtude de ambos os casos versarem sobre fatos similares e, aparentemente, revelarem um mesmo padrão de conduta.

Em 31 de outubro de 2011, a Comissão emitiu o Relatório de Mérito Nº 141/11, em conformidade com o artigo 50 da Convenção Americana, no qual chegou a uma série de conclusões e formulou várias recomendações ao Estado.

A Comissão chegou à conclusão de que o Estado era responsável internacionalmente pelas seguintes violações:

- a. pela violação dos direitos consagrados no artigo 4.1 da Convenção Americana, em conexão com o artigo 1.1 do mesmo instrumento, em detrimento de Alberto dos Santos Ramos; Fábio Henrique Fernandes; Robson Genuíno dos Santos; Adriano Silva Donato; Evandro de Oliveira; Sérgio Mendes Oliveira; Ranílson José de Souza; Clemilson dos Santos Moura; Alexander Batista de Souza; Cosme Rosa Genoveva; Anderson Mendes; Eduardo Pinto da Silva; Anderson Abrantes da Silva; Márcio Félix; Alex Fonseca Costa; Jacques Douglas Melo Rodrigues; Renato Inácio da Silva; Ciro Pereira Dutra; Fábio Ribeiro Castor e Alex Sandro Alves dos Reis;
- b. pela violação dos direitos consagrados nos artigos 4.1 e 19 da Convenção Americana, em conexão com o artigo 1.1 do mesmo instrumento, em detrimento de André Luiz Neri da Silva, Alex Vianna dos Santos, Alan Kardec Silva de Oliveira, Macmilller Faria Neves, Nilton Ramos de Oliveira Júnior e Wellington Silva;
- c. pela violação dos direitos consagrados nos artigos 5.2 e 11 da Convenção Americana, em conexão com o artigo 1.1 do mesmo instrumento, e nos artigos 1, 6 e 8 da Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura, em detrimento de L.R.J.;
- d. pela violação dos artigos 5.2, 11 e 19 da Convenção Americana, em conexão com o artigo 1.1 do mesmo instrumento, e dos artigos 1, 6 e 8 da Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura, em detrimento de C.S.S. e J.F.C.;
- e. pela violação dos artigos 5.1, 8.1 e 25.1 da Convenção Americana, em conexão com o artigo 1.1 do mesmo instrumento, em detrimento das vítimas identificadas no parágrafo 191 do Relatório de Mérito;
- f. pela violação dos artigos 5.1, 8.1 e 25.1 da Convenção Americana, em conexão com o artigo 1.1 do mesmo instrumento, e do artigo 7 da Convenção de Belém do Pará, em detrimento de L.R.J., C.S.S. e J.F.C.

Recomendações da Corte

A Comissão, conseqüentemente, recomendou ao Estado Brasileiro o seguinte:

- a. conduzir uma investigação exaustiva, imparcial e efetiva das violações descritas no Relatório de Mérito, em prazo razoável, por autoridades judiciais independentes da polícia, com vistas a determinar a verdade e punir os responsáveis. A investigação levará em conta os vínculos existentes entre as violações de direitos humanos descritas no

Relatório e o padrão de uso excessivo da força letal por parte da polícia. Também considerará as possíveis omissões, atrasos, negligências e obstruções na justiça provocadas por agentes do Estado;

- b. adotar todas as medidas necessárias para garantir uma compensação adequada e completa, tanto pelos danos morais como pelos danos materiais ocasionados pelas violações descritas no Relatório, em favor de L.R.J., C.S.S. e J.F.C., e das vítimas citadas no parágrafo 191 do Relatório;
- c. eliminar imediatamente a prática de registrar automaticamente as mortes provocadas pela polícia como “resistência à prisão”;
- d. erradicar a impunidade da violência policial em geral, adaptando a legislação interna, os regulamentos administrativos, os procedimentos e os planos operacionais das instituições com competência em políticas de segurança cidadã, a fim de garantir que sejam capazes de prevenir, investigar e punir qualquer violação de direitos humanos decorrente dos atos de violência cometidos por agentes do Estado;
- e. estabelecer sistemas de controle e prestação de contas internos e externos para tornar efetivo o dever de investigar, com uma perspectiva de gênero e étnico-racial, todos os casos em que os agentes da ordem utilizam a força letal e/ou a violência sexual, e fortalecer a capacidade institucional de órgãos independentes de supervisão, inclusive os órgãos forenses, para enfrentar o padrão de impunidade dos casos de execuções extrajudiciais por parte da polícia;
- f. implementar planos para modernizar e profissionalizar as forças policiais, assegurando a responsabilização por abusos do passado, mediante a expulsão de conhecidos perpetradores dos órgãos de segurança do Estado, bem como de outros cargos de autoridade, e realizando ajustes em sua filosofia institucional, com vistas a cumprir as normas e princípios internacionais de direitos humanos relativos à segurança cidadã;
- g. capacitar adequadamente o pessoal policial sobre como tratar de maneira efetiva e eficiente as pessoas oriundas dos setores mais vulneráveis da sociedade, inclusive as crianças, as mulheres e os residentes de favelas, buscando superar o estigma de que todos os pobres são criminosos;
- h. regulamentar legalmente, tanto no aspecto formal como no material, os procedimentos policiais que envolvam uso legítimo da força, estipulando expressamente que só se pode recorrer a esse extremo como último recurso, e que o uso da força deve se inspirar nos princípios de excepcionalidade, necessidade e proporcionalidade. A esse respeito, o Estado levará em conta, entre outros, os Princípios Básicos das Nações Unidas sobre o Emprego da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Encarregados de Fazer Cumprir a Lei e os Princípios das Nações Unidas Relativos a uma Eficaz Prevenção e Investigação das Execuções Extralegais, Arbitrárias ou Sumárias.

CASOS RECENTES: CHACINA NA FAVELA DO JACAREZINHO.

Na subseção 4.1.1 abordamos o caso da chacina da favela Nova Brasília, ocorrido em outubro de 1994, o qual encontra-se ainda em tramitação na Corte Interamericana de Direitos Humanos, e que influenciou a ADPF 635 a qual restringiu as operações policiais no Rio de Janeiro. O que se observa que o Poder Judiciário

atuou para reestabelecer o equilíbrio entre os poderes e determinou medidas ao Poder Executivo estadual relativo as ações policiais em áreas conflagradas. Dentre estas medidas tem-se a necessidade de transparência e publicidade dos protocolos de atuação policial, o que ainda é um ponto conflitante (até a publicação deste trabalho). Nesta seção, vou narrar um outro evento ocorrido durante a vigência da ADPF 635, que reforça a ideia de que apesar das normas vigentes e protocolos do Ministério Público, ainda são ineficazes para impedir a morte por intervenção policial militar em favelas no Estado do Rio de Janeiro.

A narrativa sobre esse episódio tem como fontes primárias as matérias jornalísticas veiculadas dentro e fora do Brasil. Segundo Mercier (2021), a chacina do Jacarezinho, também conhecida como massacre do Jacarezinho, ocorreu em 6 de maio de 2021 na favela homônima, no Rio de Janeiro, durante uma operação da Polícia Civil que resultou em pelo menos 29 pessoas mortas a tiros ou com objetos de corte. Foi a operação policial mais letal ocorrida na cidade do Rio de Janeiro, e uma das maiores desse estado, sendo comparável à chacina da Baixada de 2005. Desencadeada pela operação policial "*Exceptis*", a chacina ocorreu durante conflito contra o tráfico de drogas na favela do Jacarezinho, na Zona Norte da cidade do Rio de Janeiro. Como descrito por Haidar et al (2021), a investigação que estava sendo realizada era sobre o aliciamento de crianças e adolescentes para ações criminosas, como assassinatos, roubos e sequestros de trens pelo crime organizado.

A operação foi desencadeada após a quebra dos dados telemáticos, autorizada pela Justiça, em que foram identificados 21 de acordo com a polícia militar, que não divulgou quais seriam as suspeitas que recaíam sobre os moradores mortos. Os recursos humanos e logísticos da operação contaram com uma equipe de 250 policiais, 4 blindados e 2 helicópteros. Como resultado material os agentes policiais apreenderam fuzis no valor de 60 mil reais, pistolas, uma munição de canhão e drogas. Em relação aos resultados humanos foi relatado que seis pessoas foram presas na operação, enquanto vinte e nove foram mortas. A ação da polícia ocorreu apesar das restrições decorrentes de recente decisão do STF. O relatório final do inquérito da Delegacia de Proteção à Criança e Adolescente (DPCA), que deu origem à operação da Polícia Civil, não faz referência ao aliciamento de menores pelo tráfico de drogas. Também a denúncia do Ministério Público não cita os aliciamentos de menores pelo tráfico. Hailer (2021), traz considerações em sua matéria jornalística, que desconstrói os argumentos que motivaram a operação "*Exceptis*", que do Latim, significa exceção, fazendo a uma alusão a ADPF 635, a qual somente permitiam operações em caso de exceção:

“O relatório final do inquérito da Delegacia de Proteção à Criança e Adolescente (DPCA) que deu origem à operação da Polícia Civil na última quinta-feira, no Jacarezinho, não faz referência ao aliciamento de menores pelo tráfico de drogas. Esse era o argumento utilizado para justificar a operação.” (HAILER, 2021)

Como repercussão do caso, a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, o Ministério Público do Brasil e a Comissão de Direitos Humanos da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), entre outras entidades, foram acionadas para acompanhar a apuração do caso. A coordenadora e a presidente da Comissão de Direitos Humanos da Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro (Alerj) classificaram as mortes resultantes da operação policial como uma chacina. Críticos ao governador do estado, Cláudio Castro, responsabilizaram o governo e condenaram a operação, classificando como uma ação despreparada, que colocou a vida de inocentes em risco. A operação foi considerada por alguns parlamentares como uma "operação fracassada".[48] Oposicionistas chegaram a pedir a prisão do governador. Por outro lado, e de forma controversa algumas matérias apontavam para o aumento da aprovação do Governador Claudio Castro nas mídias sociais um dia após a chacina do Jacarezinho:

“O governador do Rio de Janeiro, Cláudio Castro, recebeu um levantamento feito em redes sociais que mostram um maior volume de citações positiva a ele após a realização da operação do

Jacarezinho, que deixou 29 mortes e já é considerado a pior chacina na história do RJ. De acordo com informações da colunista Mônica Bergamo, um dia antes da invasão, apenas 12% das menções ao governador eram positivas. No dia da chacina, esse número subiu para 41%. Por sua vez, as menções negativas com o nome do governador caíram de 50% para 41%. As neutras passaram de 38% para 18%." (HAILER, 2021)

O escritório de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU), por meio do porta-voz Rubert Colville, pediu uma investigação independente de acordo com os padrões internacionais sobre a operação policial no Rio de Janeiro e ainda citou um "histórico de uso desproporcional e desnecessário da força pela polícia". Outras entidades, instituições e organizações também repudiaram a ação da polícia na favela, entre elas a Anistia Internacional, o Fórum Brasileiro de Segurança Pública, a ONG *Human Rights Watch*, o Instituto Igarapé, e a Comissão Arns. Por fim, o presidente Jair Bolsonaro parabenizou a operação e lamentou a morte do policial. Também declarou apoio à execução das vítimas, chamando-as de "traficantes que roubam, matam e destroem famílias", sem apresentar provas.

Após a narrativa dos fatos que públicos que deram contornos a chacina do Jacarezinho, podemos identificar alguns pontos que tornam o assunto complexo. Por um lado, temas a ação de agentes do poder executivo que planejam operar em um ambiente conflagrado que apresenta restrições impostas pela ADPF 635 que precisam ser superadas para operarem dentro da lei e satisfazerem o princípio constitucional da legalidade, e assim, sob o argumento do aliciamento de menores, planejam e operam à "*Exceptis*". É público e notório, e retratado na literatura acadêmica o fato do uso de menores no tráfico de drogas. Este argumento sob a égide da ADPF 635 não sustenta a excepcionalidade. Isto denota um ponto de conflito: o que o STF entende por excepcionalidade é o mesmo que os agentes policiais e seus governantes entendem pelo termo? Uma outra pergunta que deriva desta primeira, o que o MP entende por excepcionalidade? Talvez a demora para se estabelecer um protocolo de operações policiais seja tão demorada. Um outro ponto que chama a atenção é o aumento de aprovação do Governo pelas mídias sociais. Isto denota o que a população pensa sobre o tema. E um terceiro ponto é a fala do Presidente da República apoiando a operação. Estes fatos já foram discutidos pelos especialistas citados neste trabalho o deixam claro como complexo é o controle externo sobre a atividade policial. O policial está no centro da crise, o que fazer? Mídia e todos os órgãos de controle externo reprovando a ação, o Poder executivo e parte da população apoiando. Talvez, devamos pensar com o policial deva ser treinado e conscientizado de sua missão, não na defesa do Estado, mas em primeiro lugar da sociedade.

OS EFETIVOS INSTRUMENTOS DE CONTROLE EXTERNO

A atuação do Ministério Público se materializa por meio de dois mecanismos principais de controle das polícias: o controle hierárquico e o controle finalístico de suas atividades. A escolha do Ministério Público como responsável pelo controle externo da atividade policial decorre da própria disposição da Constituição. O propósito do legislador constituinte foi criar um mecanismo de controle independente que evite o emprego político-ideológico dos órgãos autorizados ao uso da força, a fim de que as polícias sejam, efetivamente, instituições do Estado, não de governo (AGRA, 2019). Esse controle é essencial para assegurar a legitimidade dos serviços dos órgãos de segurança pública e para garantir a eficiência de sua atuação nas missões de preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

O controle externo da atividade policial é uma subespécie do controle da administração pública, com fundamento constitucional específico. Com efeito, em relação à atividade policial, o constituinte estabeleceu

um controle especial, permanente, irrenunciável e externo. Assim, poucas atividades desempenhadas pelos órgãos policiais estão imunes ao controle do Ministério Público, senão sob o enfoque do dispositivo constitucional específico (CF, art. 129, VII), sob o fundamento do controle geral da administração pública (CF, art. 129, II), inclusive os atos de gestão frente ao princípio da eficiência.

O respeito às leis e a confiança nas instituições democráticas são os pilares do Estado de Direito, pelo que não pode o Estado ser ineficiente no controle da criminalidade, gerando, pela ineficiência de sua atuação, a sensação de impunidade e ausência de proteção entre os cidadãos. No Estado Democrático de Direito, o controle dos atos da administração é essencial à sua legitimidade, é dizer, um ato administrativo só é legítimo se estiver submetido a instrumentos de controle. O controle constitui a última etapa das funções administrativas. Nesse contexto, o controle externo da atividade policial pelo Ministério Público, em seu modo concentrado, tem o objetivo de prevenir e sanar problemas que importem em ineficiência dos órgãos de segurança pública, de adequação dos atos de gestão à sua finalidade, bem como de coibir condutas violadoras de direitos fundamentais e de abusos de qualquer natureza.

Do ponto de vista prático, uma dificuldade operacional no controle da eficiência das atividades finalísticas dos órgãos de segurança pública sempre foi o déficit normativo quanto aos padrões mínimos de qualidade dos serviços a serem exigidos e a vagueza ou a indeterminação do termo eficiência. As leis de defesa dos usuários dos serviços públicos e do SUSP (13.460/2017 e 13.675/2018), contudo, estabeleceram normas que facilitam a aferição da qualidade e eficiência desses serviços. Com efeito, os arts. 11 e 12 da Lei do SUSP dispõem sobre a fixação de metas de excelência das atividades de polícia judiciária e de investigação penal, periciais, de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública, dos corpos de bombeiros e sistema prisional, de acordo com as respectivas competências, e sobre a metodologia de aferição objetiva dos resultados pretendidos. Obviamente, esses dispositivos não esgotam o conteúdo impositivo do princípio geral de eficiência das atividades dos órgãos de segurança pública, haurido diretamente do texto constitucional, mas servem como um referencial mínimo.

Na visão de Agra (2019) o modelo de segurança pública adotado no Brasil tem se mostrado incapaz de controlar adequadamente a criminalidade. Os órgãos encarregados constitucionalmente de prestar os serviços de segurança pública, sobretudo as polícias estaduais, padecem de graves problemas estruturais e de gestão, que são determinantes da qualidade do trabalho realizado. Existe uma relação direta, de causa e efeito, entre as políticas de segurança pública, a gestão das instituições policiais e o resultado obtido com a atividade policial.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Inauguramos estas considerações finais reafirmando que no Brasil, qualquer atuação administrativa está condicionada aos princípios expressos no art. 37 da Constituição brasileira. O controle da administração pública é regulamentado através de diversos atos normativos, que trazem regras, modalidades e instrumentos para a organização desse controle. Ao longo deste trabalho, foram apresentados diversos vieses para o ponto de intercessão das atividades de controle externo exercida pelo Ministério Público e a atividade policial. No geral o que se observa é uma robusta construção jurídica começando na Constituição Federal e que se estende até as portarias do ministério público. Contudo, o problema abordado neste estudo é mais complexo e com diversos atores e interesses conflitantes.

Inicialmente apresentamos um retrato da origem das instituições policiais no contexto brasileiro. As instituições policiais foram forjadas em meio a evolução histórica do Brasil. De 1808 aos dias atuais as corporações policiais atuaram em diversos contextos seja na fase imperial garantindo a tranquilidade pública e funções de natureza cível, quanto nos primórdios da República, com exercício no controle social

concentrado na vigilância das classes urbanas perigosas. Na Era Vargas a polícia assumiu papel fundamental na construção e manutenção do regime autoritário. Suas tarefas foram ampliadas, sendo de sua competência o controle dos grupos políticos dissidentes. Em 1964, inicia-se uma ditadura militar que perdurou até o ano de 1985, nesse período, a exemplo da Era Vargas, o aparato policial foi utilizado para conter a oposição política. Para tal, usou e abusou da repressão, da tortura e das prisões. A violência policial foi o instrumento utilizado contra a dissidência política. A partir de 1985 o Brasil passou a respirar ares de mudança. Em 1987 é instaurada a Assembleia Nacional Constituinte, que culminou com a Constituição Federal do Brasil de 1988, a qual trouxe inovações importantes na seara da Segurança Pública. A Constituição de 1988 delegou aos Estados Membros da Federação a organização e a execução das políticas de segurança pública, que foi e é exercido pela Polícia Civil e Militar nos Estados. Bem como, a designação do controle externo aos Ministérios Públicos Estaduais. Os especialistas apontam para duas questões que tangenciam o problema estudado: o primeiro é que sobre o Governador recai o controle sobre o agente(policiais) e controlador (MPE). O segundo, trata-se da heterogeneidade estrutural dos MPEs para exercerem esse papel. O primeiro ponto, vai impactar diretamente no comportamento dos governantes no exercício de suas políticas públicas de segurança e a atuação do MP. Nos últimos 40 anos, os especialistas apontam e distinguem três paradigmas em que as organizações policiais foram submetidas: o paradigma militarista; penalista e o prevencionista. Estes paradigmas dizem respeito a forma como os governadores implementaram suas políticas. No Rio de Janeiro em especial, vivenciou-se desde 1985 até os dias atuais uma senoide, em um governo a polícia “põe o pé na porta”, no governo seguinte “tira o pé da porta”. Em outro, institui-se gratificações intituladas de gratificação “Faroeste”. Essa narrativa é fundamental para que os leitores compreendam que as chacinas ocorreram no passado, ocorrem no presente, e se nada for feito ocorreram no futuro, pois vivenciamos políticas de segurança pública esquizofrênicas.

No parágrafo anterior apresentamos um quadro conjuntural da formação e do exercício das políticas de segurança pública. O outro lado desta moeda, temos MPE no exercício do controle externo das polícias. Em relação a regulamentação do controle do MPE constatamos uma sólida regulamentação que permite a ação do MPE. Contudo, precisamos observar e questionar a capacidade estrutural do MPE efetivar esse controle. Os órgãos policiais atuam 24 horas nas ruas, e o controle do MPE geralmente é feito pós fato. Ao longo do trabalho apresentamos dois casos de repercussão. O primeiro é o da favela nova Brasília ocorrido em outubro de 1994, o qual foi a julgamento na Corte Interamericana de Direitos Humanos, a qual, fez inúmeras recomendações ao governo brasileiro, e que até o momento não as atendeu plenamente. Uma das mais polemicas é a regulamentação dos procedimentos policiais em áreas conflagradas. Tal regulamentação permitiria um controle mais objetivo por parte do MPE sobre os policiais. O não atendimento deste e de outras recomendações não atendidas, deram origem a intervenção do STF, por meio da ADPF 635, no caso proibindo ao Poder Executivo Estadual Fluminense a não realizar operações em favelas. O segundo caso, narra justamente o descumprimento da ADPF 635, o que deu origem a chacina da favela do jacarezinho ocorrida em maio de 2021. Nesse caso específico, podemos observar desde as justificativas que enquadravam a operação policial aos moldes da ADPF 635, e o seu desfecho. Em seguida, temos as narrativas de apoio desde o Governo Estadual até o Governo Federal, o que nos conduz a dedução de qual política de segurança pública é apoiada no Estado do Rio de Janeiro. Os limites de atuação do MPE estão esculpidos na CF/88 e na Resolução nº 20/2007 do CNMP, o paradoxo é que as normas não são suficientemente eficazes para moldar as políticas públicas de segurança, e reduzir a incidência de casos de violência policial. Acredito que mudanças devam ocorrer no sistema policial e que permitam um controle mais efetivo por parte do MPE, neste caso passamos a contribuir com algumas sugestões:

- ✓ Investir na formação continuada da força policial no que tange aos direitos humanos, ao treinamento e aplicação de armas não letais;
- ✓ Investimento em inteligência policial para melhorar o planejamento das operações;
- ✓ Investimento em câmeras corporais e nas viaturas, pois acreditamos que inibirá as ações violentas, e será uma prova de defesa para os policiais que atuam dentro da lei;

- ✓ Definição de normas e procedimentos operacionais sobre a atuação em comunidades conflagradas que possam ser auditados pelo MPE e acompanhado pelos organismos sociais;
- ✓ Criação de um setor específico no MPE para o controle mais efetivo sobre os organismos policiais.
- ✓ Fortalecimento do controle interno das organizações policiais.

Bibliografia

ABRUCIO F. L., VIEGAS, R. R., RODRIGUES, R. V. (2021), "A agenda esquecida do federalismo brasileiro: assimetria, heterogeneidade e diversidade dos Ministérios Públicos". Preprint Scielo. DOI: <https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.2669>.

ABRUCIO, F. L. (1998), "Os barões da federação: os governadores e a redemocratização Brasileira". Editora Hucitec

AGRA, Wendell Beethoven Ribeiro (2019), "O controle das políticas de segurança pública e da eficiência da atividade policial" In: Brasil. Conselho Nacional do Ministério Público. O Ministério Público e o Controle Externo da Atividade Policial. Vol. 2. – Brasília: CNMP, pp. 133-150.

ALEXY, Robert (2015), "Teoria dos direitos fundamentais", 2ª ed. 4ª tir. São Paulo: Malheiros, p. 460

ÁVILA, Thiago André Pierobom (2017), "O controle pelo Ministério Público das políticas de segurança pública". In: Conselho Nacional do Ministério Público. O Ministério Público e o controle externo da atividade policial: Dados 2016. Conselho Nacional do Ministério Público. Brasília: CNMP, p. 27.

BALTAZAR JUNIOR, José Paulo (2009), "Limites constitucionais à investigação. O conflito entre o direito fundamental à segurança e o direito de liberdade no âmbito da investigação criminal". In: CUNHA, Rogério Sanches; TAQUES, Pedro; GOMES, Luiz Flávio (coords.) Limites constitucionais da investigação. São Paulo: Revista dos Tribunais, p. 188.

BASILIO, Marcio Pereira (2007), "O Desafio da Formação do Policial Militar do Estado do Rio de Janeiro: Utopia ou Realidade Possível?", Dissertação de Mestrado em Administração pública, apresentada a EBAPE/FGV.

BAYLEY, David H. (1996), "Police brutality abroad". In: GELLER, William A.; TOCH, Hans(ed.). Police violence - understanding and controlling police abuse of force. New Haven: Yale University Press, 1996. p. 273-291.

BOURDIEU, Pierre (1992), "Pierre Bourdieu avec Löic Wacquant". réponses. Paris: Seuil, 1992.

BRASIL (2010), "Constituição da República Federativa do Brasil". São Paulo: Saraiva.

Brasil. Conselho Nacional do Ministério Público (2019), "O Ministério Público e o Controle Externo da Atividade Policial/ Conselho Nacional do Ministério Público". – Brasília: CNMP, 2019. 281 p.27

CALDEIRA, Teresa P. R. (2000), "Cidades de muros-crime, segregação e cidadania em São Paulo", São Paulo: Edusp.

CAMPOS, Eduardo Luiz Cavalcanti (2018), "O princípio da eficiência no processo civil brasileiro". Rio de Janeiro: Forense, p. 12-13.

CARVALHO, José Murilo (2003), "Cidadania no Brasil: o longo caminho". Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.

Caso Favela Nova Brasília Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de febrero de 2017. Serie C No. 333. El texto íntegro de la Sentencia se encuentra disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_333_esp.pdf.

Caso Favela Nova Brasilia Vs. Brasil. Interpretación de la Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de febrero de 2018. Serie C No. 345, disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_345_esp.pdf

Caso Favela Nova Brasilia Vs. Brasil. Solicitud de Medidas Provisionales y Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 21 de junio de 2021. El texto íntegro de la Resolución se encuentra disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/favelanova_21_06_21.pdf

COSTA, Arthur Trindade Maranhão (2004), "Entre a lei e a ordem: violência e reforma nas Polícias do Rio de Janeiro e Nova York". Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

FAORO, R. (1997), "Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro". 12. ed. São Paulo: Globo.

DOS SANTOS, Douglas Oldegardo Cavalheiro (2019), "A atuação do ministério público nas Políticas públicas de segurança". In: Brasil. Conselho Nacional do Ministério Público. O Ministério Público e o Controle Externo da Atividade Policial. Vol. 2. – Brasília: CNMP, pp. 62-77.

FILHO, Wilson de Araújo (2004), "Preparados para o fracasso? Polícia e política no Rio de Janeiro (1999-2002)". Dissertação apresentada ao Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Programa de Pós-graduação em Antropologia e Ciência Política, da Universidade Federal Fluminense, como requisito necessário para a obtenção do Título de Mestre em Ciência Política. Niterói.

FREITAS, Juarez (2009), "Discrecionabilidade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública". 2ª ed. São Paulo: Malheiros, p. 9.

FURTADO, Lucas Rocha (2012), "A função de controle como fundamento do Estado Democrático de Direito". Revista da Escola Nacional da Magistratura – Ano VII, ed. nº 6. Brasília: ENM, p. 426

GARCIA, Emerson (2008), "Ministério Público, organização, atribuições e regime jurídico", Editora Lumen Juris, Rio de Janeiro, p. 241.

GIL, Antônio Carlos (2002), "Como Elaborar Projetos de Pesquisa". 4ª. ed. São Paulo: Atlas.

Haidar, Diego, Gimenez, Elza, Fernandes, Filipe, Peixoto, Guilherme, e Coelho, Henrique (2021). "Operação no Jacarezinho deixa 25 mortos, provoca intenso tiroteio e tem fuga de bandidos", < <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2021/05/06/tiroteio-deixa-feridos-no-jacarezinho.ghtml> > (Consultado em 10 de outubro de 2022)

Hailer, Marcelo (2021), "Aliciamento de menores: justificativa dada polícia para operação no Jacarezinho não consta em relatório de investigação". Forum. < <https://revistaforum.com.br/brasil/2021/5/11/aliciamento-de-menores-justificativa-dada-policia-para-operao-no-jacarezinho-no-consta-em-relatorio-de-investigao-96826.html> > Consultado em 10 de outubro de 2022.

Holloway, Thomas H. (1997), "Polícia no Rio de Janeiro: repressão e resistência numa cidade do século XIX". Tradução de Francisco de Castro Azevedo. Rio de Janeiro: FGV, 1997.

Kant de Lima, Roberto (2002), "Políticas de segurança pública e seu impacto na formação policial: considerações teóricas e propostas práticas" In: Zaverucha, Jorge (org). Políticas de Segurança pública: dimensão da formação e impactos sociais. Recife: Massangana, p. 199-219.

Lazzarini, Álvaro (2008), "Estudos de direito administrativo", São Paulo: Editora Revista dos Tribunais.

Manual de Controle Externo da Atividade Policial / coordenado por Adriano Alves Marreiros - 2. Ed. rev. e ampl. - Salvador: Ministério Público, 2012, 128 p.

MAZZILLI, Hugo Nigro (2000), "O Regime Jurídico do Ministério Público: análise da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público". 4 ed. São Paulo: Saraiva, p. 404-405.

MERCIER, Daniela (2021), "Polícia insiste em criminalização de vítimas de massacre do Jacarezinho, mas recua sobre 29ª morte". EL PAÍS. Consultado em 10 de outubro de 2022.

OLIVEIRA, Antonio (2010), "Os policiais podem ser controlados?", Sociologias [online]. n. 23 [Acessado 25 Agosto 2022] , pp. 142-175. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1517-45222010000100006>>.

SKOLNICK, Jerome H.; FYFE, James J (1993), "Above the law - police and the excessive use of force", New York: Free Press.

SILVA, Jorge da (2003), "Controle da criminalidade e segurança pública na nova ordem constitucional", Rio de Janeiro: Forense.

SOARES, Luiz Eduardo (2006), "Segurança pública tem saída", Rio de Janeiro: Sextante.

SOARES, Renata Araújo (2019), "O uso da estratégia transversal nas políticas de segurança pública e a atuação do ministério público", In: Brasil. Conselho Nacional do Ministério Público. O Ministério Público e o Controle Externo da Atividade Policial. Vol. 2. - Brasília: CNMP, pp. 98-113.

SOUSA, Reginaldo Canuto; MORAIS, Maria do Socorro Almeida (2011), "POLÍCIA E SOCIEDADE: uma análise da história da segurança pública brasileira", V Jornada Internacional de Políticas Públicas. São Luis: Maranhão.

VERGARA, Sylvia Constant (2005), "Métodos de pesquisa em administração", São Paulo: Atlas.

VIEGAS, R. R.; RODRIGUES, R. V. (2021), "O (Des)Controle da Atividade Policial no Brasil", ANAIS ENAJUS. <https://www.enajus.org.br/anais/2021/o-descontrole-da-atividade-policial-no-brasil> (acesso: 09-06-2022)

WEBER, Max (199), "Ciência e política: duas vocações", São Paulo: Cultrix.

Reseña biográfica

Marcio Raphael Fernandes Basilio

Identidade: 31263616-0 Detran

Endereço: Rua Nossa Senhora Auxiliadora, nº 34, Apto 504, Santa Rosa, Niteroi- RJ/BRASIL

Tel.: +55 (21) 2724 0996

E-mail: raph_2000@outlook.com

Bacharel em Direito, pela Universidade Candido Mendes.

Prof. Dr. Márcio Pereira Basílio

Identidade: ID 20-42007-2 CRA/RJ

Cargo: Coronel da Reserva Remunerada da Policial Militar

Função: Ex-Subsecretário Geral da Polícia Militar

Instituição: Secretária de Estado de Polícia Militar

Endereço: Rua Evaristo da Veiga, 78, Centro, Rio de Janeiro - RJ/BRASIL

Tel.: +55 (21) 2724 0996

E-mail: marciopbasilio@gmail.com; márcio_basilio@id.uff.br

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1991940615573288>

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9453-741X>

ResearcherID: [L-4363-2016](https://orcid.org/0000-0002-9453-741X)

Scopus Author ID: [57202378903](#)

Doutor em Engenharia de Produção, pela Universidade Federal Fluminense; Mestre em Administração Pública, pela Fundação Getúlio Vargas/EBAPE (2007); possui os seguintes cursos: MBA em Gestão Financeira, Controladoria e Auditoria pela FGV/RJ (2012); MBA em Gestão de Segurança Pública, pela FGV/RJ (2007); Curso Superior de Polícia Integrado, pela Escola Superior de Polícia Militar (2007); Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais, pela Escola Superior de Polícia Militar (2000); Pós-graduado em Análise de Sistemas (1999) e Administração de Recursos Humanos (1998); Graduado em Administração de Empresas, pelas Faculdades Reunidas Prof. Nuno Lisboa (1996); o Curso de Formação de Oficiais da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (1992). Exerce a função de Oficial de Policial Militar desde 1990 na Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro. Leciona atualmente a cadeira de Gestão Financeira e Orçamentária aos Cursos de Aperfeiçoamento de Oficiais da PMERJ, na Escola Superior de Polícia Militar e na Pós-graduação em Gestão de Segurança Pública, na Universidade Estácio de Sá, como colaborador. No período de 2019-2021 exerceu a função de Subsecretário de Estado na Secretaria de Estado de Polícia Militar.

Este preprint foi submetido sob as seguintes condições:

- Os autores declaram que estão cientes que são os únicos responsáveis pelo conteúdo do preprint e que o depósito no SciELO Preprints não significa nenhum compromisso de parte do SciELO, exceto sua preservação e disseminação.
- Os autores declaram que os necessários Termos de Consentimento Livre e Esclarecido de participantes ou pacientes na pesquisa foram obtidos e estão descritos no manuscrito, quando aplicável.
- Os autores declaram que a elaboração do manuscrito seguiu as normas éticas de comunicação científica.
- Os autores declaram que os dados, aplicativos e outros conteúdos subjacentes ao manuscrito estão referenciados.
- O manuscrito depositado está no formato PDF.
- Os autores declaram que a pesquisa que deu origem ao manuscrito seguiu as boas práticas éticas e que as necessárias aprovações de comitês de ética de pesquisa, quando aplicável, estão descritas no manuscrito.
- Os autores declaram que uma vez que um manuscrito é postado no servidor SciELO Preprints, o mesmo só poderá ser retirado mediante pedido à Secretaria Editorial do SciELO Preprints, que afixará um aviso de retratação no seu lugar.
- Os autores concordam que o manuscrito aprovado será disponibilizado sob licença [Creative Commons CC-BY](#).
- O autor submissor declara que as contribuições de todos os autores e declaração de conflito de interesses estão incluídas de maneira explícita e em seções específicas do manuscrito.
- Os autores declaram que o manuscrito não foi depositado e/ou disponibilizado previamente em outro servidor de preprints ou publicado em um periódico.
- Caso o manuscrito esteja em processo de avaliação ou sendo preparado para publicação mas ainda não publicado por um periódico, os autores declaram que receberam autorização do periódico para realizar este depósito.
- O autor submissor declara que todos os autores do manuscrito concordam com a submissão ao SciELO Preprints.