



UNIVERSIDADE TIRADENTES – UNIT
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO
TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO – ARTIGO CIENTÍFICO

**CONTROLE DA ATIVIDADE POLICIAL: O controle externo da atividade policial pelo
Ministério Público na Constituição Federal de 1988.**

José Cláudio Pereira Machado Júnior
Luís Felipe de Jesus Barreto Araújo

Aracaju/SE
2020

JOSÉ CLÁUDIO PEREIRA MACHADO JÚNIOR

**CONTROLE DA ATIVIDADE
POLICIAL: O controle externo da
atividade policial pelo Ministério Público
na Constituição Federal de 1988.**

Trabalho de Conclusão de Curso – Artigo –
apresentado ao Curso de Direito da
Universidade Tiradentes – UNIT, como
requisito parcial para obtenção do grau de
bacharel em Direito.

Aprovado em ____/____/____.

Banca Examinadora

**Professor Orientador
Universidade Tiradentes**

**Professor Examinador
Universidade Tiradentes**

**Professor Examinador
Universidade Tiradentes**

CONTROLE DA ATIVIDADE POLICIAL: O controle externo da atividade policial pelo Ministério Público na Constituição Federal de 1988.

CONTROL OF POLICE ACTIVITY: External control of police activity by the Attorney General's Office in the Federal Constitution of 1988.

José Cláudio Pereira Machado Júnior¹

RESUMO

Esta dissertação aborda o controle externo da atividade policial no Brasil exercido pelo Ministério Público. Apresenta características institucionais desenhadas no bojo da Constituição Federal de 1988, como também os elementos envolvidos neste processo. Entende-se que essa dissertação se justifica em razão de sua acanhada discussão acadêmica, ao contrário de diversas propostas legislativas visando mitigar ou suprimir o controle externo da atividade policial. Por fim, foi possível relacionar os procedimentos e a legitimidade ativa do MP para fiscalizar a atividade, mormente no exercício do controle externo da atividade policial. Sendo, nota-se as causas que explicam as dificuldades da sociedade em estabelecer controles mais efetivos sobre o aparato policial, observando quais os principais desafios encontrados.

Palavras-chave: Polícia. Controle externo. Ministério Público. Constituição Federal.

ABSTRACT

This dissertation addresses the external control of police activity in Brazil by the Attorney General's Office. It presents institutional features designed within the framework of the 1988 Federal Constitution, as well as the elements involved in this process. It is understood that this dissertation is justified due to its narrow academic discussion, as opposed to proposed

¹ Graduando em Direito pela Universidade Tiradentes – UNIT. E-mail:jose.machado@souunit.com.br

legislative proposals to mitigate or suppress external control of police activity. Finally, it was possible to relate the procedures and the active legitimacy of the MP to supervise the activity, especially in the exercise of external control of the police activity. Therefore, it is noted as causes that explain the difficulties of society in establishing more effective controls over the political apparatus, noting which are the main challenges encountered.

Keywords: Police. External control. Attorney General's Office. Federal Constitution.

1 INTRODUÇÃO

Provavelmente, alguém que ouve a palavra controle a associa quase que imediatamente às ideias de monitoração, fiscalização, domínio de algo, em uma perspectiva de autoridade, quiçá totalitária, caso se entenda que controle necessariamente implica a completa sujeição do objeto controlado ao controlador. Certo é que dificilmente essa associação se dará de imediato com as ideias de acompanhamento, cuidado, zelo, vigília.

A sociedade brasileira vive um tempo de total descrédito das instituições públicas, em especial da polícia, decorrente de uma série de fatores como a corrupção, sensação de impunidade, ineficiência em áreas como segurança, falta de políticas sérias de combate à criminalidade, descaso nas investigações, arbitrariedades, entre outros. Daí a relevância deste estudo, em demonstrar que o controle externo da atividade policial é salutar para o sistema criminal como um todo.

O Ministério Público é independente dos três Poderes do Estado sendo-lhe assegurada autonomia administrativa, funcional e financeira.

Além da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e a tutela dos interesses sociais e individuais indisponíveis, a Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) de 1988 atribuiu ao MP o exercício do controle externo da atividade policial.

O Ministério Público foi, na atual Constituição da República, minuciosamente disciplinado, com extenso rol de atribuições.

O Ministério Público, por ser instituição independente e autônoma, a quem incumbe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, conta com diversos predicados constitucionais. Recebeu a atribuição de zelar para que todos os Poderes respeitem todos os direitos previstos em nosso ordenamento e, para tanto, com o dever de promover as medidas necessárias. (PAULO & ALEXANDRINO. 2011).

Dessa forma, além da função de acusador público nos processos criminais, a Carta Magna consolidou o papel ministerial de defensor da ordem jurídica, discriminando diversas atribuições nesse sentido, entre as quais a de controle externo da atividade policial. Dessa forma, o constituinte originário seguiu uma lógica nas atribuições ministeriais.

Com o processo de redemocratização do Brasil, na década de 80, em especial com a promulgação da Constituição Federal de 1988 a atividade policial passou por um redimensionamento de suas características.

2 DESENVOLVIMENTO

2.1 O Controle Externo do Ministério Público nas Atividades Policiais

Ao falarmos acerca do controle externo da atividade policial, devemos levar em consideração a Constituição Federal que instituiu como função do Ministério Público realizar esse controle. Dessa forma o MP foi constitucionalmente incumbido de exercer o controle externo da atividade policial, o problema é que a Constituição Federal não delimitou como se daria esse controle, fazendo surgir uma grande polêmica entre os envolvidos.

De um lado temos a polícia uma instituição controlada, e do outro temos o Ministério Público como instituição controladora.

Tendo em conta que a atividade policial é essencial à promoção da segurança pública e, portanto, à efetivação dos direitos fundamentais, cumpre ao Ministério Público zelar para que ela se pautem pela eficiência e respeito aos cidadãos.

A Constituição Federal de 1988 dispõe, a partir do art. 144, sobre a segurança pública como dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, além da preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

Aponta, assim, os seguintes órgãos:

I – Polícia federal;

II – Polícia rodoviária federal;

III – Polícia ferroviária federal;

IV – Polícias civis;

V – Polícias militares e corpos de bombeiros militares; e

VI – Polícias penais federal, estaduais e distrital.

Por serem modelos armados essenciais para a manutenção da ordem estatal, a Constituição Federal de 1988 deixou claro que são subordinados aos respectivos órgãos do Poder Executivo, ou seja, existe uma necessária coordenação e orientação hierárquica da atividade policial em prol dos interesses do Estado e, por conseguinte, da sociedade.

Nesse sentido, a Instituição deve atuar diuturnamente na implementação de mecanismos que previnam eventuais desvios e privilegiem uma atuação policial transparente, voltada ao atendimento dos interesses da sociedade, que tem direito a um serviço policial eficaz e atento à legalidade. Importante salientar que a atividade de controle exercida pelo Ministério Público decorre do sistema de freios e contrapesos previsto pelo regime democrático.

Por certo não guarda similitude com subordinação ou hierarquia. O organismo policial quer sob o prisma de sua atividade de polícia administrativa, quer sob a ótica da atividade de polícia judiciária, não estão sujeitos ao poder 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 correicional (sic) extraordinária, coexistindo com a atividade correicional (sic) ordinária, inerente à hierarquia administrativa e que é desempenhada pela própria administração. (GARCIA, 2017. p. 241).

No âmbito das polícias militares, há um número imenso de punições disciplinares em razão da hierarquia militarizada pela qual se conformam essas instituições. Trata-se de um modelo perverso que potencializa a arbitrariedade daqueles sujeitos que carregam dentro de si um ideal cuja punição precede à própria presunção de inocência.

Ali, há um conceito consistente na prática de se punir um indivíduo para que determinado ato sirva de exemplo aos demais, desestimulando-os do cometimento de desvios funcionais.

Em que pese tal fator trazer consigo certa finalidade, que, ao fim e ao cabo, de fato acabará desestimulando seus pares de cometer certas infrações, isso se dá, no mais das vezes, com violação ao Princípio da Presunção da Inocência, isto é, na dúvida, a punição se mostra como verdadeira arma de manutenção da autoridade e reafirmação da hierarquia militar, mesmo que isso custe o sacrifício de um direito fundamental.

A atividade de controle externo da atividade policial judiciária militar possui nuances muito próprias que a diferem da que visa ao controle externo da atividade policial em geral.

Para Carvalho Filho (2012, p. 69), “hierarquia é o escalonamento no plano vertical dos órgãos e agentes da Administração que tem como objetivo a organização da função administrativa”.

Assim, trata-se de fenômeno que se manifesta exclusivamente em uma mesma pessoa jurídica, portanto controle interno dos atos administrativos. Entre os órgãos da Administração Direta e Indireta há uma vinculação destinada a controlar os atos administrativos. Não se trata propriamente de subordinação, mas de uma tutela administrativa destinada ao controle dos atos da administração.

2.2 Conceito de Controle Externo

Ao estudarmos quanto ao conceito e finalidades do controle externo da atividade policial exercido pelo Ministério Público, devemos levar primeiramente em observância o quanto disposto no artigo 129, inciso VII da Constituição Federal de 1988 que dispõe:

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público: [...]

VII - exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior;

Após análise do referido artigo, podemos verificar que a Constituição Federal incumbiu ao Ministério Público exercer o controle externo da atividade policial, porém não delimitou como se daria esse controle, deixando para a legislação complementar regulamentar como se daria esse controle através da Lei Complementar Federal nº 75 de 1993.

Afirma nesse sentido que a polícia necessita de maior atenção e controle de outros órgãos públicos e da sociedade, diante do seu status de ser uma das instituições estatais mais poderosas e todas as suas atividades afetam diretamente a vida em sociedade, adotando assim o papel de braço armado do Estado em confronto com o cidadão e sua liberdade. (SANTIN, 2001, p. 70)

Quando tratamos acerca das finalidades do controle externo da polícia pelo Ministério Público, de um modo geral, devemos levar em consideração que todos os órgãos públicos deveriam ser controlados. Assim sendo, através de determinada vigilância e fiscalização, seriam mais seguros e regulares em suas atividades, e sem dúvidas a finalidade disso seria gerar eficiência e garantiria qualidade dos serviços públicos prestados a toda sociedade.

Conceito do controle externo é um sistema de vigilância e verificação administrativa, teleologicamente dirigido à melhor coleta de elementos de convicção que se destinam a formar a “opinio delictis” do Promotor de Justiça, fim último do próprio inquérito policial. (Mazzilli, 2007, p. 64)

Diante do posicionamento de Mazzilli podemos observar ainda que com o controle externo a polícia poderia negar certos favores, feitos com jeitinho, por pessoas que diante de seus status na sociedade acham que podem se livrar de suas responsabilidades e obrigações. Pessoas que acham que com dinheiro podem persuadir determinado policial ou lhes impor algum tipo de medo que o faça livrá-los de possíveis sanções.

Não se trata propriamente de diminuição da instituição nem de desconfiança ou suspeita. Ao contrário, o controle externo deve ser encarado como um reconhecimento do seu valor institucional e do seu poder social e principalmente um estímulo ao cumprimento dos princípios da legalidade, moralidade, impessoalidade e igualdade para a melhoria dos trabalhos e até um fortalecimento institucional, porque favorece o aumento da liberdade da polícia de negar-se a atender aos eventuais “pedidos” e “jeitinhos” de pessoas poderosas política ou economicamente, livrando os seus membros dos riscos funcionais e políticos do desatendimento de pretensões ilegais e imorais. (SANTIN, 2001, p.71).

Podemos conceituar dessa maneira, que o controle externo da atividade policial é o controle que o Ministério Público exercerá junto à polícia, de modo a fiscalizar as suas atividades, investigar, requisitar diligências, observar, detectar irregularidades, acompanhar os processos investigatórios. O Ministério Público fiscaliza e busca por irregularidades para que quando encontradas sejam imediatamente sanadas.

Como dissemos anteriormente, todos os órgãos públicos deveriam ser controlados com a finalidade de se tornarem mais eficientes e se fortalecerem institucionalmente. Porém quando esse controle é exercido, o ente controlado, no caso a polícia, normalmente encara esse controle com negatividade e como se fosse uma diminuição institucional.

Definiu, de forma mais completa, o controle externo da atividade policial como sendo o “conjunto de normas que regulam a fiscalização exercida pelo Ministério Público em relação à Polícia, na prevenção, apuração e investigação de fatos definidos como infrações penais, na preservação dos direitos e garantias constitucionais das pessoas presas, sob custódia direta da Polícia e no cumprimento das determinações judiciais”. (GUIMARÃES 2002, p. 64).

Nota-se o controle externo difuso e o concentrado serão exercidos pelos procuradores ou promotores com atribuições criminais do Ministério Público da União ou dos Ministérios

Públicos dos Estados sobre os órgãos policiais elencados no artigo 144 da Constituição Federal.

Sabe-se enquanto na verdade deveriam visualizar como um estímulo ao cumprimento de suas obrigações, para que todas as suas funções desempenhadas sejam executadas com eficiência e qualidade. Desse modo geraria não uma diminuição institucional como dito, e sim um fortalecimento institucional.

Assim, controle externo significa o “registro, a inspeção o exame, a fiscalização vinda de fora, exercida por um ente ou órgão não integrante da polícia, no caso, o Ministério Público”, nas áreas de atuação ministerial.

Além das normas constitucionais vigentes, o controle externo da atividade policial opera-se por meio da legislação complementar da União e dos Estados. As atribuições e o estatuto do Ministério Público são regulamentados pela Lei Complementar nº 75, de 1993, inclusive a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União.

O controle externo é um benefício, pois evitaria a influência sobre a atividade policial para dar “um jeitinho” ou atender a “pedidos” de pessoas poderosas e influentes. A seu ver, o controle é muito mais uma segurança para polícia por livrar seus membros dos “riscos funcionais e políticos do desatendimento de pretensões ilegais e imorais”. (SANTI, 2001, 74).

Dissecando o significado de controle externo da atividade policial tem-se que controle significa ato de vigilância, verificação administrativa, fiscalização, inspeção, supervisão e exame minucioso exercido sobre as atividades de pessoas, órgãos e departamentos externos significa o que vem de fora, feito por um órgão estranho ao fiscalizado.

Com o controle externo das atividades policiais realizado pelo Ministério Público, esses eventuais “jeitinhos” e “pedidos” de pessoas poderosas política ou economicamente torna-se muito mais complicado. Já que o Ministério Público age como “defensor da sociedade” representando o Estado Administrativo. Diante de tais situações cabe ao Ministério Público o indiciamento dessas pessoas, para que as devidas providências sejam tomadas.

Posteriormente, considerando a necessidade de unificar o entendimento sobre o controle externo da atividade policial no âmbito do Ministério Público, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) editou a Resolução Nº 20, de 28 de maio de 2007.

O controle externo é legitimado em dois pilares:

1. Verificar a eficiência da atividade policial, zelando para que sejam fornecidos elementos suficientes ao Ministério Público para o oferecimento da denúncia ou arquivamento do caso;

2. Corrigir eventuais desvios e abusos da atividade policial, garantindo-se o respeito aos direitos e garantias dos cidadãos. O controle externo da atividade policial se apresenta sob as espécies difusa e concentrada (cf. art. 3º da Res. CNMP Nº 20, de 28 de maio de 2007).

O controle difuso é exercido por todos os membros do Ministério Público com atribuição criminal, através do acompanhamento e fiscalização do inquérito e outros procedimentos de investigação policial. O controle concentrado, por sua vez, é exercido pelos grupos de membros com atribuições específicas, que devem também realizar inspeções periódicas nas unidades de polícia.

Todos os órgãos públicos devem possuir algum sistema de controle de suas atividades para bem cumprir os princípios constitucionais insculpidos no art. 37: da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Desse modo, comportamentos inadequados com os princípios elencados podem ser corrigidos em prol do interesse da sociedade.

A expressão “controle”, advinda do francês *contrôle*, significa ato de vigilância e verificação administrativa; domínio ou governo; mais especificamente, ato de fiscalização, inspeção, supervisão, exame minucioso exercido sobre as atividades de pessoas, órgãos ou departamentos (...); significa ainda o próprio corpo de funcionários de velar pela observância das leis e regulamentos, notadamente em matéria financeira (MAZZILI, 2007, p. 332).

Compreende-se que o controle externo da atividade policial não quer dizer subordinação da Polícia ao MP, ao revés, defende-se que instituições da persecução penal devem atuar de forma complementar e em sistema de cooperação.

Ainda assim, o exercício do controle externo se faz necessário com o fim de assegurar a melhor condução da investigação, a proteção dos direitos fundamentais e o combate à corrupção, vez que os tentáculos das organizações criminosas conseguem penetrar nas instituições do próprio Estado.

2.3 A Atividade policial

Em um contexto democrático as atividades desenvolvidas pela polícia destinam-se a concretizar o poder garantido ao Estado por seus cidadãos para que ele promova a segurança e

resgare a efetivação dos principais direitos e garantias fundamentais, como: vida, liberdade e propriedade. Por conseguinte, tais ditames são sinônimos de regras e limites para sua atuação, mesmo sendo a única instituição legitimada a utilizar da violência e coerção como forma de controle. Porém, a prerrogativa de concentrar o poder discricionário ao aplicar a leis pressupõe uma maior possibilidade das polícias se excederem.

A polícia moderna surgiu na Europa no início do século XIX para substituir as milícias privadas dos grandes empresários e proprietários de terras. Na verdade, sua função era a de garantir os interesses patrimoniais dos mesmos contra as ações criminosas que, a seu ver, ameaçavam subverter a ordem estabelecida pela Revolução Industrial, como nos ensinam Raymond Cliff e Antônio Luiz Paixão. No Brasil, que nessa época era uma sociedade literalmente estratificada em classes, com a sua produção dependente do trabalho escravo, além da Divisão Militar da Guarda Real de Polícia, criada em 1809 por D. João VI (embrião da Polícia Militar do Rio de Janeiro), constituiu-se em 1831 a Guarda Nacional, composta por proprietários de terras e de escravos, e por quem tivesse no dizer de Rodrigues et. al., “renda mínima” necessária que os distinguisse do mundo “da desordem”.

No Brasil, a história da polícia confunde-se, de certa forma, com a história do militarismo, ante a vinculação inicialmente existente com as forças armadas. Além disso, a função judicante e a função policial encontravam-se centradas em um único órgão, passando a se desvincular ao longo dos anos, dando ensejo a duas esferas policiais, uma de caráter militar e outra de cunho cível.

Compreende-se que a polícia militar é responsável pela garantia do cumprimento da lei, tem caráter preventivo, “ela garante a ordem pública e impede a prática de fatos que possam lesar ou por em perigo bens individuais ou coletivos”. Também cumprem sua tarefa em caráter ostensivo as polícias ferroviárias e rodoviárias federais. O caráter preventivo se configura em estar presente e visível quando necessário, evitando assim a quebra da paz e ordem pública.

O vocábulo “polícia” tem origem na palavra grega politeia, cujo significado era de governo ou administração. Do latim surgiu o termo politia. Do conceito clássico, polícia relacionava-se com a atividade de governar, limitando os direitos individuais em prol da segurança de toda a sociedade. Atualmente, entende-se como uma ação que objetiva a tranquilidade pública e a proteção da sociedade contra violações que a possam prejudicar, limita os interesses individuais em benefício da coletividade.

Nota-se que a atividade policial é, por excelência, a face mais visível do poder do Estado, pois mostra a força e coercitividade decorrente de sua supremacia, podendo afetar

significativamente os direitos essenciais do cidadão: a vida, a liberdade e os bens. Daí porque, num Estado Democrático de Direito, referida atuação deve sempre, mais que qualquer outra, pautar-se pelo respeito aos direitos e garantias.

Descreve-se as diversas atividades exercidas pela polícia no combate ao crime através de investigações. Também se cita as ações de investigação por meio de forças-tarefa, ações controladas, agentes infiltrados, coleta de dados por meio de comunicações, quebras de sigilos, proteção de vítimas e testemunhas, buscas e apreensões.

Sendo que o diferencial do seu trabalho é defender em todo o momento a participação do Ministério Público nas investigações, a fim de se obter sucesso no combate à criminalidade. Dessa forma, definir as atividades de polícia, atribuindo a essas instituições exclusividade sobre o dever de regulação social, é desconsiderar que em sociedades evoluídas essa função pertence a outras instituições do Estado.

Por conseguinte, Bayley (2006, p.20) “a competência exclusiva da polícia é o uso da força física, real ou por ameaça, para afetar o comportamento. A polícia se distingue, não pelo uso real da força, mas por possuir autorização para usá-la”.

Portanto, deve-se entender que sanções aplicadas pela polícia deveriam ser as últimas medidas a serem consideradas. Sendo assim a história da polícia é marcada pelo uso da força imoderada para manter a ordem, acredita-se que a razão seja o baixo nível cultural e econômico de seus agentes que também se torna responsável pelo embrutecimento e total desprezo dos direitos fundamentais do suspeito, que antecipadamente se torna culpado pela subcultura predominante no meio policial.

A segurança pública tem como finalidade a manutenção da ordem pública, onde se busca a convivência harmoniosa e pacífica da população, fundamentada em valores jurídicos e éticos, indispensáveis à manutenção positiva da vida em comunidade. Pretende o Estado (responsável único pelo direito de punir e pela garantia da ordem pública) excluir a violência das relações sociais através de seu poder de polícia. (CARLOS, 2014).

Segurança pública é definida por “conjunto de processos políticos e jurídicos destinados a garantir a ordem pública na convivência de homens em sociedade”, ou em outros termos, “é o conjunto de estruturas e funções que deverão produzir atos e processos capazes de afastar ou eliminar riscos contra a ordem pública.” Daí decorre a importância do controle externo da atividade policial pelo Ministério Público para evitar irregularidades e abusos por parte de nossos organismos policiais, os quais em que pese sua missão de garantir a segurança

e manutenção da ordem pública - muitas vezes acabam cometendo crimes, ilegalidades, desmandos, abusos de poder, torturas etc.

Um dos valores centrais da cultura policial é a manutenção da autoridade. Em áreas socialmente degradadas, questionar a autoridade é representado como colocar-se numa posição de possível agressão, é tornar-se uma possível fonte de perigo ao policial, e esse perigo pode ser letal. Assim, o questionamento da autoridade é visto como ofensa grave aos valores da cultura policial. (ÁVILA, 2014, p. 71).

De acordo com a citação do autor a manutenção da autoridade é iniciada nos pátios dos quartéis e representam o retrato do comportamento policial nas zonas urbanas, especialmente nas periferias, onde o questionamento é sempre visto como uma afronta ao poder, e, conseqüentemente, ao Estado, em crítica ao relativo conceito de manutenção da autoridade, destaca sua manifestação nas camadas sociais.

Assim, as ações policiais ostensivas devem guardam congruência com a estrita legalidade. Trata-se, pois, da melhor maneira de se distinguir os bons dos maus policiais, haja vista a incompatibilidade de ações arbitrárias e desmedidas, que sequer encontram guarida Constitucional.

O dever de fiscalização e de responsabilização dos integrantes das Polícias decorre, ainda, da disposição do artigo 144 da Constituição, conforme o qual a segurança pública, para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, constitui dever do Estado, direito e responsabilidade de todos.

Segurança pública não diz respeito tão somente às polícias, mas sim é um tema concernente a todos os órgãos governamentais que se integram por medidas sociais de prevenção ao crime, aduz que “a comunidade não deve ser afastada, mas convidada a participar do planejamento e da solução das controvérsias que respeitem a paz pública.” (FREITAS, 2011).

Contudo, afirma que o trabalho preventivo da polícia inibe um pouco a escalada da violência, mas não resolve, pois diversos outros fatores deveriam ser trabalhados juntos com uma política de segurança pública séria.

Argumenta-se que política de segurança pública deve ser acompanhada de trabalhos sociais, combate a fome e a miséria, investimento e capacitação dos jovens, enfim seria um investimento no ser humano.

Além da perspectiva macro de prestação de contas da instituição como um todo, de suas políticas de segurança pública e da forma de gestão institucional, há outra perspectiva da necessidade de prestação de contas:

cada um dos policiais que exercem o poder estatal deve prestar contas concretamente da legalidade de tal uso. Os poderes conferidos à Polícia, no paradigma do Estado de Direito, não são uma carta em branco de poder, mas estão limitados pela legalidade, pelo paradigma de respeito aos direitos fundamentais, e devem estar submetidos a um regime de controle constante. Assim, o paradigma da transparência impõe a estruturação de uma sequência de controles internos, destinados a evitar que não haja “espaços de sombras” para eventuais arbitrariedades. (ÁVILA, 2014, p.392).

Assim, as ações policiais ostensivas devem guardar congruência com a estrita legalidade. Trata-se, pois, da melhor maneira de se distinguir os bons dos maus policiais, haja vista a incompatibilidade de ações arbitrárias e desmedidas, que sequer encontram guarida Constitucional.

Mecanismos internos de incentivo ao policial devem ser sempre fomentados, especialmente a recompensa pelos bons serviços prestados, atentando-se, sempre, para a mais estrita legalidade das ações. Por outro lado, o Estado deve reformular sua política de contabilidade criminal, atentando-se, primordialmente, à realidade. É dizer, o paradigma do Estado Democrático de Direito pressupõe transparência das ações dos atos da Administração Pública, buscando sempre, como finalidade, a Eficiência.

Portanto, o controle externo deve buscar o aprimoramento das polícias, o que implica contribuir para avanços e evitar que estas trilhem caminhos equivocados que as afastem do cumprimento adequado e eficaz de seus deveres perante à sociedade, previstos nas leis e na Constituição da República. Reconhecida a premissa que, de forma democrática, qualquer setor do serviço público sujeita-se ao controle de suas atividades, urge necessário delimitar quais atividades policiais aqui se encontram.

3 CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL PARA A GARANTIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS E A NORMALIDADE DO ESTADO DE DIREITO

Não se deve negar que a atividade policial é, por essência, a face mais visível do poder do Estado, em decorrência de sua força e coercitividade, podendo afetar os direitos essenciais do cidadão, como garantias fundamentais que existem para proteger a Sociedade contra possíveis excessos do Estado, na forma de abusos por parte dos agentes públicos. Por isso o sistema de Freios e Contrapesos, inerente ao regime republicano, possibilita que os diversos poderes e órgãos possam exercer fiscalização uns sobre os outros.

Os órgãos de segurança pública da República Federativa do Brasil estão dispostos no art. 144, da Constituição Federal e tem como objetivos: promover a segurança pública;

preservar a ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio; apurar infrações penais; prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho; exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras; exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária; realizar o patrulhamento ostensivo das rodovias federais e das ferrovias federais; exercer o policiamento ostensivo; e executar atividades de defesa civil.

Resta claro que, todos os objetivos acima expostos estão sujeitos ao controle, de alguma forma, posto que envolvam o emprego da força e, na maioria das vezes, da violência estatal. Assim, o emprego da violência pelo Estado deve possuir o mais rígido controle, não sendo plausível, portanto, a possibilidade de que as referidas instituições de segurança pública se tornem independentes e autônomas, pois isso não condiz com os conceitos de democracia e república. (SANTOS, 2010).

Por oportuno, é válido lembrar que o controle externo das atividades policiais não é e nem pode ser comparado a qualquer tipo de censura, reprimenda ou qualquer coisa que o valha. Constitui, assim, parte essencial de nosso sistema constitucional de freios e contrapesos.

De outro lado, cabe assinalar que nem a divisão de funções entre os órgãos do poder nem sua independência são absolutas. Há interferências, que visam ao estabelecimento de um sistema de freios e contrapesos, à busca do equilíbrio necessário à realização do bem da coletividade e indispensável para evitar o arbítrio e o desmando de um em detrimento do outro e especialmente dos governados. (MASSON, 2018, p. 114.).

No entanto, há que se esclarecer que estas instituições não necessitam de autorização para agir. O controle da sua atividade um instrumento apto a evitar abusos. O controle, alheio às estruturas do Legislativo, Executivo e Judiciário, está menos propenso a findar-se como ineficaz.

De forma sintética, entende-se que atividade policial seria a que se destina à manutenção da ordem pública, investigações de crimes, cumprimento de ordens judiciais. O legislador infraconstitucional, por sua vez, delegou às polícias outras atividades, tais como: emissão de documentos pessoais e avaliação para concessão do porte e posse de armas de fogo. Estas delegações têm certo impacto na avaliação dos limites do controle da atividade policial.

Tanto faz se as polícias têm atribuições concedidas pelo legislador constituinte ou pelo infraconstitucional; o controle visa a verificar se elas atuam dentro dos limites legais, de

forma eficiente e com respeito aos direitos e garantias fundamentais.

Assim, qualquer definição de atividade policial deve visar, aqui, a necessidade ou não desse controle, e reiteramos que há necessidade de controle externo de quem pode empregar a força física em nome do Estado. Se agirem em atribuições não autorizadas constitucional ou legalmente, com muito mais razão o controle externo pelo Ministério Público deve incidir.

Neste aspecto, destaca-se o ensinamento da importância e a abrangência das atribuições das Polícias Militares podem depreender-se a partir da interpretação do § 5º do artigo 144 da CF.

[...] às Polícias Militares, instituídas para o exercício da polícia ostensiva e preservação da Ordem Pública (art. 144, § 5º), compete todo o universo policial, que não seja atribuição constitucional prevista para os demais seis órgãos elencados no art. 144 da Constituição da República de 1988. Em outras palavras, no tocante à preservação da Ordem Pública, às Polícias Militares não só cabe o exercício da polícia ostensiva na forma retro examinada, como também a competência residual de exercício de toda atividade policial de Segurança Pública não atribuída aos demais órgãos. A competência ampla da Polícia Militar na preservação da Ordem Pública engloba, inclusive, a competência específica dos demais órgãos policiais, no caso de falência operacional deles, a exemplo de greves ou outras causas, que os tornem inoperantes ou ainda incapazes de dar conta de suas atribuições, funcionando, então, a Polícia Militar como verdadeiro exército da sociedade. Bem por isso as Polícias Militares constituem os órgãos de preservação da Ordem Pública para todo o universo da atividade policial em tema da Ordem Pública e, especificamente, da Segurança Pública.

Conforme aduziu o autor, a competência da Polícia Militar não deve ser compreendida de forma limitada, principalmente quando tratar-se de preservação da Ordem Pública, que em casos de greve ou falência dos demais órgãos do sistema de segurança, passa a Polícia Militar a acumular mais esta função, objetivando, contudo, garantir a Ordem Pública, ocasião esta que tanto a sociedade quanto o Poder Judiciário e Ministério Público reconhecem.

Conforme Guimarães (2002, p.65), a classificação do Controle Externo da Atividade Policial é dividido em duas formas:

- **Controle externo ordinário**, consistente naquela atividade ministerial exercida corriqueiramente, seja através dos controles realizados na verificação do trâmite dos inquéritos policiais, e consequente cumprimento de diligências requisitadas, seja através de visitas periódicas (ao menos mensais) às Delegacias de Polícia e organismos policiais, a fim de verificar a regularidade dos procedimentos policiais e da custódia dos presos que porventura se encontrem no local. (...)
- **Controle externo extraordinário**, observa-se que este se dará quando

da verificação concretada um ato ilícito por parte de alguma autoridade policial no exercício de suas funções.

Compreende-se que o Controle Externo Ordinário e o Extraordinário serão exercidos pelos Promotores ou Procuradores com atribuições criminais do Ministério Público da União ou dos Ministérios Públicos dos Estados sobre os órgãos policiais elencados no art. 144 da Constituição Federal.

Não se pode negar, também, que o poder constitucional do Ministério Público de manter controle sobre a atividade policial encontra limites normativos. Assim, nem toda atividade da Polícia Judiciária está sujeita ao seu domínio, por se constituírem parâmetros de sua própria autonomia administrativo-funcional, também concedida por lei (art. 5º da Lei Complementar nº 129/2013).

A própria Constituição Federal que no seu artigo 129, inciso VII atribui ao MP a função de exercer o controle externo da atividade policial, procurou estabelecer-lhe limites como norma de aplicabilidade limitada, remetendo-se a leis complementares específicas, como a Lei Complementar nº 75/93, que dispõe sobre o Ministério Público da União; a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (Lei nº 8.625/93); Resolução nº 20/2007/CNMP, do Conselho Nacional do Ministério Público, como também a Resolução Conjunta PGJ-CGMP nº 03/2013, estes dois últimos instrumentos, inclusive, a propósito de cumprir função de regulamento de leis complementares, invade, sem dúvida, searas de competência interna das Polícias, fugindo da *mens legis* constitucional.

A norma processual penal também estipula limites à atuação do MP em face da Polícia Judiciária, quando no seu artigo 5º, inciso II e no seu artigo 16, informa a oportunidade para requisição de abertura de inquérito ou das circunstâncias para sua devolução à Delegacia. Demais disso, é inquestionável que o Órgão do MP possa requerer diligências, requisitar abertura de procedimento investigatório, fazer o próprio acompanhamento dos atos do inquérito, na condição de *dominus lictis* na seara penal.

Não há de subsistir qualquer dúvida, entretantes, que não existe subordinação hierárquica da Polícia Judiciária com o Ministério Público. A Autoridade Policial ao cumprir uma determinada requisição ministerial está a atender um mandamento legal. Dessa maneira, o controle externo não pode acarretar qualquer poder disciplinar sobre a Polícia Civil, nem o autoriza à condução das investigações nos procedimentos policiais e, muito menos, admite a interferência do MP em assuntos de natureza exclusivamente gerencial das Unidades da PC, seus recursos humanos, materiais e financeiros.

3.1 Controle externo e sua finalidade na atividade policial exercido pelo Ministério Público.

Quando tratamos acerca das finalidades do controle externo da polícia pelo Ministério Público, de um modo geral, devemos levar em consideração que todos os órgãos públicos deveriam ser controlados.

Assim sendo, através de determinada vigilância e fiscalização, seriam mais seguros e regulares em suas atividades, e sem dúvidas a finalidade disso seria gerar eficiência e garantiria qualidade dos serviços públicos prestados a toda sociedade.

Adentrando mais acerca das finalidades do controle externo da polícia pelo Ministério Público e como já foi dito anteriormente, a Lei Complementar Federal nº 75 de 1993, previu o controle externo e menciona em seu artigo 3º as finalidades desse controle. Desse modo vejamos:

Art. 3º O Ministério Público da União exercerá o controle externo da atividade policial tendo em vista:

- a) o respeito aos fundamentos do Estado Democrático de Direito, aos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, aos princípios informadores das relações internacionais, bem como aos direitos assegurados na Constituição Federal e na lei;
- b) a preservação da ordem pública, da incolumidade das pessoas e do patrimônio público;
- c) a prevenção e a correção de ilegalidade ou de abuso de poder;
- d) a indisponibilidade da persecução penal;
- e) a competência dos órgãos incumbidos da segurança pública.

Nesse sentido e segundo Santin (2001, p.75-76), “a doutrina ainda é escassa sobre as finalidades do controle externo, principalmente depois da edição de normas infraconstitucionais”. Após a observância do artigo acima citado e numa tentativa de sistematização, propõe-se a divisão das finalidades do controle externo da atividade policial, em cinco espécies. A primeira seria o respeito à democracia e princípios constitucionais, a segunda seria a segurança pública, a terceira seria correcional, a quarta seria a

indisponibilidade da ação penal e por fim a quinta seria a preservação de competência dos órgãos da segurança pública.

Examinando as diversas formas de controle externo instituídas pela Constituição, e buscando a primordial finalidade da atuação ministerial, chegamos à conclusão de que, com esse dispositivo, intentou o constituinte de 1988 criar um sistema precípua de fiscalização, um sistema de vigilância e verificação administrativa, teleologicamente dirigido à melhor coleta dos elementos de convicção que se destinam a formar a *opinio delictis* do promotor de Justiça, fim último do inquérito policial. O objeto do controle deve ser sobre:

- a) as *noticie criminis* recebidas pela polícia, [...];
- b) a apuração de crimes em que são envolvidos os próprios policiais (violência, tortura, corrupção, abuso de autoridade etc.);
- c) os casos em que a polícia não demonstre interesse ou possibilidade de levar a bom termo as investigações;
- d) as visitas às delegacias de polícia e cadeias;
- e) a fiscalização permanente da lavratura de boletins ou talões de ocorrências criminais;
- f) a instauração e a tramitação de inquéritos policiais;
- g) o cumprimento das requisições ministeriais. (MAZZILLI, 2007, p. 333).

No que se refere ao efetivo controle externo da atividade policial, o Conselho Nacional do Ministério Público editou a Resolução 20/2007, que regulamenta o art. 9º da LC 75/93 e o art. 80 da Lei 8.625/93, com o fim de definir atribuições do membro MP no exercício desta função.

O controle externo da atividade policial não quer dizer subordinação da Polícia ao MP, ao revés, defende-se que instituições da persecução penal devem atuar de forma complementar e em sistema de cooperação.

Ainda assim, o exercício do controle externo se faz necessário com o fim de assegurar a melhor condução da investigação, a proteção dos direitos fundamentais e o combate à corrupção, vez que os tentáculos das organizações criminosas conseguem penetrar nas

instituições do próprio Estado.

3.2 Outros agentes de controle externo da atividade policial

No Brasil o Judiciário também participa do controle externo da atividade policial, de forma indireta, na medida em que lhe compete zelar pelas garantias dos investigados, bem como no momento da instrução probatória em juízo.

São mencionados vários tipos e gradações de mecanismos de controle e responsabilização que, na prática tem o mesmo efeito, visto que o controle institucional do comportamento dos membros individual ou coletivamente, tanto de dentro quanto de fora da instituição, em última instância, refletem o desejo das comunidades democráticas.

Daí a função do Ministério Público, no controle da atividade policial, fazendo com que esta atue sempre pautada nos princípios constitucionais e legais, regentes do inquérito policial, salvaguardando, dessa forma, a sociedade de quaisquer medidas que tendam à violação de direitos constitucionais sociais e individuais indisponíveis.

Observa Guimarães, inclusive trazendo um exemplo real de controle realizado pelo Judiciário:

O Poder Judiciário também participa do controle externo da polícia, ainda que, após a Constituição da República de 1988, tenda a agir mais como um juiz de garantias dos investigados, do que como “corregedor” da atividade policial. De qualquer sorte, os inquéritos policiais continuam tramitando, em grande parte, através dos juízos criminais, fazendo com que os Magistrados também controlem o seu trâmite, ainda que não possam decidir sobre o seu destino (arquivamento, denúncia ou novas diligências). A par do controle do trâmite dos inquéritos policiais, os Juízes também controlam outras atividades correlatas das polícias, vinculadas às suas decisões, como, por exemplo, o cumprimento de mandados de prisão ou de busca e apreensão por eles expedidos. Neste aspecto, interessante a posição adotada por um Juiz de Direito da Central de Inquéritos de Curitiba, que tendo ciência de que os mandados expedidos pelo Poder Judiciário estariam sendo usados como moeda de barganha e instrumento para a prática de crimes de concussão (extorsão praticada por funcionário público – art. 316 do Código Penal), estipulou prazos (um mês, por exemplo) para o cumprimento dos mandados. É claro que a medida, por si só, não impediria o policial corrupto de extorquir dinheiro de quem se achava ameaçado de prisão, mas foi uma forma encontrada para minimizar o problema, já que a identificação concreta desses casos revela-se difícil na prática, devido ao duplo interesse (do autor da extorsão e sua vítima) em jogo.

Há, portanto, uma ampla função estatal de manutenção da ordem pública nas diversas áreas da convivência social (normalmente reguladas no âmbito do direito administrativo),

como a atividade de polícia de estrada, tributária, de condições de trabalho, higiene e saúde públicas, fiscalização de construções e padrões urbanísticos, entre outras.

Essas atividades visam prevenir riscos à integridade física, propriedades e outros interesses relevantes dos cidadãos e à normalidade das relações sociais, mediante normas de conduta obrigatórias, fiscalizando sua obediência e procedendo à responsabilização administrativa de suas violações.

Mesmo antes de surgir um possível conflito entre os cidadãos, diante da situação de violação à lei, há uma legitimidade de ação pró-ativa da Polícia para restaurar a ordem e evitar os conflitos. A atividade de polícia é marcada por uma constante tensão entre a restrição a um direito individual e a promoção de interesses coletivos (especialmente ligados à prevenção de perigos).

Verifica-se, portanto, que não há na Constituição previsão de exclusividade ao Ministério Público do controle externo da atividade policial, em sentido amplo. Ao contrário, o controle externo da polícia, como o de todas as instituições do Estado, também é exercido pela sociedade, mediante participação em órgãos mistos ou audiências públicas que tratem do tema, ou estruturação de Organizações Não Governamentais (ONGs) que dialoguem com as autoridades constituídas, inclusive com o Ministério Público.

A segurança pública consiste numa situação de preservação ou restabelecido dessa convivência social que permite que todos gozem de seus direitos e exerçam suas atividades sem perturbação de outrem, salvo nos limites de gozo e reivindicação de seus próprios direitos e defesa de seus legítimos interesses. (SILVA, 2002, p.754)

Portanto sabe-se que a atividade policial é essencial à promoção da segurança pública e, portanto, à efetivação dos direitos fundamentais previstos na Constituição. Para tanto, deve haver uma atuação profissional, pautada na eficiência e no respeito aos direitos fundamentais dos cidadãos.

É recomendável que os Ministérios Públicos organizem a atuação de seus Membros, em Promotorias Especializadas, Núcleos ou Coordenações, fornecendo-lhes recursos materiais e humanos e condições para o exercício do controle externo da atividade policial, articulando-se estreitamente com os demais órgãos de execução do Ministério Público em matéria criminal e do exame da probidade dos atos administrativos de policiais.

Os órgãos ministeriais especializados no controle externo da atividade policial devem ter estrutura para pronta recepção das reclamações dos cidadãos sobre condutas policiais, criando um procedimento interno para esclarecer os fatos e fornecer uma resposta ao cidadão.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme se buscou demonstrar ao longo do presente trabalho, urge que o Ministério Público assuma um papel mais pró-ativo no que toca ao controle externo da atividade policial, visando, sempre que possível, à construção da articulação conjunta com as Corregedorias de Polícia e à adoção de medidas pertinentes ao aperfeiçoamento da prestação do serviço público de segurança.

O Controle Externo sobre a atividade policial não assegura a mesma eficiência e eficácia, pois são desempenhadas por pessoas estranhas as atividades de polícia ostensiva, por meio de dados obtidos de diversas fontes; contudo, trata-se uma forma de controle importante que deve trabalhar de forma complementar a primeira.

Contudo, diversos são os requisitos que devem ser considerados para que essa forma de controle seja eficaz, tais como: ser imparcial, já que suas apurações podem ser influenciadas; ser aplicado por um procedimento rápido, mas que garanta o direito ao contraditório e a ampla defesa do policial militar acusado de abusos; ter mecanismos de registro e controle contra abusos para receber denúncias e divulgar os resultados dessa forma de controle.

Nesse aspecto, se mostra como um fenômeno democrático na fiscalização dos atos policiais nas atribuições funcionais que ligam uma e outra instituição. Em uma sociedade democrática, sob o paradigma do Estado de Direito, a polícia atua com obediência à legalidade e certa de que suas ações passarão pelo crivo de controle do Ministério Público.

No decorrer desta exposição, constatamos que a previsão de instrumentos de "controle" tem íntima relação com a ideia de democracia e com a consagrada teoria da separação dos poderes que evidencia a importância do sistema de freios e contrapesos.

O "controle" – utilizado em diversos significados – foi considerado primordial em nossa Carta Magna por ser essencial à manutenção da ordem estatal e das liberdades públicas contra eventuais abusos cometidos não somente na função administrativa, mas também no âmbito da função legislativa (por exemplo, quando não se legisla, quando se legisla com atraso ou quando se legisla mal) e da judiciária (por exemplo, quando há atraso em decisões ou quando as decisões não têm a devida imparcialidade).

Como não poderia deixar de ser, o controle também atinge a segurança pública.

O maior desafio atual do Ministério Público na realização do controle externo da atividade policial é ir além da (necessária) punição de crimes e correção de irregularidades que concretamente tenham resultado em afrontas aos direitos fundamentais ou ineficiência patente da atividade policial.

Ainda que o evitado e prevenido não ocorra e, portanto, seja de difícil senão impossível medição, o Ministério Público deve fortalecer sua maturidade institucional também buscando identificar as situações em que pode (deve) agir preventivamente.

Necessário que o Ministério Público e as polícias, com ainda mais maturidade, ultrapassem qualquer tipo de atrito institucional, e de fato, concretizem nosso sistema de freios e contrapesos, componente basilar para o fortalecimento do Estado Democrático de Direito.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ÁVILA, T. A. P. de. Controle externo da atividade policial pelo Ministério Público. 2014. 1.237 p. Tese (Doutoramento em Ciências Jurídico-Criminais) - Universidade de Lisboa, Portugal, 2014, p 71, 392;

BAYLEY, David H. Padrões de policiamento. Trad.: René Alexandre Belmonte. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2006, p.20. Polícia e Sociedade, n.1;

BITTNER, Egon. Aspectos do trabalho policial. Tradução de Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2003. Título do original em inglês: Aspects of Police Work, 1921;

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Súmula n. ° 234. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 17. 2020;

CARLOS, Alexandre Marques, artigo disponível em <http://jus.com.br/revista/texto/1598>. Acesso em setembro de 2020;

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 23. ed. Rio de Janeiro: Editora GenJurídico, p.69. de 2020.

FREITAS, Manuel Pinheiro. Controle Externo da Atividade Policial: do discurso à prática. 2011. Acessado no site: <http://www.sedep.com.br/artigos/o-controle-externo-da-atividade-policial-do-discurso-a-pratica/> na data de 02/11/2020;

GARCIA, Emerson. Ministério Público, organização, atribuições e regime jurídico 6ª edição. Editora Saraiva, São Paulo, 2017. p. 241;

GUIMARÃES, Rodrigo Régner Chemim. Controle externo da atividade policial pelo Ministério Público. 2ª ed. Curitiba: Juruá, 2008. p. 32-33;

GUIMARÃES, Rodrigo Régner Chemim. Controle Externo da Atividade Policial pelo Ministério Público. Curitiba: Juruá, 2008. p.64-65;

J.A. Silva. Em sentido semelhante, sobre a distinção entre ordem pública e segurança pública, v 2002:754.

MASSON, Natália. Manual de Direito Constitucional. 8ª ed. rev. ampl. e atual. Salvador: Editora *jus* PODIVM, 2020;

MAZZILLI, Hugo Nigro. Regime Jurídico do Ministério Público. 8ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p.64, 332).

MORAES, Alexandre de. Direito constitucional. 35ª ed. GenJurídico, grupo Atlas, 2020;

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Revisão Doutrinária dos conceitos de ordem pública e segurança pública. Revista de Informação Legislativa, Brasília, nº 97, p. 133-154;

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. Direito Constitucional Descomplicado. 19ª. ed. GenJurídico, 2020;

SANTIN, Valter Foletto. O Ministério Público na Investigação Criminal. 2ª ed. São Paulo: EDIPRO, 2007. p,70, 74,75,76;

SANTOS, Renato Ferreira dos; MAURICI JÚNIOR, Valmir. In: MACHADO, Antônio Cláudio da Costa (Org.); FERRAZ, Anna Cândida da Cunha (Coord.) Constituição Federal interpretada: artigo por artigo, parágrafo por parágrafo. 1. ed. Barueri: Manole, 2010.