

O CONTROLE PELO MINISTÉRIO PÚBLICO DAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA

THIAGO ANDRÉ PIEROBOM DE ÁVILA¹

O controle externo da atividade policial é uma cláusula constitucional prevista no art. 129, inciso VII, da Carta Magna, regulamentada pela Lei Complementar (LC) nº 75/1993 (especialmente os artigos 3º e 9º). Este quadro normativo do controle externo da atividade policial é complementado com a Resolução nº 20/2007 do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), que disciplina o seu exercício no âmbito do Ministério Público.

Conforme o referido art. 3º da LC nº 75/1993, o controle externo da atividade policial não se reduz a uma única função ou área. Podemos sintetizar a atuação de controle externo nas seguintes modalidades de atuação²:

(i) controle procedimental do inquérito policial para a eficiência da investigação criminal (direção mediata derivada da titularidade da ação penal);

(ii) controle procedimental do inquérito policial para a não arbitrariedade da investigação criminal (*custos legis*);

(iii) controle extraprocessual de eficiência da investigação criminal;

(iv) controle extraprocessual de eficiência das políticas de segurança pública;

(v) controle extraprocessual de não arbitrariedade da investigação criminal e do policiamento de segurança pública (prevenção e responsabilização).

O controle externo da atividade policial está associado a um novo paradigma de atuação do Ministério Público, que não se limita à atuação demandista, processual e repressiva, antes atua de forma resolutiva, extrajudicial, proativa, preventiva, promovendo diretamente entendimentos e gestões tendentes à resolução de problemas, atuando como um relevante “catalizador jurídico” para que o Estado ou as outras instituições da sociedade venham aderir ao projeto constitucional de

1 Doutor em Ciências Jurídico-Criminais pela Universidade de Lisboa (2015), com pesquisa de pós-doutorado em Criminologia pela Universidade Monash (Austrália, 2017). Mestre em Direito Público pela Universidade de Brasília (2006) e especialista em investigação criminal pela *École Nationale de la Magistrature* da França (2013). Investigador associado do Instituto de Direito Penal e Ciências Criminais da Universidade de Lisboa e do programa *Gender and Family Violence* da Monash University. Promotor de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Professor de Direito Processual Penal e de temas de direitos humanos no programa de pós-graduação da FESMPDFT, bem como na ENFAM e ESMPU. Palestrante perante diversas instituições. Autor de diversos livros e artigos jurídicos.

2 Sobre o tema, ver: ÁVILA, Thiago André Pierobom de. *Fundamentos do controle externo da atividade policial*; ÁVILA, Thiago André Pierobom de. *Investigação criminal: o controle externo de direção mediata pelo Ministério Público*; SALGADO, Daniel de Resende; DALLAGNOL, Deltan Martinazzo; CHEKER, Monique (Org.). *Controle externo da atividade policial pelo Ministério Público*; e GUIMARÃES, Rodrigo Régner Chemim. *Controle externo da atividade policial pelo Ministério Público*.

justiça social³. Essa característica do Ministério Público fica explícita do indicado no art. 127, *caput*, da CRFB/1988, que estabelece ser função institucional do Ministério Público a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos direitos sociais e individuais indisponíveis (todos eles ligados a aspectos jusfundamentais), bem como consta no art. 129, inciso II, que indica ser atribuição do Ministério Público “zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia”.

Essa nova compreensão de atuação do Ministério Público exige uma atuação voltada à fiscalização das políticas de segurança pública. Com efeito, o art. 3º da LC nº 75/1993 não limitou a atuação do controle externo apenas à investigação criminal; ao contrário, a alínea “b” do referido dispositivo indica expressamente como finalidade do controle externo da atividade policial a preservação da ordem pública. Essa finalidade deve ser lida em conjunto com a alínea “e”, que estabelece que o exercício do controle externo da atividade policial está correlacionado com “a competência dos órgãos incumbidos da segurança pública”. Esses órgãos estão listados no art. 144, inciso I, da CRFB/1988, e são, no âmbito estadual, polícia civil, polícia militar e corpos de bombeiros militares, e, no âmbito federal, a polícia federal, polícia rodoviária federal e polícia ferroviária federal. Essa interpretação é reforçada pela análise sistemática com o art. 5º, inciso II, alínea “e”, da LC nº 75/1993, que estabelece expressamente que o Ministério Público deve atuar na fiscalização da segurança pública.

O relacionamento exposto entre controle externo da atividade policial com a preservação da ordem pública e a competência de todas as instituições de segurança pública indica claramente que o controle externo da atividade policial não está limitado à atividade de investigação criminal, mas abrange um conjunto de atividades de fiscalização relacionadas à segurança pública, inclusive às atividades de prevenção criminal. A atuação de controle externo sobre a “prevenção da criminalidade” é reforçada com a regra do art. 2º, inciso III, da Resolução CNMP nº 20/2007.

A atividade de fiscalização pelo Ministério Público da eficiência das políticas de segurança pública não está diretamente ligada à titularidade da ação penal, mas à sua estrutura constitucional de *Ombudsman* social para a efetividade dos direitos fundamentais, perspectivando-se a realização do dever de proteção do Estado na esfera da segurança pública como um imperativo constitucional que exige intervenção fiscalizatória do Ministério Público para que não seja ineficiente nem se desnature em palco de arbitrariedades⁴.

3 Sobre essa postura resolutiva do Ministério Público, ver: MACHADO, Antônio Alberto. *Ministério público: democracia e ensino jurídico*, p. 141; ALMEIDA, Gregório Assagra de. *O Ministério Público no neoconstitucionalismo: perfil constitucional e alguns fatores de ampliação de sua legitimação social*, p. 13.

4 RIBEIRO, Diaulas Costa. *Ministério Público: dimensão constitucional e repercussão no processo penal*, p. 321; SANTIN, Valter Foletto. *Controle judicial da segurança pública: eficiência do serviço na prevenção e repressão ao crime*; ÁVILA, Thiago André Pierobom de. *Fundamentos do controle externo da atividade policial*, p. 447.

Conforme lição de Cusson, as ações de segurança pública podem ser classificadas nas seguintes funções: inteligência (*renseignement*), prevenção, repressão, investigação, manutenção da ordem, gestão de crises e de urgências⁵. A investigação criminal e as intervenções de repressão após um flagrante delito estão diretamente relacionadas com a titularidade da ação penal. Todavia, afora situações tópicas em que a atividade de policiamento preventivo é uma antecipação de futura intervenção diante da prática de crimes (com reflexos diretos no sucesso da eventual investigação criminal e, portanto, com interesses para o titular da ação penal), a maioria das atividades de segurança pública está fora da relação direta com a titularidade da ação penal. Ainda assim, há uma atividade de fiscalização pelo Ministério Público deste serviço prestado pelo Estado: a segurança pública. Tal serviço público proporciona a concretização de um direito fundamental de natureza social, a segurança pública; afora a polêmica sobre a possibilidade de subjetivar a segurança pública em um direito, indiscutivelmente ela configura um dever fundamental do Estado, expressão do dever de proteção dos direitos fundamentais⁶.

Infelizmente, o Brasil se encontra em uma situação dramática de violações de direitos fundamentais em razão da prática de crimes. Pesquisa do IPEA documentou que 78,6% da população brasileira possui muito medo de ser assassinada, 11,8% possuem pouco medo, e apenas 9,6% não possuem medo⁷. Segundo o UNODC, das 30 cidades mais violentas do mundo, 11 são brasileiras⁸. Segundo o índice de percepção da corrupção, o Brasil está na 79ª posição do *ranking* internacional da corrupção, perdendo para diversos vizinhos sul-americanos⁹. Em 2014, houve 42.291 homicídios praticados por armas de fogo, um aumento de 592% desde 1980¹⁰. Todas as capitais brasileiras (à exceção de Boa Vista) possuem taxas proporcionais de homicídios superiores ao considerado como “tolerável” pela Organização Mundial de Saúde¹¹. Trata-se de uma violência que tem atingido sistematicamente o mesmo perfil populacional: homens, jovens, negros, pobres e de baixa escolaridade¹². Paradoxalmente, 67% dos presos são negros, indicando que o mesmo perfil populacional que agride (ou que é selecionado pelo sistema

5 CUSSON, Maurice. De l'action de sécurité, p. 44-57.

6 Discutindo a estrutura normativa do direito fundamental à segurança pública, ver: ÁVILA, Thiago André Pierobom de. *Fundamentos do controle externo da atividade policial*, p. 237; SAMPAIO, Jorge Silva. *O dever de proteção policial de direitos, liberdade e garantias*. SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano. *Ministério Público e polícia criminal: uma segurança pública compromissada com os direitos humanos*, p. 135 et seq.

7 IPEA. *Sistema de indicadores de percepção social: segurança pública*.

8 UNODC. *Handbook on police accountability, oversight and integrity*.

9 TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. *Índice de percepção da corrupção*.

10 WAISELFSZ, Julio Jacobo. *Mapa da violência 2016: homicídios por arma de fogo*.

11 WAISELFSZ, Julio Jacobo. *Mapa da violência 2016: homicídios por arma de fogo*.

12 WAISELFSZ, Julio Jacobo. *Mapa da violência 2016: homicídios por arma de fogo*.

penal pela agressão) é igualmente vitimado¹³. O Brasil possui a 3ª maior população carcerária do mundo, indicando que a penologia neoliberal não tem dado respostas suficientes ao problema da segurança pública¹⁴. Esse quadro de insegurança crônica configura uma violação de direitos fundamentais insustentável, já que a segurança é pressuposto da fruição de todos os demais direitos fundamentais. 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*. Apesar de essas políticas não se limitarem à atividade policial, o controle da eficiência policial é um dos ingredientes dessas políticas e, nessa medida, a sua fiscalização é uma atividade de controle externo.

Essa atuação do Ministério Público na fiscalização de políticas públicas sensíveis à concretização dos direitos fundamentais não deveria ser qualquer novidade, à luz do novo quadro constitucional. Com efeito, a CRFB/1988 redesenhou o Ministério Público, perspectivando-o como elo da sociedade civil com os poderes constituídos e como um agente de concretização das normas constitucionais. Essa perspectiva está expressa no fortalecimento da atuação do Ministério Público na defesa dos direitos difusos e coletivos, de sua atuação como *Ombudsman* na fiscalização dos direitos fundamentais dos cidadãos e no fortalecimento de sua atuação extrajudicial.

Essa atuação extrajudicial de *Ombudsman* para a defesa de direitos fundamentais está especialmente delineada no art. 27, parágrafo único, da Lei nº 8.625/1993 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público), que estabelece:

Parágrafo único. No exercício das atribuições a que se refere este artigo, cabe ao Ministério Público, entre outras providências:

I - receber notícias de irregularidades, petições ou reclamações de qualquer natureza, promover as apurações cabíveis que lhes sejam próprias e dar-lhes as soluções adequadas;

II - zelar pela celeridade e racionalização dos procedimentos administrativos;

III - dar andamento, no prazo de trinta dias, às notícias de irregularidades, petições ou reclamações referidas no inciso I;

IV - promover audiências públicas e emitir relatórios, anual ou especiais, e recomendações dirigidas aos órgãos e entidades mencionadas no *caput*

13 BRASIL. *Levantamento nacional de informações penitenciárias*: Infopen: junho de 2014.

14 Ver: BRASIL. *Novo diagnóstico de pessoas presas no Brasil*; WACQUAINT, Löic. *Punir os pobres: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos*.

deste artigo, requisitando ao destinatário sua divulgação adequada e imediata, assim como resposta por escrito.

Tais normas são complementadas pelo art. 6º, §§ 1º e 2º, da LC nº 75/1993, que se aplicam subsidiariamente aos Ministérios Públicos estaduais (cf. Lei nº 8.625/1993, art. 80), as quais preveem a participação do Ministério Público como instituição observadora nos órgãos públicos de atribuições correlatas às suas, bem sua participação nos órgãos colegiados destinados à defesa dos direitos relacionados com sua atuação.

Vê-se claramente que esses dispositivos, à luz dos princípios constitucionais, exigem que o Ministério Público esteja aberto para dialogar com a sociedade, seja de forma passiva ao receber reclamações dos cidadãos, seja de forma ativa ao convocar audiências públicas e dialogar com especialistas, bem como conclamam uma postura resolutiva em realizar gestões extraprocessuais para proporcionar “soluções adequadas” aos problemas, além de dialogar com os interessados através de recomendações e de relatórios, e participar do debate democrático tendente à concretização das políticas públicas sob sua fiscalização.

Enquanto órgão de controle externo da atividade policial, o Ministério Público é o órgão constitucionalmente institucionalizado para promover a *accountability* policial. A *accountability*, ou dever de prestação de contas, está positivada na CRFB/1988, nos princípios da transparência, da publicidade e nos paradigmas da democracia e do Estado de Direito. Também está especialmente expresso na Lei nº 12.527/2011 (Lei do Acesso à Informação), art. 7º, incisos V e VII, que explicitam o dever de transparência quanto às políticas públicas. Tais regras reconhecem que a Polícia recebeu um mandato e que todas as ações do mandatário podem ser questionadas, e deve haver instrumentos para se identificar o responsável por determinada ação, e para atribuir-lhe responsabilidade pelos eventuais equívocos ou desvios. *Accountability* está ligada à perspectiva de uma atuação profissional da Polícia, portanto não arbitrária. Dessa forma, o órgão de controle externo, ao fomentar a transparência da instituição controlada, atua como uma garantia constitucional para a constante adesão da Polícia à legalidade e à promoção da gestão democrática das políticas públicas de segurança¹⁵. Vale lembrar que a defesa do regime democrático é uma das atribuições do Ministério Público (CRFB/1988, art. 127, *caput*), e a democracia também se realiza na maximização da participação popular na construção das políticas públicas¹⁶.

15 Sobre o tema, ver: WALKER, Samuel. *The new world of police accountability*; NOBLE, Jeffrey J.; ALPERT, Geoffrey P. *Managing accountability systems for police conduct: internal affairs and external oversight*.

16 Para uma crítica da tendência de as tecnocracias construírem políticas públicas de forma hermética, defendendo a necessidade de uma nova institucionalização dos princípios do Estado de Direito em formas de participação discursiva na formação das políticas públicas, ver: HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia entre facticidade e validade*, vol. 2, p. 172 et seq.

17 ÁVILA, Thiago André Pierobom de. *Fundamentos do controle externo da atividade policial*, p. 447.

A *accountability* das políticas de segurança pública (ou *accountability* organizacional¹⁷) é um meio para a administração da atividade policial (*police governance* ou, como atualmente se fala, em governança policial) ou, de forma mais ampla, para a administração do problema da segurança pública (*security governance*¹⁸). Ela não é exclusiva do Ministério Público, já que está ligada à fiscalização das políticas públicas de segurança pelos diversos níveis de controle: político (Executivo e Legislativo), jurídico (Judiciário, Ministério Público, Ouvidorias de Polícia) e social (Conselhos, ONGs, Universidades, mídia)¹⁹.

A atuação do Ministério Público no controle das políticas de segurança pública está expressamente prevista no art. 5º, inciso II, alínea “e”, da LC nº 75/1993 e deveria gerar uma especialização de atuação do Ministério Público, à semelhança de outras atuações ministeriais já consolidadas, como na área de educação, saúde, ou políticas de assistência a crianças e adolescentes. Considerando o caráter intersetorial e transversal das políticas de segurança pública, a articulação ministerial em núcleos especializados, com integrantes de diversos órgãos internos (como área de controle externo em sentido estrito, crimes militares, entorpecentes, direitos humanos, infância e juventude, entre outras), apresenta-se como uma possível forma de estruturação de interna para o exercício desta atribuição²⁰.

Infelizmente, são raras (se é que existem) as audiências públicas promovidas pelo Ministério Público para discutir problemas de segurança pública, e reputo ser inexistente qualquer relatório público anual do Ministério Público nesse tema, que realize uma análise global da situação, aponte as possíveis soluções indicadas pelos especialistas, discuta as medidas que já se mostram viáveis, se proponha a monitorar a evolução de tais políticas e se coloque como um interlocutor qualificado no debate democrático da segurança pública, atuando como um “promotor de *accountability*”. De forma geral, o Ministério Público brasileiro tem sido omissos em exercer de forma adequada a fiscalização das políticas de segurança pública, fortalecendo o caráter democrático e compromissado com os direitos fundamentais que deveria guiar a execução desse serviço público. A atuação do Ministério Público como *Ombudsman* na área de segurança pública é uma das novas fronteiras da atuação ministerial.

18 LOADER, Ian; WALKER, Neil. *Civilizing security*, p. 195. Genericamente sobre a governança policial, ver: PROENÇA JR., Domicio; MUNIZ, Jacqueline de Oliveira; PONCIONI, Paula. *Da governança de polícia à governança policial: controlar para saber, saber para governar*.

19 Sobre os diversos intervenientes no processo de controle da Polícia, ver: GUIMARÃES, Rodrigo Régner Chemim. *Controle externo da atividade policial pelo Ministério Público*, p. 28-34; SANTIN, Valter Foletto. *O Ministério Público na investigação criminal*, p. 73-78. SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano. *Ministério Público e polícia criminal: uma segurança pública compromissada com os direitos humanos*, p. 203 et seq.

20 Nesse sentido, sobre a relevância da estruturação do Ministério Público para a fiscalização das políticas de segurança pública, ver as diversas conclusões constantes da Carta do VII Encontro Nacional do Ministério Público no Controle Externo da Atividade Policial – ENCEAP.

Referências

ALMEIDA, Gregório Assagra de. O Ministério Público no neoconstitucionalismo: perfil constitucional e alguns fatores de ampliação de sua legitimação social. *Revista Jurídica*. Bebedouro/SP: UniFafibe, ano II, nº 1, mar. 2010. Disponível em: <<http://www.unifafibe.com.br/revistasonline/arquivos/revistajuridicafafibe/sumario/5/14042010170607.pdf>>. Acesso em: 22 mar. 2017.

ÁVILA, Thiago André Pierobom de. *Fundamentos do controle externo da atividade policial*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2016.

_____. *Investigação criminal: o controle externo de direção mediata pelo Ministério Público*. Curitiba: Juruá, 2016.

BRASIL. *Levantamento nacional de informações penitenciárias*: Infopen: junho de 2014. Brasília: DEPEN/MJ, 2014.

CNMP. *Carta do VII Encontro Nacional do Ministério Público no Controle Externo da Atividade Policial – ENCEAP*. Brasília: CNMP, 2017. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/CARTA_DO_VII_ENCEAP.pdf>. Acesso em: 12 out. 2017.

CUSSON, Maurice. *De l'action de sécurité*. In: Maurice Cusson, Benoît Dupont e Frédéric Lemieux (Orgs.). *Traité de sécurité intérieure*. Québec: Ed. Hurtubise HMH e Cahiers du Québec, 2007, p. 43-57.

GUIMARÃES, Rodrigo Régner Chemim. *Controle externo da atividade policial pelo Ministério Público*. 2ª ed. Curitiba: Juruá, 2008.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia entre facticidade e validade*. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. 2 vols. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

IPEA. *Sistema de indicadores de percepção social: segurança pública*. Brasília, IPEA, 2010.

LOADER, Ian; WALKER, Neil. *Civilizing security*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

MACHADO, Antônio Alberto. *Ministério público: democracia e ensino jurídico*. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

NOBLE, Jeffrey J.; ALPERT, Geoffrey P. *Managing accountability systems for police conduct: internal affairs and external oversight*. Long Grove: Waveland Press, 2009.

PROENÇA JR., Domício; MUNIZ, Jacqueline de Oliveira; PONCIONI, Paula. *Da governança de polícia à governança policial: controlar para saber, saber para governar*. Revista Brasileira de Segurança Pública, ano 3, nº 5, ago.-set. 2009, p. 14-37.

RIBEIRO, Diaulas Costa. *Ministério Público: dimensão constitucional e repercussão no processo penal*. São Paulo: Saraiva, 2003.

SALGADO, Daniel de Resende; DALLAGNOL, Deltan Martinazzo; CHEKER, Monique (Org.). *Controle externo da atividade policial pelo Ministério Público*. Belo Horizonte: Del Rey, 2016.

SAMPAIO, Jorge Silva. *O dever de protecção policial de direitos, liberdade e garantias*. Coimbra: Coimbra, 2012.

SANTIN, Valter Foletto. *Controle judicial da segurança pública: eficiência do serviço na prevenção e repressão ao crime*. São Paulo: RT, 2004.

SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano. *Ministério Público e polícia criminal: uma segurança pública compromissada com os direitos humanos*. Curitiba: Juruá, 2010.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. *Índice de percepção da corrupção*. 2016. Disponível em: <http://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016>. Acesso em: 22 mar. 2017.

UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime). *Handbook on police accountability, oversight and integrity*. Nova Iorque: Organização das Nações Unidas, 2011. Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/PoliceAccountability_Oversight_and_Integrity_10-57991_Ebook.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2017.

WACQUAINT, Löic. *Punir os pobres: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos*. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

WAISELFISZ, Julio Jacobo. *Mapa da violência 2016: homicídios por arma de fogo*. Brasília: Flacso, 2016. Disponível em: <http://flacso.org.br/files/2016/08/Mapa2016_armas_web.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2017.