

O CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL: O ESPAÇO DE CONFORMAÇÃO NORMATIVA EXERCIDO PELO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

ANTONIO HENRIQUE GRACIANO SUXBERGER¹
VANESSA WENDHAUSEN CAVALLAZZI²

Introdução

O tema da segurança pública é sempre rememorado quando se cuida do desenho constitucional e legal das Polícias brasileiras. Além disso, muitas vezes o debate a respeito da segurança acaba prestigiando a feição de exteriorização dessa ação estatal. Confunde-se a temática da segurança com a própria dimensão dos órgãos previstos para a sua promoção. A segurança pública, contudo, pede conformação político-institucional que a considere igualmente vinculada aos temas próprios de atuação do sistema de justiça criminal.

A compreensão da atuação do sistema de justiça criminal como instância de promoção de direitos e garantias assume dimensão de igual relevância quando se pensa que é por meio dele, sistema de justiça criminal, que o Estado promove a responsabilização daqueles que atentam contra o que se entende por segurança pública. Segurança pública e política criminal do Estado, portanto, são temas cuja exteriorização institucional deveria caminhar com maior proximidade e intimidade. O controle da atividade policial, porque substancia atribuição de integração das funções do Ministério Público e das Polícias, guarda relevância e destaque nessa atuação, em especial quando se cuida da promoção dos direitos e garantias fundamentais assegurados na Constituição da República e também da esperada efetividade da resposta penal do Estado materializada em grande medida pela atuação policial preventiva e repressiva.

Qual o papel que assume o Conselho Nacional do Ministério Público, como órgão nacional do Ministério Público, nessa relação própria do exercício da atribuição do controle externo da atividade policial? É o que pretendemos abordar no presente artigo. Para tanto, revisitaremos o desenho constitucionalmente assegurado ao Conselho Nacional do Ministério Público e como ele se situa na conformação organizacional do Ministério Público. Na sequência,

1 Promotor de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Membro Auxiliar do CNMP, com atuação na Comissão do Sistema Prisional, Controle Externo da Atividade Policial e Segurança Pública. E-mail para contato: csp@cnmp.mp.br.

2 Promotora de Justiça do Estado de Santa Catarina. Membro Auxiliar do CNMP, com atuação na Comissão do Sistema Prisional, Controle Externo da Atividade Policial e Segurança Pública. E-mail para contato: csp@cnmp.mp.br.

rememoraremos como a Constituição Federal apresenta as diversas Polícias como órgãos incumbidos da segurança pública. Ao fim, destacaremos a centralidade do Conselho Nacional como instância organizacional e avaliativa da atuação do Ministério Público, com atenção ao enfrentamento das desigualdades regionais e a uma atuação uniforme desse relevante serviço público prestado ao cidadão.

O CNMP como órgão de conformação nacional do Ministério Público brasileiro

O Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), instituição delineada no texto constitucional a partir das modificações promovidas pela Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004, surge como instituição que assegura ao Ministério Público brasileiro uma conformação organizacional *una*. Na redação original da Constituição, a apresentação organizacional do Ministério Público brasileiro privilegiou a compreensão da instituição de acordo com nossa organização federalista: de um lado, o Ministério Público da União (e seus quatro ramos) e, de outro lado, os Ministérios Públicos estaduais (art. 128, incisos I e II, da Constituição da República).

É por meio da Emenda Constitucional nº 45 que o Ministério Público brasileiro, pode-se dizer, passou a contar com uma conformação verdadeiramente *una* e *nacional*.

A afirmação constitucional dos postulados da unidade, da indivisibilidade e da independência funcional sempre resguardou a presença do Ministério Público naqueles casos em que o interesse público se evidenciasse de tal monta que a sua realização fosse exigível por iniciativa do próprio Estado. Não é demasiado dizer que o Ministério Público, para ser sintetizado numa sentença simples, é o Estado promovendo a efetividade daquilo que de mais caro interessa à conformação do desenho estatal.

A concreção do interesse público, seja numa dimensão coletiva, para fazer referência aos chamados interesses de relevância social, seja numa dimensão individual, para guardar pertinência com o chamado interesse indisponível, consiste na própria *ratio* do Ministério Público. Onde a realização do interesse público primário se faça necessária ou reclame maior cuidado, o Ministério Público deverá se fazer presente para titularizar esse interesse em juízo ou intervir para assegurar sua melhor conformação.

Por isso, a compreensão da unidade do Ministério Público, tal como prevista no art. 127, § 1º, da Constituição Federal (CF), passa tanto por uma dimensão organizacional quanto

por uma dimensão funcional. Relativamente ao exercício de suas funções, o Ministério Público é um só, ainda que suas atribuições sejam realizadas caso a caso por diferentes conformações organizacionais. Uma ação civil pública se inicia por iniciativa de um órgão de execução (promotor de justiça) do Ministério Público estadual, e sua eventual revisão em órgão jurisdicional colegiado (Tribunal de Justiça) observa atuação de outro órgão de atuação da mesma instituição (procurador de justiça). Já em instância extraordinária, se o processo eventualmente passa pelo crivo do Superior Tribunal de Justiça, o Ministério Público se fará necessariamente presente por meio de um integrante da carreira do Ministério Público Federal (subprocurador-geral da República). Ainda, se o mesmo processo guardar repercussão geral e vier a ser apreciado pelo Supremo Tribunal Federal, a presença do Ministério Público será minimamente assegurada por meio da presença do procurador-geral da República. Essas atuações, materializadas por membros de diferentes Ministérios Públicos, ainda convivem com o fato de que o mesmo Ministério Público estadual dispõe da iniciativa de, pessoal e diretamente, provocar a instância extraordinária e lá fazer esgotar sua pretensão recursal.

Se, do ponto de vista funcional, é sempre o Ministério Público presente nesse processo que tomamos por exemplo, do ponto de vista organizacional, a unidade refere-se a cada um dos distintos Ministérios Públicos. Trata-se, pois, dos Ministérios Públicos estaduais, dos ramos do Ministério Público da União e deste como um todo. Entre eles — Ministérios Públicos dos Estados e Ministério Público da União —, em rigor, não havia até 2004 uma presença única ou conformação nacional uníssona que permitisse afirmar a voz de um Ministério Público nacional. Isso, por óbvio, até o advento do Conselho Nacional do Ministério Público.

Por lapso ou por entender suficiente uma interpretação extensiva, certo é que o constituinte derivado, na redação da Emenda Constitucional nº 45/2004, não disse expressamente algo que se mostra ínsito à compreensão do Conselho Nacional do Ministério Público. Quando tratou do Conselho Nacional da Justiça, a Emenda expressamente o inseriu no rol dos órgãos do Poder Judiciário brasileiro: logo abaixo do Supremo Tribunal Federal e acima dos demais Tribunais de direito estrito (art. 92, inciso I-A, da CF). Ainda que sua composição abranja integrantes oriundos de indicações do Congresso Nacional, da Ordem dos Advogados do Brasil e do Ministério Público, o Conselho Nacional de Justiça é órgão do Poder Judiciário. Não se trata, pois, de um órgão externo, até porque, se externo fosse, sua previsão seria de duvidosa constitucionalidade. A criação do Conselho Nacional de Justiça só se deu em conformidade com o que estabelecem as cláusulas pétreas da Constituição porque ele substancia um órgão nacional do Poder Judiciário, embora de composição plúrima.

Compreensão similar é a que orienta a dimensão constitucional definida ao Conselho

Nacional do Ministério Público. Sua criação só atende ao que estabeleceu o Constituinte em 1988, com cláusula de perpetuidade, vale dizer, porque, afinal, o Conselho Nacional do Ministério Público é órgão do Ministério Público brasileiro. A peculiaridade do CNMP, em face do Conselho Nacional de Justiça, é se apresentar efetivamente como o *único* órgão nacional do Ministério Público. Daí a sua centralidade quando, politicamente, afirma o Ministério Público no debate constitucional brasileiro.

É o CNMP que informa o debate político formalizado pela Constituição Federal. O art. 130-A, § 2º, inciso V, da CF atribui ao CNMP a competência para elaborar o relatório anual que propõe “as providências que julgar necessárias sobre a situação do Ministério Público no País e as atividades do Conselho”. Esse relatório integra a mensagem, também anual, que o Presidente da República apresenta ao Congresso Nacional na abertura do ano legislativo (art. 84, inciso XI, da CF). É certo que vivemos tempos em que as instâncias formais do debate político nacional se encontram esmaecidas por uma verdadeira crise de representatividade, mas à crise se responde justamente por meio da opção institucional de construção do diálogo democrático. Daí a importância de se lembrar que, formalmente, são diversas as pontes que concretizarão do diálogo democrático entre as institucionais previstas na Constituição.

O CNMP, dada a sua centralidade nacional, reúne em si dados e atuações que permitem afirmar uma leitura vertical sobre a atuação do Ministério Público brasileiro. Os problemas, os acertos, as boas práticas, as críticas e o debate republicano são temas que perpassam o exercício formal das competências do CNMP e que materializam a substância de sua atuação como órgão de conformação nacional do Ministério Público.

Esse delineamento do Ministério Público, muitas vezes esquecido por força da preocupação correicional realizada pelo CNMP, merece relevância porque, tal como se deu com o Ministério Público, o desenho nacional das Polícias deu mais prestígio à conformação federativa do Estado brasileiro que a uma modelagem nacional unificada ou de centralidade num único órgão. Passemos, pois, a discutir essa conformação das Polícias brasileiras.

As diversas polícias brasileiras: a busca por um só sentido

Quando a Constituição da República cuida especificamente da segurança pública, descreve os órgãos incumbidos da preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio: Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Ferroviária Federal, Polícias Civis, Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares (art. 144 da CF). As políticas descritas no texto constitucional guardam desenhos de competência distintas, ainda que essas Polícias encontrem

espaços de interseção em suas atuações, a exemplo do que dispõe a Lei nº 10.446/2002, que autoriza a atuação da Polícia Federal para a apuração de fatos que não se insiram na competência da Justiça comum federal.

Relativamente à estrutura federativa, as Polícias federal, rodoviária federal e ferroviária federal situam-se no âmbito da União. Já as Polícias civis, militares e os corpos de bombeiros militares localizam-se nas estruturas dos Estados e do Distrito Federal (no caso deste último, com a peculiaridade de serem mantidos e organizados pela União).

Os dilemas da segurança pública, atualmente, são projeções que refletem as tensões do federalismo brasileiro. Situada a questão da segurança pública como uma preocupação que perpassa toda a estrutura da Federação brasileira, tomada verticalmente, vê-se que as angústias no enfrentamento da segurança pública igualmente observam o fato de que, numa mesma esfera federativa, os corpos policiais conjugam espaços de competências que muitas vezes se tocam ou mesmo se confundem. É o que ocorre nas tensões observadas entre o espaço de atuação da chamada polícia de cariz investigativo, a cargo das Polícias civis estaduais, e a polícia de atuação ostensiva e preventiva, a cargo das Polícias militares.

Os espaços de conformação na atuação policial muitas vezes reclamam uma abordagem conjunta e própria de compreensão uniforme. O tema se apresenta, pode-se dizer, em duas dimensões distintas. Uma, intrinsecamente considerada, que toma as tensões havidas entre Polícias civis e militares em relação aos casos em que a atuação ostensiva ou preventiva tangencie a atuação investigatória ou, ainda, nos casos em que a própria polícia incumbida da atuação ostensiva conjuga parcela de atuação investigatória (tal como ocorre nas hipóteses de inquérito policial militar ou de atuações ostensivas informadas pela atuação de inteligência realizada pelas Polícias militares). Essa dimensão há de observar um ajuste na interação interinstitucional, de modo a minimizar os ruídos e tensões havidos entre duas forças que, em exercício de parcelas distintas das funções de segurança, comungam de um objetivo que lhes é comum. Ainda, há uma dimensão que se refere à interação federativa, decorrente da preocupação dirigida a uma atuação uniforme das Polícias nas distintas unidades da federação.

O tema da uniformização da atuação policial é preocupação justificável por duas razões. Por um lado, uma das maiores preocupações atuais, na conformação urbana do Estado brasileiro, dá-se justamente naquelas áreas que conjugam interesses e atuações de diversos Estados brasileiros. Para citarmos dois exemplos, mencionemos a região que congrega as fronteiras dos Estados do Tocantins, Bahia, Piauí e Maranhão. São áreas fronteiriças que, por sua conformação,

reclamam esforços conjugados de forças oriundas de distintas unidades federativas. Outro exemplo, apenas para ilustrar, refere-se ao entorno do Distrito Federal, cujas preocupações da rede de atenção básica de saúde, de transporte e também de segurança são foco de preocupação interinstitucional entre o Distrito Federal e o Estado de Goiás.

O enfrentamento das desigualdades regionais é tema fixado expressamente no texto constitucional como um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (art. 3º, inciso III, da CF). Essa preocupação, decerto, igualmente se dirige às questões atinentes à modelagem institucional das Polícias brasileiras.

É certo que cada unidade federativa guarda suas próprias demandas e peculiaridades. No entanto, na relação com o cidadão — que deve ser a preocupação maior com o desenho institucional de uma polícia comprometida com a efetividade das ações de segurança e com o respeito dos direitos e garantias assegurados ao particular —, a criação de protocolos de atuação seguros e uniformes atende a uma desejável expectativa em relação ao serviço público concretizado por essas Polícias. É dizer: a previsibilidade da atuação policial guarda estrita e inafastável relação com o delineamento de uma atuação transparente, sujeita a instâncias de controle e avaliação, e dotada de confiabilidade.

Como, então, resguardar essas preocupações diante da ausência formalizada ou institucionalizada de um canal de diálogo, construção coletiva de soluções e de atuação interinstitucional na modelagem normativa brasileira?

O controle externo da atividade policial: a importância de um órgão central

A relação existente entre o Ministério Público e a modelagem das Polícias brasileiras não responde, integralmente, às preocupações ora lançadas. Porém, ao menos em relação ao exercício do controle externo da atividade policial, tal preocupação pode ser minimamente atenuada pela modelagem constitucional assegurada ao Conselho Nacional do Ministério Público.

O controle externo da atividade policial, atribuição prevista no inciso VII do art. 129 da CF, é a opção institucional que permite que o titular da ação penal pública (Ministério Público) realize sua atribuição na persecução penal mesmo que, organizacionalmente, essa atuação policial não se situe subordinada hierarquicamente ou ao funcionamento do Ministério Público. Como bem define o art. 2º da Resolução CNMP n. 20/2007, que regulamenta o exercício do controle externo da atividade policial, esta atividade tem por objetivo “manter a regularidade

e a adequação dos procedimentos empregados na execução da atividade policial, bem como a integração das funções do Ministério Público e das Polícias voltada para a persecução penal e o interesse público”.

Essa atuação dá-se tanto nos procedimentos criminais que, usual e diariamente, são distribuídos aos inúmeros órgãos de execução do Ministério Público quanto na atribuição específica dos órgãos ministeriais voltados especificamente a essa atuação de controle externo. Parece evidente que, em especial no chamado controle concentrado, que é essa última realizada de modo específico pelos órgãos do Ministério Público, o controle externo da atividade policial deve guardar proximidade e convergência com a atuação de coordenação geral e orientação político-criminal do Ministério Público.

Na medida em que a preocupação com a segurança pública substancia um tema dirigido à concreção de um dos mais relevantes direitos sociais assegurados na nossa ordem jurídica, a extensão dessa preocupação dá-se, de modo claro, por meio da persecução penal promovida perante o Poder Judiciário. A interação existente entre os temas de segurança pública e a atuação do sistema de justiça criminal se faz pela intermediação entre Ministério Público e Polícias. As políticas realizam, de modo geral, a atuação ostensiva, preventiva e investigatória sem a qual não há como se promover a segurança pública ou mesmo reprimir aquelas condutas que sejam atentatórias a ela. O Ministério Público se vale dessa atuação policial para a promoção do interesse público de realização obrigatória, que é a resposta penal do Estado nos casos que assim a comportam e que ela se mostre necessária.

Tal compreensão, de assumida obviedade, vale ser rememorada quando se observa que a preocupação de controle externo da atividade policial, como já destacado, dirige-se igualmente à integração das funções do Ministério Público e das Polícias. A atividade de integração demanda a presença de uma instância avaliativa, de reunião de competências analíticas e que autorize diálogo democrático e construção de soluções atentas aos diversos contextos e às consequências advindas da adoção de boas práticas de controle externo que guardem a necessidade de institucionalização.

Daí a importância de um órgão de centralidade nacional, para reunião de dados, avaliação de políticas públicas e repositório mínimo para a leitura de demandas do Ministério Público. A presença do Conselho Nacional do Ministério Público, no estrito âmbito de suas competências, guarda pertinência não como órgão diretor da política nacional de condução do controle externo da atividade policial, mas especialmente como instância de diálogo democrático das opções

existentes no Estado brasileiro para essa atuação. Além disso, dada a sua atuação como órgão de controle, é inegável a afirmação do CNMP como instância avaliativa da atuação do Ministério Público. Por fim, dada a atribuição de velar pela observância do próprio regime de direito estrito a que está submetido todo o Ministério Público, apresenta-se irreprochável a afirmação de que o CNMP atua como instância de institucionalização de boas práticas e ações dirigidas ao aprimoramento do Ministério Público nacional.

A atuação policial, desafortunadamente, não dispõe de uma instância única ou nacionalizada para a discussão de seus rumos e programas mais amplos de atuação político-institucional. Há, claramente, esforços nesse sentido, de que são exemplos o Colégio Nacional de Secretários de Segurança Pública, o Conselho Nacional de Segurança Pública (CONASP) e outros fóruns de igual relevância para a discussão dos temas de segurança pública e atuação policial. No entanto, de marcada institucionalidade nacional e com sede normativa cogente e constitucionalmente assegurada, o CNMP surge como possibilidade institucional e organizacional, ao menos para os temas de maior proximidade na relação entre Polícias e Ministério Público, de unidade para um desenho próprio de atuação político-criminal do Estado brasileiro.

Conclusão

Como novidade institucional surgida há pouco mais de uma década, o CNMP seguramente ainda tem muito a ser aprimorado. Sua evolução, seguramente, melhor responderá à compreensão de que se trata de um órgão do próprio Ministério Público e, portanto, sua preocupação guarda absoluta convergência com aquelas que sejam as atribuições constitucionalmente asseguradas a ele.

A centralidade do CNMP em face do Ministério Público brasileiro o autoriza a figurar como importante órgão de articulação e coordenação para o exercício do controle externo da atividade policial. Não se trata de afirmar ao CNMP uma atribuição que toque exatamente o exercício da atividade-fim de cada unidade do Ministério Público brasileiro, mas de destacar a aptidão do órgão nacional para *angariar* dados, *qualificar* a avaliação das políticas de segurança pública e da respectiva conformação da atuação policial e, enfim, *promover* o diálogo democrático de uma relação que deve refletir a capacidade política de interação organizacional do Estado brasileiro na promoção da segurança pública. Essa relação entre Ministério Público e Polícias pode e deve ser melhor qualificada. E a presença de um órgão nacional que autorize esse aprimoramento é algo a ser considerado e compreendido por todos os envolvidos nessa importante questão.