

O CONTROLE DAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA E DA EFICIÊNCIA DA ATIVIDADE POLICIAL

THE CONTROL OF PUBLIC SECURITY POLICIES AND THE EFFICIENCY OF POLICE ACTIVITY

Wendell Beethoven Ribeiro Agra¹

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. A Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social e o Sistema Único de Segurança Pública. 3. Controle de políticas públicas. 4. Eficiência da atividade policial. 4.1. Dever de eficiência. 4.2. Direito fundamental à boa administração dos serviços policiais. 5. A atuação controladora do Ministério Público. 6. Conclusão. 7. Referências.

RESUMO: Este artigo busca analisar os principais aspectos da Lei nº 13.675/2018, que instituiu a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social e o Sistema Único de Segurança Pública, com a finalidade de cumprir o comando de eficiência contido no art. 144, §7º, da Constituição da República e o papel do Ministério Público como instituição responsável pelo controle externo da atividade policial, inclusive na fiscalização da boa administração dos serviços policiais.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas Públicas. Segurança pública. Sistema único. Atividade policial. Eficiência. Boa administração. Controle. Ministério Público.

ABSTRACT: *This article aims to analyze the main aspects of Law nº 13.675/2018, which established the National Public Security and Social Defense Policy and the Unified Public Security System, in order to accomplish the efficiency command contained in art. 144, §7 of the Constitution of the Federative Republic of Brazil, and the role of the Public Prosecution as an institution responsible for the external control over police activities, including the supervision of good administration of police services.*

KEYWORDS: *Public policy. Public security. Unified system. Police activities. Efficiency. Good administration. Control. Public Prosecution.*

1. INTRODUÇÃO

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

A mesma Constituição conferiu ao Ministério Público (que também recebeu tratamento constitucional inédito) a missão de exercer o controle externo da atividade policial, na forma da sua respectiva lei orgânica (art.129, VII), o que foi feito de forma sucinta na Lei Orgânica do Ministério Público da União (Lei Complementar nº 75, 20 de maio de 1993, arts. 3º, 5º, II, “e”, e 9º) – aplicável subsidiariamente aos Ministérios Públicos dos Estados (art. 80 da Lei nº 8.625, 12 de fevereiro de 1993) – e nas leis orgânicas dos 26 Ministérios Públicos Estaduais. O Conselho Nacional do Ministério Público, visando à uniformização dessa função institucional, editou a Resolução nº 20, de 28 de maio de 2007, que regulamenta o controle externo da atividade policial.

Passados 30 anos desde a promulgação da Constituição, a segurança pública se tornou o maior drama social do país, que ostenta elevados e persistentes índices de criminalidade violenta, sobretudo assassinatos. A repartição de competências das polícias e a taxatividade quanto aos órgãos de segurança pública estabelecidas na Constituição revelaram-se de baixa eficiência no controle da criminalidade. Coube à União legislar sobre as matérias correlacionadas à segurança pública, mas os Estados ficaram com a maior parte da responsabilidade operacional nessa área, porém com pouco espaço para organizar as suas forças – polícias militar e civil e corpo de bombeiros – de acordo com as suas peculiaridades. Por outro lado, o controle externo da atividade policial, na sua modalidade concentrada, ainda é incipiente, inexistindo dados que comprovem em que medida ele contribui para a melhoria dos serviços de segurança pública.

Nesse contexto, é de grande relevância para o controle externo da atividade policial o estabelecimento em lei – de caráter cogente, portanto – da PNSPDS à qual estão obrigados todos os entes federados, nos limites de suas respectivas competências. Com efeito, na atualidade já não existe controvérsia relevante sobre a possibilidade de controle de políticas públicas, porém, uma dificuldade prática, na área da segurança pública, sempre foi a insuficiência do disciplinamento dessas políticas, o que dificultava a sua fiscalização, sobretudo no que diz respeito à eficiência das atividades dos órgãos policiais.

2. A POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA E DEFESA SOCIAL E O SISTEMA ÚNICO DE SEGURANÇA PÚBLICA

A Constituição Federal, no seu art. 144, §7º, determina que “a lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades”. Esses órgãos são as polícias (federais e estaduais) e os corpos de bombeiros militares, enumerados nos incisos do mesmo artigo. A esses se juntam, como instituições também voltadas à segurança pública, as guardas municipais (de criação facultativa) e os órgãos executivos de trânsito, referidos nos §§ 8º e 10 do mesmo dispositivo. A recente Lei nº 13.675/2018, cumprindo comando constitucional contido no referido §7º, disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, cria a PNSPDS e institui o SUSP e dá outras providências. A finalidade expressamente declarada desses dois instrumentos (PNSPDS e SUSP) é

a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, por meio da atuação conjunta, coordenada, sistêmica e integrada dos órgãos de segurança pública e defesa social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em articulação com a sociedade (art. 1º).

Cuida-se de um importante instrumento normativo que visa a disciplinar a atuação dos entes federativos na prestação de serviços de segurança pública, cujos órgãos devem atuar conjuntamente e de forma coordenada, sistêmica e integrada. Numa lei clara e objetiva, é definida a PNSPDS, que enumera os princípios, as diretrizes, os objetivos e as estratégias, além dos meios e instrumentos

para a sua implementação. Criou-se ainda o SUSP, trazendo para a área de segurança pública a ideia de sistema, que, semanticamente, significa o “arrolamento de unidades e combinação de meios e processos que visem à produção de certo resultado ou a inter-relação das partes, elementos ou unidades que fazem funcionar uma estrutura organizada”². Essa atuação em forma de sistema já era empregada, por exemplo, nas áreas da saúde pública, com o Sistema Único de Saúde (SUS) – Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990 –, e socioeducativo, com o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE) – Lei nº 12.594, 18 de janeiro de 2012 –, que aparentemente serviram de inspiração para a criação do SUSP.

Compõem o novo sistema, como integrantes estratégicos, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, por intermédio dos respectivos Poderes Executivos, tendo o *Ministério da Justiça e Segurança Pública*³ como órgão central, e como integrantes operacionais todos os órgãos policiais relacionados no art. 144 da CF (exceto a Polícia Ferroviária Federal, praticamente extinta), os corpos de bombeiros militares, as guardas municipais, os órgãos do sistema penitenciário, os institutos oficiais de criminalística, medicina legal e identificação, as guardas portuárias e as secretarias estaduais de segurança pública ou congêneres, que devem atuar nos limites de suas respectivas competências, mas de forma cooperativa, sistêmica e harmônica.

A competência para estabelecer a PNSPDS é da União, cabendo aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios estabelecer suas respectivas políticas (também em instrumento normativo), observando, contudo, as diretrizes da política nacional. Essas políticas públicas devem ter como foco especial a análise e o enfrentamento dos *riscos à harmonia da convivência social*, com destaque às situações de emergência e aos crimes interestaduais e transnacionais. É um elemento que dá maior concretude aos objetivos gerais da segurança pública (preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio) previstos no art. 144 da CF. O Poder Executivo federal regulamentou a Lei nº 13.675/2018, no âmbito da União, por meio do Decreto nº 9.489, de 30 de agosto de 2018, e, cumprindo a competência estabelecida no art. 22 da mesma lei⁴, editou o Decreto nº 9.630, de 26 de dezembro de 2018, que instituiu o PNSPDS.

2 HOUAISS, A.; VILLAR, M. S. **Dicionário Houaiss de Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009.

3 Nova denominação da pasta que resulta da fusão dos antigos Ministérios da Justiça e Extraordinário da Segurança Pública, nos termos do art. 37 da Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019.

4 Art. 22. A União instituirá Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, destinado a articular as ações do poder público, com a finalidade de:

I - promover a **melhora da qualidade da gestão das políticas sobre segurança pública** e defesa social;

II - contribuir para a organização dos Conselhos de Segurança Pública e Defesa Social;

III - assegurar a produção de conhecimento no tema, a definição de metas e a avaliação dos resultados das políticas de segurança pública e defesa social;

IV - priorizar ações preventivas e fiscalizatórias de segurança interna nas divisas, fronteiras, portos e aeroportos.

§ 1º As políticas públicas de segurança não se restringem aos integrantes do SUSP, pois devem considerar um contexto social amplo, com abrangência de outras áreas do serviço público, como educação, saúde, lazer e cultura, respeitadas as atribuições e as finalidades de cada área do serviço público.

§ 2º O Plano de que trata o caput deste artigo terá duração de 10 (dez) anos a contar de sua publicação.

§ 3º As ações de prevenção à criminalidade devem ser consideradas prioritárias na elaboração do Plano de que trata o caput deste artigo.

§ 4º A União, por intermédio do Ministério Extraordinário da Segurança Pública, deverá elaborar os objetivos, as ações estratégicas, as metas, as prioridades, os indicadores e as formas de financiamento e gestão das Políticas de Segurança Pública e Defesa Social.

§ 5º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão, com base no Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, elaborar e implantar seus planos correspondentes em até 2 (dois) anos a partir da publicação do documento nacional, sob pena de não poderem receber recursos da União para a execução de programas ou ações de segurança pública e defesa social.

§ 6º O poder público deverá dar ampla divulgação ao conteúdo das Políticas e dos Planos de segurança pública e defesa social.

Embora já existisse a previsão legal de cooperação federativa no âmbito da segurança pública (Lei nº 11.473, de 10 de maio de 2007)⁵, como uma possibilidade, a depender de convênios firmados entre a União e os Estados e o Distrito Federal, é a primeira vez que a União assume, de fato, o papel de protagonista na governança do sistema de segurança pública, cabendo ao Ministério da Justiça e Segurança Pública a coordenação do SUSP, como órgão central, com as competências estabelecidas nos arts. 11, 13 e 14 da Lei nº 13.675/2018⁶. Desta forma, em vez de meros convênios, de aplicabilidade temporária e sujeitos às contingências políticas momentâneas, o novo sistema é permanente e constituído de obrigações legais dos diversos entes federados, que podem ser fiscalizadas e cobradas.

É um cenário promissor diante da grave crise da segurança pública no país, em que os diferentes níveis de governo e seus respectivos órgãos atuam geralmente de forma isolada e muitas vezes antagônica. Com efeito, existem grandes problemas estruturais e jurídicos que influenciam diretamente na qualidade dos serviços policiais, sendo os dois mais evidentes a divisão de competências constitucionais e o financiamento da segurança pública no país, contrapondo permanentemente a União e os Estados.

A União possui competências executivas, previstas no art. 21 da Constituição, que interferem direta ou indiretamente na segurança pública, como: manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais (*p. ex.*, Interpol); decretar o estado de sítio, o estado de defesa e a intervenção federal; autorizar e fiscalizar a produção e o comércio de material bélico; conceder anistia; e executar serviços de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras. A União também mantém as Forças Armadas, as polícias federais (Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal e Polícia Ferroviária Federal), vários órgãos do Poder Judiciário com competência criminal (Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça e as Justiças Federal, Eleitoral e Militar) e o Ministério Público da União.

Por outro lado, toda a legislação penal, processual e de execução penal é federal. A União legisla, privativamente, sobre a tipificação de crimes, define as normas processuais e estabelece os regimes de

5 Dispõe sobre a cooperação federativa no âmbito da segurança pública, prevê a possibilidade de convênios da União com os Estados e o Distrito Federal para a execução de operações conjuntas, transferência de recursos e desenvolvimento de atividades de capacitação e qualificação de profissionais. Essa lei permite que o governo federal coloque à disposição dos demais entes federados, sem ônus, em caráter emergencial e provisório, servidores federais, ocupantes de cargos congêneres e de formação técnica compatível. Por outro lado, dispõe sobre o acionamento da Força Nacional de Segurança Pública, constituída de militares e servidores civis dos entes federados que celebrarem convênio, caso em que esses servidores estaduais recebem um auxílio financeiro, custeado pelo Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP). Na prática, o que ocorre é que, para receber recursos federais, os Estados disponibilizam os seus policiais civis e militares mais bem treinados para a FNSP, que são deslocados temporariamente para outros Estados, desfalcando as atividades de policiamento dos Estados de origem.

6 Art. 11. O Ministério Extraordinário da Segurança Pública fixará, anualmente, metas de excelência no âmbito das respectivas competências, visando à prevenção e à repressão das infrações penais e administrativas e à prevenção dos desastres, e utilizará indicadores públicos que demonstrem de forma objetiva os resultados pretendidos.

[...]

Art. 13. O Ministério Extraordinário da Segurança Pública, responsável pela gestão do Susp, deverá orientar e acompanhar as atividades dos órgãos integrados ao Sistema, além de promover as seguintes ações:

I - apoiar os programas de aparelhamento e modernização dos órgãos de segurança pública e defesa social do País;

II - implementar, manter e expandir, observadas as restrições previstas em lei quanto a sigilo, o Sistema Nacional de Informações e de Gestão de Segurança Pública e Defesa Social;

III - efetivar o intercâmbio de experiências técnicas e operacionais entre os órgãos policiais federais, estaduais, distrital e as guardas municipais;

IV - valorizar a autonomia técnica, científica e funcional dos institutos oficiais de criminalística, medicina legal e identificação, garantindo-lhes condições plenas para o exercício de suas funções;

V - promover a qualificação profissional dos integrantes da segurança pública e defesa social, especialmente nas dimensões operacional, ética e técnico-científica;

VI - realizar estudos e pesquisas nacionais e consolidar dados e informações estatísticas sobre criminalidade e vitimização;

VII - coordenar as atividades de inteligência da segurança pública e defesa social integradas ao SISBIN;

VIII - desenvolver a doutrina de inteligência policial.

Art. 14. É de responsabilidade do Ministério Extraordinário da Segurança Pública:

I - disponibilizar sistema padronizado, informatizado e seguro que permita o intercâmbio de informações entre os integrantes do SUSP;

II - apoiar e avaliar periodicamente a infraestrutura tecnológica e a segurança dos processos, das redes e dos sistemas;

III - estabelecer cronograma para adequação dos integrantes do SUSP às normas e aos procedimentos de funcionamento do Sistema.

cumprimento de penas. Também deve legislar sobre normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares, que são forças estaduais. Até a investigação pré-processual, por meio do inquérito policial ou termo circunstanciado de ocorrência, é regulada por leis federais. Contudo, o processo e o julgamento da maioria das infrações penais comuns são do Poder Judiciário dos Estados, e, conseqüentemente, a investigação cabe às respectivas Polícias Cíveis; a ação penal é promovida pelo Ministério Público Estadual, e os condenados cumprem as penas quase sempre no sistema penitenciário estadual.

Dessa forma, o custo financeiro do sistema de justiça criminal é suportado, predominantemente, pelos Estados, que têm diversas outras responsabilidades nas áreas de educação, saúde, transporte, assistência social etc. Os convênios eventuais e os acordos temporários não são suficientes para superar as dificuldades estruturais. Em matéria de política criminal, os Estados não possuem, na prática, autonomia para definir as suas prioridades, agindo quase sempre de forma reativa.

Das instituições policiais da União, apenas a Polícia Federal possui atribuições de investigação de crimes, mesmo assim restritas aos delitos de tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, contrabando e descaminho, e às infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas autarquias e empresas públicas, assim como outras cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme (previstos na Lei nº 10.446, 8 de maio de 2002). Cabe também à Polícia Federal exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras. Além dessas competências constitucionais, diversas leis preveem outras competências para a Polícia Federal, como: a) fiscalizar as atividades de segurança privada⁷; b) operar o Sistema Nacional de Armas (SINARM)⁸; c) controlar e fiscalizar sobre produtos químicos que direta ou indiretamente possam ser destinados à elaboração ilícita de substâncias entorpecentes, psicotrópicas ou que determinem dependência física ou psíquica⁹. A Polícia Ferroviária Federal, criada em 1852, foi praticamente extinta com o declínio da rede ferroviária federal. A Polícia Rodoviária Federal, apesar de realizar o patrulhamento ostensivo nas rodovias federais de todo o país, não possui competência legal para investigar nem mesmo os crimes de trânsito cometidos nas rodovias (normalmente apurados pelas Polícias Cíveis), embora atue na prevenção e repressão imediata a diversos delitos.

O Poder Executivo federal também tem obrigação de manter estabelecimentos prisionais de segurança máxima. A Lei de Execução Penal, de 1984, já previa que a União Federal *poderia* construir estabelecimento penal em local distante da condenação para recolher os condenados, quando a medida se justifique no interesse da segurança pública ou do próprio condenado (art. 86, §1º). Já a Lei dos Crimes Hediondos determina, de forma impositiva, que a União *manterá* estabelecimentos penais, de segurança máxima, destinados ao cumprimento de penas impostas a condenados de alta periculosidade, cuja permanência em presídios estaduais ponha em risco a ordem ou a incolumidade pública (Lei nº 8.072, 25 de julho de 1990, art. 3º). A transferência e a inclusão de presos em estabelecimentos penais federais de segurança máxima são disciplinadas pela Lei nº 11.671, 8 de maio de 2008. Ainda nessa seara, o Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN), instituído pela Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, é gerido pelo Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), órgão vinculado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública.

É também dever da União, de modo concorrente com os Estados e o Distrito Federal, organizar e manter programas especiais de proteção a vítimas e testemunhas de crimes que estejam coagidas

7 Lei nº 7.102, de 1983.

8 Lei nº 10.826, de 2003.

9 Lei nº 10.357, de 2001.

ou expostas a grave ameaça em razão de colaborarem com a investigação ou processo criminal, nos termos da Lei nº 9.807, de 13 de julho de 1999.

Pode ainda ser mencionada a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), que, apesar de não ser órgão voltado à segurança pública, executa serviços de inteligência que podem contribuir significativamente para a preservação da ordem pública¹⁰.

Coube aos Estados e ao Distrito Federal, por meio das suas respectivas polícias civis, a competência residual de apuração das demais infrações penais previstas na extensa legislação penal brasileira, isto é, de todos os crimes comuns que não sejam da limitada competência federal. A quase totalidade dos crimes violentos, como roubos e homicídios, insere-se na competência estadual. Ocorre que os 26 Estados são bastante diferentes entre si, com áreas territoriais, populações, economias e índices de desenvolvimento diversos, o que se reflete nas respectivas estruturas de segurança pública. Nesse contexto, as polícias civis possuem organizações, efetivos e estruturas de trabalho muito diferentes umas das outras e, conseqüentemente, rotinas e equipamentos investigativos diversos. As estruturas das carreiras policiais e as remunerações também variam de um Estado para outro e em relação às polícias mantidas pela União; a única característica comum entre essas polícias é a exigência de que sejam dirigidas por policiais que ocupem o cargo de *delegado de polícia*, que decorre de norma constitucional (CF, art. 144, §4º). Apesar da competência legislativa da União para estabelecer normas gerais de organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis (CF, art. 24, XVI), ainda não foi editada uma lei federal sobre o tema, de modo que a organização dessas polícias é disciplinada apenas nas respectivas legislações estaduais.

Diante dessa realidade, a eficiência da atividade de investigação de infrações penais pelas polícias civis é significativamente diferente nos diversos Estados e até mesmo no âmbito de cada um deles, uma vez que, não raro, diante da insuficiência de efetivo, essas polícias concentram as suas atividades nas capitais e nas cidades de maior porte. O mesmo ocorre com os institutos de criminalística, medicina legal e identificação, encarregados das perícias criminais, que, em alguns Estados, integram a estrutura organizacional da Polícia Civil e, noutros, estão subordinados diretamente à Secretaria da Segurança Pública.

Em relação à preservação da ordem pública, mediante o policiamento ostensivo, de caráter preventivo e de repressão imediata, a missão ficou inteiramente sob a responsabilidade dos Estados, por suas polícias militares, que se constituem, efetivamente, nos maiores efetivos policiais do país. O modelo de organização das polícias militares ainda é o estabelecido no Decreto-lei nº 667, 2 de julho de 1969, anterior, portanto, à Constituição vigente. As Polícias Militares e os corpos de bombeiros, considerados como forças auxiliares e reserva do Exército, são também fiscalizados por este, por meio da Inspeção-Geral das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares (IGPM).

Agora, sem alterar as competências estabelecidas constitucionalmente, o novo SUSP, sob a coordenação do Ministério da Justiça e Segurança Pública, o Governo Federal assumiu diversas competências e responsabilidades na área de gestão, essenciais para alcançar uma uniformidade mínima dos diversos órgãos de segurança pública, inclusive com a previsão de atuação integrada (art. 16)¹¹.

O financiamento das ações de custeio e os investimentos da segurança pública são outro grave problema estrutural que prejudica a efetividade das atividades de prevenção e repressão criminal.

10 A nova lei do SUSP prevê, inclusive, o compartilhamento de informações com o Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN) e a participação de integrantes do SISBIN em operações combinadas (art. 10, IV e §2º).

11 Art. 16. Os órgãos integrantes do SUSP poderão atuar em vias urbanas, rodovias, terminais rodoviários, ferrovias e hidrovias federais, estaduais, distrital ou municipais, portos e aeroportos, no âmbito das respectivas competências, em efetiva integração com o órgão cujo local de atuação esteja sob sua circunscrição, ressalvado o sigilo das investigações policiais.

Levantamento do Governo Federal apontou que, em 2016, a execução orçamentária nos Estados na função segurança pública foi de aproximadamente 66 (sessenta e seis) bilhões de reais, contudo, 90% desses recursos foram destinados ao pagamento de pessoal, ativo e inativo. Do montante restante, o equivalente a 4 (quatro) bilhões de reais (6%) foi aplicado no custeio e financiamento do policiamento, ou seja, foram gastos com armamento, fardamento, coletes, viaturas, capacitação de policiais, exames periciais e investigações¹². Em muitos Estados, por conta da deficiência de efetivo, até os recursos destinados a investimento e custeio são utilizados, em parte, no pagamento de indenizações por serviço extraordinário, em sobrejornada (diárias operacionais).

Os Estados são responsáveis por diversos outros serviços públicos que demandam servidores e investimentos, contudo, têm uma limitação legal de gastos com despesas com pessoal. A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece que, nos Estados, as despesas com pessoal pelo Poder Executivo não podem exceder a 49% da receita corrente líquida. Essa limitação, apesar de imprescindível ao controle das contas públicas, impede que os Estados tenham quadros de policiais e peritos compatíveis com a demanda de serviço e, em vários deles, tem impedido até mesmo o recrutamento de novos servidores para substituir os falecidos, os aposentados¹³ ou os que deixaram a profissão voluntariamente. Assim, têm-se o paradoxo da elevação dos índices de criminalidade e, por outro lado, a estagnação ou até redução do número de policiais e peritos criminais.

O presidente da República, ao sancionar a Lei nº 13.675/2018, vetou o inciso III do art. 8º do projeto aprovado pelo Legislativo, que visava a assegurar transferências obrigatórias de recursos entre os fundos de financiamento da segurança pública. Contudo, no mesmo dia (11 de junho de 2018), editou a Medida Provisória nº 841, que tinha o propósito de garantir recursos à segurança pública em nível nacional, criando uma fonte perene de recursos, arrecadados por loterias. Essa medida provisória, todavia, gerou reações negativas no Congresso Nacional e no próprio Governo Federal em setores ligados à cultura e ao desporto, que temiam perda de recursos nessas áreas, e terminou sendo abandonada (perdeu a vigência por decurso de prazo). O governo então editou outra medida provisória (nº 846, de 31 de julho de 2018), que foi aprovada e convertida na Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018 (regulamentada pelo Decreto nº 9.609, expedido na mesma data). Essa lei reformulou o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), que tem o objetivo de conferir efetividade às ações do Ministério da Justiça e Segurança Pública quanto à execução de sua competência de coordenar a integração da segurança pública em cooperação com os entes federativos, revogando a Lei nº 10.201, 14 de fevereiro de 2001 (instituidora do FNSP).

A nova lei também dispõe sobre a destinação do produto da arrecadação das loterias federais (principal fonte de recursos do fundo) e define critérios objetivos para o repasse de recursos para os entes federados, diz em quais finalidades poderá ser usado o dinheiro e fixa hipóteses claras de vedação (art. 5º). Além disso, estabelece regras para a transferência de recursos do FNSP para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tanto a título de transferência obrigatória (50%) quanto por meio da celebração de convênio, contrato de repasse ou de instrumento congênera (a outra metade), fixando, contudo, diversas condições (art. 8º) e a possibilidade de o Ministério realizar diretamente o bloqueio dos recursos repassados (inclusive os obrigatórios) quando identificada a ocorrência de desvio ou de irregularidade que possa resultar em dano ao erário ou em comprometimento da aplicação regular dos recursos (art. 9º), reduzindo a possibilidade de desvio de finalidade.

12 Exposição de motivos da Medida Provisória nº 841/2018. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Mpv/mpv841.htm>. Acesso em: 23 mar. 2018.

13 A aposentadoria especial de policiais, prevista numa lei federal (Lei Complementar nº 51, 20 de dezembro de 1985, alterada pelas Leis Complementares nº 144, 15 de maio de 2014 e nº 152, 3 de dezembro de 2015), é outro fator que contribui para a redução de servidores policiais e para o desarranjo das contas públicas nos Estados.

O condicionamento é uma forma inteligente de promover a adesão dos Estados às diretrizes do plano nacional sem interferir formalmente na sua autonomia.

Merecem destaque as vedações de contingenciamento de recursos do FNSP e de utilização destes em despesa de pessoal (civil ou militar, ativo ou inativo) e em unidades de órgãos e de entidades destinados exclusivamente à realização de atividades administrativas (art. 5º, §§ 2º e 3º), a fim de assegurar os investimentos necessários. Nos Estados, sobretudo nos menos desenvolvidos economicamente, a maior parte dos recursos orçamentários próprios destinados à segurança pública é empregada no pagamento da folha de pessoal, restando muito pouco para investimento efetivo (e ainda assim ocorrem contingenciamentos frequentes). Por outro lado, a nova lei prevê, como uma das condições para o repasse de recursos do FNSP, o cumprimento do percentual máximo de profissionais de segurança pública que atuem fora das corporações de origem, nos termos estabelecidos em ato do ministro da Justiça e Segurança Pública (art. 8º, IV), numa clara tentativa de limitar as cessões desses profissionais a outros órgãos da administração pública, tão comuns nos Estados.

No âmbito da governança, o SUSP é estruturado formalmente em Conselhos permanentes, a serem criados no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, que devem congregiar representantes com poder de decisão dentro de suas estruturas governamentais e ter natureza de colegiado, com competência consultiva, sugestiva e de acompanhamento social das atividades de segurança pública e defesa social, respeitadas as instâncias decisórias e as normas de organização da administração pública¹⁴. Os Conselhos de Segurança Pública devem exercer o acompanhamento de todos os integrantes operacionais do SUSP e podem recomendar providências legais às autoridades competentes e propor diretrizes para as políticas públicas de segurança pública e defesa social, com vistas à prevenção e à repressão da violência e da criminalidade (art. 20, §§ 3º, 4º e 5º)¹⁵.

Importante realçar que o repasse de recursos do FNSP aos Estados e ao Distrito Federal é condicionado à instituição e ao funcionamento do respectivo Conselho de Segurança Pública e de Defesa Social (art. 8º, I, da Lei nº 13.756/2018). Essa medida é importante para suplantar a resistência de gestores da segurança pública, no âmbito dos Estados e Municípios, em constituírem ou fazerem efetivamente funcionar tais conselhos. A pesquisa *Perfil dos Estados e Municípios Brasileiros 2014*, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), revelou que apenas 17 das 27 Unidades da Federação haviam instalado os Conselhos Estaduais de Segurança Pública, constatando ainda que, em vários dos que foram instalados, não houve reunião nos 12 meses anteriores à pesquisa, o que foi interpretado como indicativo de não terem impactado na política de segurança pública¹⁶.

14 A Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017, previa, nos seus arts. 40-B e 58-B, VI, a existência do Conselho Nacional de Segurança Pública (CONASP), vinculado ao Ministério da Segurança Pública, contudo, a referida lei foi revogada pela Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019.

15 Art. 20. Serão criados Conselhos de Segurança Pública e Defesa Social, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, mediante proposta dos chefes dos Poderes Executivos, encaminhadas aos respectivos Poderes Legislativos.

[...]

§ 3º Os Conselhos de Segurança Pública e Defesa Social exercerão o acompanhamento das instituições referidas no § 2º do art. 9º desta Lei e poderão recomendar providências legais às autoridades competentes.

§ 4º O acompanhamento de que trata o § 3º deste artigo considerará, entre outros, os seguintes aspectos:

I - as condições de trabalho, a valorização e o respeito pela integridade física e moral dos seus integrantes;

II - o atingimento das metas previstas nesta Lei;

III - o resultado célere na apuração das denúncias em tramitação nas respectivas corregedorias;

IV - o grau de confiabilidade e aceitabilidade do órgão pela população por ele atendida.

§ 5º Caberá aos Conselhos propor diretrizes para as políticas públicas de segurança pública e defesa social, com vistas à prevenção e à repressão da violência e da criminalidade.

16 BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Perfil dos estados e dos municípios brasileiros: 2014**/IBGE, Coordenação de Populações e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

É ainda relevante destacar que, no âmbito do SUSP, foi instituído o Sistema Integrado de Educação e Valorização Profissional, que reafirma, agora no plano legal, a importância dos programas (já existentes) da *matriz curricular nacional* e da Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública (RENAESP), integrada por instituições de ensino superior, com vários objetivos, entre eles o de *promover cursos de graduação, extensão e pós-graduação em segurança pública e defesa social* e de *incentivar produção técnico-científica que contribua para as atividades desenvolvidas pelo SUSP* (art. 40). Esses programas evidenciam a preocupação do estudo da segurança pública como ciência social e com o aperfeiçoamento técnico dos profissionais da área. Os piores dramas sociais do Brasil na atualidade são a criminalidade violenta e a corrupção, produtoras dos riscos à harmonia da convivência social que a nova política de segurança pública visa a enfrentar. Nada obstante, as diversas academias de polícia do país não possuem doutrina uniforme nem seguem uma matriz curricular comum. É necessária, portanto, a permanente produção de conhecimento na área de segurança pública com pesquisas e estudos acadêmicos.

É nesse cenário que surgem a PNSPDS e o SUSP como importantes instrumentos destinados a superar, ou pelo menos minorar, os problemas estruturais e de gestão dos órgãos de segurança pública brasileiros. Esse novo sistema exigirá do Ministério Público, como instituição encarregada do controle externo da atividade policial e da tutela coletiva do direito à segurança pública, uma atuação fiscalizadora mais efetiva.

3. CONTROLE DAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA

A Constituição Federal consagrou a segurança pública como um dever do Estado e, ao mesmo tempo, um direito difuso, e, como tal, passível de tutela jurídica. A segurança, sob as perspectivas individual e coletiva, é um direito elementar que integra o chamado *mínimo existencial*, de modo que a sua insuficiência caracteriza uma violação da própria dignidade da pessoa humana. Daí se pode extrair a ideia do direito a uma *existência minimamente segura*.

De fato, o exercício de todos os direitos pressupõe um Estado que mantenha a ordem pública, com observância das regras mínimas de convivência humana, o que se concretiza por meio de políticas públicas de segurança. É dever do Poder Público garantir, mediante a implantação de políticas públicas eficientes, a segurança indispensável para que as pessoas possam exercer os mais elementares dos direitos, que são os de ir, de vir e de permanecer em qualquer lugar e a qualquer momento, com a tranquilidade de que a sua vida, sua incolumidade física e sua propriedade serão preservadas. Sendo esta uma necessidade perene, o Estado está obrigado a desenvolver uma política permanente de segurança pública que seja eficiente para assegurar a legítima expectativa dos cidadãos.

O monopólio da força pelo Estado, em última análise, é que garante o exercício das liberdades públicas. Sendo a segurança a principal razão de existência do Estado, que limita o poder de autoproteção dos cidadãos, é este que assume o papel de garante. É nesse sentido que Robert Alexy assevera que o Estado, por meio da proteção jurídica geral da liberdade, eliminou diversas possibilidades de autodefesa do cidadão prejudicado por ações de outros cidadãos, tendo ele o dever constitucional de garantir a proteção na extensão devida¹⁷. Embora seja utópica a ideia de ausência de crimes, o Estado tem o dever de controlar eficazmente a criminalidade, por meio de políticas preventivas e da atuação repressiva, de garantir minimamente a integridade física e do patrimônio das pessoas.

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

O acompanhamento e o controle das políticas de segurança pública se mostram ainda mais necessários quando se verifica, com base em dados objetivos, a ineficiência estatal no controle da criminalidade e, por consequência, na prestação dos serviços públicos destinados à promoção da segurança. De acordo do Thiago André Pierobom de Ávila, 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 fundamentais¹⁸.

Políticas públicas, de acordo com Sabrina Nasser de Carvalho, são a forma de agir estatal, modo de atuação da gestão pública, direcionada aos objetivos elencados pela Constituição Federal e pelas leis. Acrescenta que o agir governamental pauta-se em escolhas políticas feitas pelos governantes escolhidos pelo voto popular, mas deve estar sempre comprometido com os compromissos constitucionais assumidos pela Carta Política. As políticas públicas, nesse contexto, são o meio de dar real concretude aos direitos¹⁹.

As políticas públicas têm três fases básicas e sucessivas: formulação, execução e avaliação. A primeira se caracteriza como ato político ou governamental, de competência primordial dos Poderes Executivo e Legislativo, embora, em determinadas situações, a omissão desse dever possa dar ensejo ao controle jurisdicional. A segunda, de execução das políticas já materializadas em normas, é feita por atos administrativos, que têm natureza instrumental e são essencialmente vinculados. A avaliação, por fim, é ampla e deve ser feita tanto pelos gestores quanto pela sociedade em geral.

O dever de preservação da ordem pública, por meio dos serviços de segurança pública, não comporta omissão governamental. Todavia, a insuficiência normativa nessa área sempre foi um elemento a dificultar o controle das políticas de segurança pública, ficando quase exclusivamente a critério dos gestores públicos a definição das ações a serem implementadas na prevenção e na repressão da criminalidade, sem uniformidade nem instrumentos de avaliação.

Contudo, a recente Lei nº 13.675/2018, que criou a PNSPDS, estabeleceu detalhadamente os princípios, as diretrizes, os objetivos, as estratégias, os meios e os instrumentos dessa política de segurança pública aplicável a todos os níveis de governo. Embora os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devam estabelecer as suas respectivas políticas, devem fazê-lo com observância da política nacional, o que, na prática, resulta em pouco espaço de inovação – o maior espaço de atuação está na formulação dos *planos de segurança pública* respectivos (art. 22), que não se confundem com a *política nacional*. Essa normatização legal oportuniza o controle da execução das políticas de segurança já formuladas.

As políticas públicas de segurança estão sujeitas a diversos controles, internos e externos. Os mecanismos de controle interno são os exercidos pelos órgãos de gestão das instituições de segurança pública. Os externos são os controles legislativo (na formulação de leis e no aspecto

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

19 CARVALHO, Sabrina Nasser de. Processos coletivos e políticas públicas: mecanismos para a garantia de uma prestação jurisdicional democrática. São Paulo: Contracorrente, 2016, p. 73-74.

orçamentário-financeiro), jurisdicional (para sanar omissões ou ilegalidades)²⁰, social e do Ministério Público.

Sobre a atividade de fiscalização pelo Ministério Público da eficiência das políticas de segurança pública, Ávila registra que ela não está diretamente ligada à titularidade da ação penal, mas à sua estrutura constitucional de *Ombudsman* social para a efetividade dos direitos fundamentais, com amparo nos arts. 127, *caput*, e 129, II, da Constituição da República e dos arts. 3º, 5º e 6º da Lei Complementar nº 75/1993, também aplicável aos Ministérios Públicos estaduais por força do art. 80 da Lei nº 8.625/1993. Sustenta que a escassez de políticas de segurança pública sólidas e com continuidade, calcadas numa racionalidade gerencial de mensuração de efetividade, focadas nas causas e não meramente nas consequências, exige uma intervenção fiscalizatória do Ministério Público, fora da perspectiva estritamente criminal, mas numa perspectiva de controle de políticas públicas *lato sensu*. Acrescenta que, enquanto órgão de controle externo da atividade policial, o MP é o órgão constitucionalmente institucionalizado para promover a *accountability* das políticas de segurança pública (ou organizacional), que é um meio para a administração da atividade policial (governança policial) ou, de forma mais ampla, para a administração do problema da segurança pública. Conclui que essa atuação do MP, como *Ombudsman* na área de segurança pública, é uma das novas fronteiras da atuação ministerial²¹.

Com a implantação do SUSP, pela Lei nº 13.675/2018, devem ser instalados os Conselhos de Segurança Pública, órgãos colegiados com competência consultiva, sugestiva e de acompanhamento social de todas as instituições integrantes do SUSP (relacionadas no art. 9º, §2º), que podem recomendar providências legais às autoridades competentes. Esses colegiados não têm competência deliberativa, mas neles devem atuar representantes com poder de decisão, que preservam as suas competências nas respectivas estruturas governamentais. A lei estabelece ainda que também devem compor os conselhos representantes do Poder Judiciário²², do Ministério Público, da Ordem dos Advogados do Brasil, da Defensoria Pública, da sociedade civil (organizações cuja finalidade tenha pertinência temática) e das entidades de profissionais de segurança pública, que devem ter mandato de dois anos, permitida uma recondução.

A participação de membro do Ministério Público nos mencionados conselhos deve, porém, ser restrita à condição de observador institucional, nos termos do art. 6º, §§ 1º e 2º, da Lei Complementar nº 75/1993 e dos arts. 25, VII, e 26, VII, da Lei nº 8.625/1993, e não como conselheiro nomeado e titular de mandato. Registre-se que o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 388, decidiu que os membros do Ministério Público não podem exercer cargos fora do âmbito institucional, salvo um de magistério²³, sendo-lhes

20 O Supremo Tribunal Federal fixou o entendimento no sentido de que é função institucional do Poder Judiciário determinar a implantação de políticas públicas quando os órgãos estatais competentes, por descumprirem os encargos político-jurídicos que sobre eles incidem, vierem a comprometer, com tal comportamento, a eficácia e a integridade de direitos individuais e/ou coletivos impregnados de estatura constitucional, ainda que derivados de cláusulas revestidas de conteúdo programático (RE 367.432/PR-AgR, 2ª Turma, relator Min. Eros Grau, DJe de 14/05/2010). Especificamente em relação às políticas públicas de segurança, o STF já decidiu: "O direito a segurança é prerrogativa constitucional indisponível, garantido mediante a implementação de políticas públicas, impondo ao Estado a obrigação de criar condições objetivas que possibilitem o efetivo acesso a tal serviço. É possível ao Poder Judiciário determinar a implementação pelo Estado, quando inadimplente, de políticas públicas constitucionalmente previstas, sem que haja ingerência em questão que envolve o poder discricionário do Poder Executivo" (Ag. Reg. Recurso Extraordinário nº 559.646, Rel. Min. Ellen Gracie, 07/06/2011). Outros precedentes: RE 628.159-AgR/MA, Rel. Min. Rosa Weber; RE 768.825-AgR/BA, Rel. Min. Ricardo Lewandowski; RE 741.577/RN, Rel. Min. Celso de Mello.

21 ÁVILA, Op. Cit., p. 25-29.

22 A Recomendação nº 35, de 7 de janeiro de 2019, expedida pelo Corregedor Nacional de Justiça (CNJ), orienta a todos os magistrados brasileiros, exceto aos ministros do Supremo Tribunal Federal, que se abstenham de exercer funções, ainda que de caráter honorífico, consultivo e sem remuneração, em conselhos, comitês, comissões ou assemelhados, de natureza política ou de gestão administrativa de serviços vinculados a Poder ou órgãos estranhos ao Poder Judiciário, inclusive em Conselhos de Segurança Pública.

23 ADPF 388, Rel. Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 09/03/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-159 DIVULG 29-07-2016 PUBLIC 01-08-2016.

também vedada a participação em Conselho Superior de Polícia²⁴. Na condição de mero observador, o membro do Ministério Público pode participar das discussões, porém não deve votar em respostas a consultas, formulação de sugestões ou expedição de recomendações pelo colegiado, inclusive para evitar eventuais conflitos com a atuação institucional do órgão de execução encarregado do controle externo concentrado da atividade policial ou que tenha atribuição específica para a tutela coletiva do direito à segurança pública, que pode se utilizar de instrumentos de atuação extraprocessual similares.

4. EFICIÊNCIA DA ATIVIDADE POLICIAL

4.1. Dever de eficiência

A Constituição da República erigiu a eficiência²⁵ a um dos princípios gerais da administração pública, tornando-a, assim, uma exigência de que toda a atividade administrativa seja exercida com presteza, da qual devem advir resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades dos seus usuários e da comunidade em geral. A norma-princípio de eficiência da administração pública se dirige tanto ao legislador quanto aos prestadores de usuários dos serviços públicos, gerando relação jurídica entre eles, da qual resultam direitos e deveres.

Eduardo Azeredo Rodrigues afirma que a eficiência que se demanda do poder público perpassa pelo dever de *resultado satisfatório* e está ligada à *presteza* do administrador, ao seu *rendimento funcional* e à *responsabilidade no cumprimento de deveres atribuídos aos agentes públicos*; a eficiência na administração pública opõe-se à ideia de lentidão, descaso, negligência e omissão²⁶. Já Paulo Soares Bugarin assevera que a eficiência implica, no plano administrador/administrado, uma relação institucional de natureza obrigacional, qualificada, de um lado, como um dever de agir com *competência, honestidade, fundamentação racional, transparência e participação*, ao qual corresponde o direito fundamental de cidadania, que consiste na possibilidade de o administrado exigir do administrador o cumprimento daquele dever²⁷.

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

Uma das consequências dessa previsão constitucional específica, dirigida diretamente ao legislador ordinário, é permitir o controle de constitucionalidade de qualquer norma que disponha sobre a organização e o funcionamento dos órgãos de segurança pública quanto à “garantia de eficiência de suas atividades”. Em tese, qualquer ato normativo que deixe de observar essa garantia poderá ter a sua constitucionalidade questionada judicialmente pelos mecanismos de controle

24 AI 768852 AgR, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Primeira Turma, julgado em 14/06/2011, DJe-159 DIVULG 18-08-2011 PUBLIC 19-08-2011 EMENT VOL-02569-04 PP-00652. No mesmo sentido: RE 1103425 AgR/PR; RE 1111698 AgR/PR; RE 1057757 AgR/PR; RE 937336 AgR/PR; RE 951589 AgR/PR; ARE 938053 AgR/PR.

25 O primeiro registro da positivação desse valor em relação à atividade administrativa foi no Decreto-lei nº 200/1967, que dispõe sobre a organização da Administração Federal.

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

27 Apud CAMPOS, Op. Cit., p. 13.

pertinentes. Apesar da imprecisão semântica do termo *eficiência*, que é polissêmico, ele possui caráter normativo. Eduardo Luiz Cavalcanti Campos ressalta que, na atual fase da ciência jurídica, os conceitos em geral são fluidos, e os enunciados redigidos em forma de cláusulas gerais ou conceitos jurídicos, indeterminados, e isso não retira o caráter jurídico das normas construídas com base em textos normativos²⁸.

O *princípio da eficiência* é aquele que impõe à Administração Pública e aos seus agentes a persecução do bem comum, da qualidade, que prima pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar desperdícios e a garantir maior rentabilidade social. Lucas Rocha Furtado destaca que, em Estados modernos, dos quais se esperam resultados que legitimem a sua própria existência, é imprescindível que se proceda ao *controle da eficiência* como aspecto do *controle de legitimidade*, afirmando que esse princípio representa um dever haurido do texto constitucional e não mera opção que possa deixar de ser adotada pela Administração. O administrador não pode optar por ser ineficiente. Se determinada solução se apresenta como ineficiente, ou seja, se a relação custo-benefício da decisão for desvantajosa quando comparada a alternativas igualmente lícitas, não possui o administrador nenhuma liberdade ou poder para adotá-la. Não é correto afirmar que o dever de eficiência se circunscreve ao campo da discricionariedade da Administração, razão por que, se for demonstrado que a adoção de determinada solução fere o princípio da eficiência, ela não deve ser considerada inoportuna ou inconveniente, mas sim ilegítima. Assim, se os resultados da gestão pública, à luz de um patamar aceitável de eficiência, forem absurdos, não há que se falar em mera conveniência administrativa. O administrador se sujeita ao dever de eficiência imposto pelo art. 37 da Constituição e, caso ocorra violação grosseira desse dever, atos praticados devem ser anulados, e quem o praticou, caso não apresente razões plausíveis que justifiquem a gestão calamitosa, deve ser punido²⁹.

Como toda atividade administrativa, a atividade policial está sujeita ao ordenamento jurídico em geral e, em especial, aos princípios dirigentes da administração pública, dentre eles o da eficiência. Submete-se, ademais, aos mecanismos de controle, internos e externos, e de responsabilização pessoal dos seus agentes, inclusive pelo exercício negligente ou abusivo do cargo ou função.

Douglas Fischer³⁰ afirma que, na compreensão integral dos postulados garantistas, o Estado também deve levar em conta que, na aplicação dos direitos fundamentais (individuais e sociais), há a *necessidade de garantir ao cidadão a eficiência e a segurança, evitando-se a impunidade*. O *dever de garantir a segurança* não está em apenas evitar condutas criminosas que atinjam direitos fundamentais de terceiros, mas também na devida apuração (com respeito aos direitos dos investigados) do ato ilícito e, sendo o caso, da punição do responsável.

No campo da segurança pública, a ineficiência ou a omissão do Estado representa a própria negação da razão de sua existência. José Paulo Baltazar Junior defende que o Estado, ao assumir o dever de proteção dos bens jurídicos, cria no cidadão a expectativa de que será protegido, de modo que a omissão estatal caracteriza uma quebra do princípio de proteção da confiança³¹. Robert Alexy, ao tratar do direito a ações estatais positivas, enfoca o *direito à proteção estatal efetiva* como uma

28 CAMPOS, Eduardo Luiz Cavalcanti. Op. Cit., p. 14.

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

30 FISCHER, Douglas. Investigação criminal pelo Ministério Público: sua determinação pela Constituição brasileira como garantia do investigado e da sociedade. In: CUNHA, Rogério Sanches; TAQUES, Pedro; GOMES, Luiz Flávio (coords.) Limites constitucionais da investigação. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 54.

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

decorrência racional da ampla renúncia ao direito de autoproteção verificada na transição ocorrida entre as fases pré-estatal e estatal, ressaltando ainda o doutrinador alemão, com base em “assento na realidade”, que, onde o Estado deixa de ter iniciativa ou força para a satisfação do direito a proteção, não raramente formam-se organizações privadas de proteção, com o intuito de fazer valer direitos individuais³².

É axioma da política que *o poder não admite vácuo*. No campo da segurança pública, as consequências da não intervenção estatal – por omissão ou ineficiência da proteção – são especialmente nocivas porque oportunizam o surgimento de mecanismos paralelos de autoproteção e de justiça privada. Quando o Estado se exime de dirimir os conflitos sociais ou interpessoais, relega aos indivíduos a sua resolução. O particular, desassistido pelo Estado, passa a enxergar como opção fazer justiça com as próprias mãos, de acordo com os seus próprios critérios, sem processo nem parâmetro de equidade. Assim, o que deveria ser resolvido em conformidade com a lei o será de acordo com a força e a disposição dos envolvidos. Em qualquer caso, todos saem prejudicados: perde a sociedade, que volta à situação análoga à pré-estatal, em que prevalece a vontade do mais forte; perde a vítima do crime original porque se torna, ela também, uma infratora da lei; e, por fim, perde o próprio autor do delito, que deixa de se submeter à Justiça formal (com todas as suas garantias) e fica à mercê do *justiçamento* privado. A omissão ou a ineficiência do Estado na segurança pública conduz inevitavelmente à impunidade oficial e, no Brasil, tem dado ensejo ao que se convencionou chamar de *estado paralelo*. Nos locais onde o Poder Público não se faz presente, outros se arvoram a impor suas próprias regras.

4.2. Direito fundamental à boa administração dos serviços policiais

É possível identificar, nos postulados da eficiência e da vedação de proteção deficiente, o direito dos usuários à boa gestão dos serviços inerentes à atividade policial. Nada obstante, as deficiências decorrentes da omissão ou da ineficiência estatal na prestação dos serviços de segurança pública são evidenciadas pelos elevados índices de criminalidade violenta.

O conceito de *direito fundamental à boa administração pública* foi formulado, no Brasil, por Juarez Freitas, para quem o Estado Constitucional, numa de suas mais expressivas dimensões, pode ser traduzido como o *Estado das escolhas administrativas legítimas*, no qual não se admite a discricionariedade pura, intátil, sem limites, pelo que se impõe controlar (ou, ao menos, mitigar) os contumazes vícios forjados pelo excesso degradante, pelos desvios ímprobos ou pela omissão desidiosa. Assevera que o feixe de princípios e regras constitucionais impõe, direta e imediatamente, ao controlador fazer as vezes de “administrador negativo”, isto é, terçar armas contra a discricionariedade exercida fora dos limites ou aquém dos limites – a saber, de maneira extremada ou omissa. Acrescenta ainda, referindo-se ao controle de políticas públicas pelo Poder Judiciário, que, em pleno século XXI, apresenta-se condenável a *inércia leniente do controlador perante decisões tomadas com manifesto excesso, desvio ou inoperância*³³.

A boa administração pública, conforme Salomão Ismail Filho, não é apenas uma exortação ou um instituto teórico do direito administrativo, mas sim um dever a ser observado pelo gestor público na sua atuação funcional. Por outro lado, como em uma relação bilateral, o particular/administrado (titular do poder político nos Estados Democráticos e Sociais de Direito) também possui o direito de exigir dos servidores públicos o cumprimento de boa administração pública. Desta forma, no exercício de suas atribuições, não basta o gestor público encontrar qualquer solução administrativa,

32 ALEXY, Op. Cit., p. 455.

33 FREITAS, Juarez. Discricionariedade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 9.

é preciso encontrar a melhor solução administrativa possível diante da situação concreta que lhe é apresentada.³⁴

A Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, que estabelece normas básicas sobre a participação, a proteção e a defesa dos direitos dos usuários dos serviços da administração pública, cumpre o disposto no art. 37, §3º, inciso I, da Constituição Federal e se aplica também aos serviços prestados pelos órgãos de segurança pública federais, estaduais e municipais. Essa lei fixa os padrões mínimos de qualidade para a adequada prestação dos serviços públicos, relaciona os direitos básicos e os deveres dos usuários, determina as diretrizes a serem observadas pelos agentes prestadores dos serviços, disciplina as manifestações dos usuários perante as ouvidorias dos respectivos órgãos (arts. 13/17) e prevê mecanismos de avaliação continuada (art. 23). Em relação às ouvidorias dos órgãos que desempenham atividade policial, a lei do SUSP contém disposição específica³⁵.

4.3. A atuação controladora do Ministério Público

Existem dois mecanismos principais de controle das polícias: o *controle hierárquico*, subordinando-as administrativamente à autoridade política do chefe do Poder Executivo, e o *controle finalístico de suas atividades*, exercido permanentemente por uma instituição externa. A escolha do Ministério Público como responsável pelo controle externo da atividade policial decorre da própria organicidade da Constituição. O propósito do legislador constituinte foi criar um mecanismo de controle independente que evite o emprego político-ideológico dos órgãos autorizados ao uso da força, a fim de que as polícias sejam, efetivamente, instituições do Estado, não de governo. Esse controle é essencial para assegurar a legitimidade dos serviços dos órgãos de segurança pública e para garantir a eficiência de sua atuação nas missões de preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

O controle externo da atividade policial é uma subespécie do controle da administração pública, com fundamento constitucional específico. Com efeito, em relação à atividade policial, o constituinte estabeleceu um controle especial, permanente, irrenunciável e externo. Assim, poucas atividades desempenhadas pelos órgãos policiais estão imunes ao controle do Ministério Público, senão sob o enfoque do dispositivo constitucional específico (CF, art. 129, VII), sob o fundamento do controle geral da administração pública (CF, art. 129, II), inclusive os atos de gestão frente ao princípio da eficiência.

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

34 ISMAIL FILHO, Salomão. A importância da atuação preventiva do Ministério Público ombudsman em prol da boa administração, no combate à improbidade administrativa. Revista do Conselho Nacional do Ministério Público. Brasília. CNMP, n. 5, 2015, p. 106 e 109.

35 Art. 34. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão instituir órgãos de ouvidoria dotados de autonomia e independência no exercício de suas atribuições.
Parágrafo único. À ouvidoria competirá o recebimento e tratamento de representações, elogios e sugestões de qualquer pessoa sobre as ações e atividades dos profissionais e membros integrantes do SUSP, devendo encaminhá-los ao órgão com atribuição para as providências legais e a resposta ao requerente.

Por outro lado, o Ministério Público, como instituição incumbida da defesa da ordem jurídica e do regime democrático, com vocação natural para a defesa dos interesses difusos e coletivos, é um importante interlocutor na formulação das políticas públicas na área de segurança, sendo indispensável na fiscalização de sua execução. Para tanto, pode utilizar técnicas extraprocessuais, como, por exemplo, recomendações, termos de ajustamento de conduta, audiências públicas, fiscalização da execução orçamentária, inspeções e emissão e divulgação de relatórios especiais, bem como sugerir ao Poder competente a edição de normas, a alteração da legislação em vigor e a adoção das medidas propostas, destinadas à prevenção e ao controle da criminalidade. Esgotada, porém, a possibilidade de solução negociada, surge a necessidade de uma atuação repressiva, mediante a provocação do controle jurisdicional de atos administrativos ou mesmo de políticas públicas, ou ainda para a responsabilização pessoal de agentes públicos ímprobos.

Do ponto de vista prático, uma dificuldade operacional no controle da eficiência das atividades finalísticas dos órgãos de segurança pública sempre foi o *deficit* normativo quanto aos padrões mínimos de qualidade dos serviços a serem exigidos e a vagueza ou a indeterminação do termo *eficiência*. As leis de defesa dos usuários dos serviços públicos e do SUSP (13.460/2017 e 13.675/2018), contudo, estabeleceram normas que facilitam a aferição da qualidade e eficiência desses serviços. Com efeito, os arts. 11 e 12 da Lei do SUSP³⁶ dispõem sobre a fixação de metas de excelência das atividades de polícia judiciária e de investigação penal, periciais, de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública, dos corpos de bombeiros e sistema prisional, de acordo com as respectivas competências, e sobre a metodologia de aferição objetiva dos resultados pretendidos. Obviamente, esses dispositivos não esgotam o conteúdo impositivo do princípio geral de eficiência das atividades dos órgãos de segurança pública, haurido diretamente do texto constitucional, mas servem como um referencial mínimo.

5. CONCLUSÃO

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

36 Art. 11. O Ministério Extraordinário da Segurança Pública fixará, anualmente, metas de excelência no âmbito das respectivas competências, visando à prevenção e à repressão das infrações penais e administrativas e à prevenção dos desastres, e utilizará indicadores públicos que demonstrem de forma objetiva os resultados pretendidos.

Art. 12. A aferição anual de metas deverá observar os seguintes parâmetros:

I - as atividades de polícia judiciária e de apuração das infrações penais serão aferidas, entre outros fatores, pelos índices de elucidação dos delitos, a partir dos registros de ocorrências policiais, especialmente os de crimes dolosos com resultado em morte e de roubo, pela identificação, prisão dos autores e cumprimento de mandados de prisão de condenados a crimes com penas de reclusão, e pela recuperação do produto de crime em determinada circunscrição;

II - as atividades periciais serão aferidas mediante critérios técnicos emitidos pelo órgão responsável pela coordenação das perícias oficiais, considerando os laudos periciais e o resultado na produção qualificada das provas relevantes à instrução criminal;

III - as atividades de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública serão aferidas, entre outros fatores, pela maior ou menor incidência de infrações penais e administrativas em determinada área, seguindo os parâmetros do Sinesp;

IV - as atividades dos corpos de bombeiros militares serão aferidas, entre outros fatores, pelas ações de prevenção, preparação para emergências e desastres, índices de tempo de resposta aos desastres e de recuperação de locais atingidos, considerando-se áreas determinadas;

V - a eficiência do sistema prisional será aferida com base nos seguintes fatores, entre outros:

a) o número de vagas ofertadas no sistema;

b) a relação existente entre o número de presos e a quantidade de vagas ofertadas;

c) o índice de reiteração criminal dos egressos;

d) a quantidade de presos condenados atendidos de acordo com os parâmetros estabelecidos pelos incisos do **caput** deste artigo, com observância de critérios objetivos e transparentes.

§ 1º A aferição considerará aspectos relativos à estrutura de trabalho físico e de equipamentos, bem como de efetivo.

§ 2º A aferição de que trata o inciso I do **caput** deste artigo deverá distinguir as autorias definidas em razão de prisão em flagrante das autorias resultantes de diligências investigatórias.

O controle externo da atividade policial, atribuído ao Ministério Público, tradicionalmente tem focado mais os abusos e erros pontuais nas atividades-fim das polícias do que os seus problemas estruturais e de gestão, o que se deve, ao menos em parte, à equivocada concepção de que as políticas de segurança pública e os atos de gestão são discricionários e, portanto, estariam imunes aos instrumentos de controle. Embora a jurisprudência, inclusive do Supremo Tribunal Federal, tenha avançado no sentido de reconhecer o cabimento do controle jurisdicional, ainda há forte resistência à atuação controladora do Ministério Público.

Existe, contudo, um dever estatal de eficiência qualificada (que vai além do princípio geral de eficiência da administração pública) nas atividades dos órgãos de segurança pública, expressamente previsto no art. 144, §7º, da Constituição da República. Trata-se de norma dotada de caráter impositivo, e não apenas programático ou recomendatório, dela decorrendo consequências jurídicas. Essa norma constitucional finalmente foi disciplinada pela Lei nº 13.675/2018, que criou a PNSPDS e instituiu o SUSP, sob a coordenação do Ministério da Justiça e Segurança Pública. É a primeira vez que o governo federal assume de fato a responsabilidade pela formulação de políticas públicas e o papel de protagonista na área da segurança pública, abandonando o discurso de que essa seria uma responsabilidade dos Estados.

A nova lei do SUSP disciplina a atuação de todos os entes federativos na prestação de serviços de segurança pública, com a intenção de que as instituições (polícias, corpos de bombeiros, guardas municipais, institutos oficiais de criminalística, medicina legal e identificação, agentes de trânsito, guardas portuárias e órgãos do sistema penitenciário) atuem conjuntamente e de forma coordenada, sistêmica e integrada. Numa lei clara e objetiva, é definida a PNSPDS, que enumera os princípios, as diretrizes, os objetivos e as estratégias, além dos meios e instrumentos para a sua implementação. Por outro lado, a reformulação do FNSP, pela Lei nº 13.756/2018, define critérios objetivos para o repasse – tanto a título de transferência obrigatória quanto por meio da celebração de convênios – de recursos para os entes federados, as finalidades em que devem ser aplicados e fixa condições e hipóteses claras de vedação.

Esse conjunto de inovações legislativas confere melhores condições de controle das políticas de segurança pública e dos atos de gestão dos órgãos públicos encarregados da prestação dos serviços correspondentes. Nesse contexto, o Ministério Público é a instituição que tem mais desenvoltura para realizar esse controle, na medida em que articula, fiscaliza, orienta, negocia condições para o ajustamento de condutas e, se necessário, ajuíza ações para provocar o controle jurisdicional (inclusive de constitucionalidade).

É necessário, contudo, mudar o paradigma do controle externo da atividade policial, priorizando a sua modalidade concentrada (art. 3º, II, da Resolução CNMP nº 20/2007). De pouco adianta o Ministério Público, no controle difuso, cobrar mais eficiência na investigação policial às infrações penais já cometidas se os órgãos policiais encarregados da prevenção e da repressão criminal estão desparelhados para cumprir adequadamente as suas competências, e, por falta de governança eficiente, os recursos materiais e humanos disponíveis não são bem empregados. Não existe discricionariedade para gerir mal recursos públicos nem a ineficiência é uma opção legítima. Essa atuação ministerial deve visar à identificação e à busca de soluções para problemas sistêmicos que afetam a qualidade e a eficiência dos órgãos do sistema de segurança pública, numa ação controladora mais prospectiva do que repressiva.

6. REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. 2ª ed. 4ª tir. São Paulo: Malheiros, 2015.

ÁVILA, Thiago André Pierobom. O controle pelo Ministério Público das políticas de segurança pública. *In*: CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **O Ministério Público e o controle externo da atividade policial**: dados 2016. Brasília: CNMP, 2017.

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

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Perfil dos estados e dos municípios brasileiros**: 2014/IBGE, Coordenação de Populações e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

CAMPOS, Eduardo Luiz Cavalcanti. **O princípio da eficiência no processo civil brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

FISCHER, Douglas. Investigação criminal pelo Ministério Público: sua determinação pela Constituição brasileira como garantia do investigado e da sociedade. *In*: CUNHA, Rogério Sanches; TAQUES, Pedro; GOMES, Luiz Flávio (coords.) **Limites constitucionais da investigação**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

FREITAS, Juarez. **Discrecionabilidade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública**. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

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

HOUAISS, A.; VILLAR, M. S. **Dicionário Houaiss de Língua Portuguesa**. Elaborado pelo Instituto Antônio Houaiss de Lexicografia e Banco de Dados da Língua Portuguesa S/C Ltda. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009. ISMAIL FILHO, Salomão. A importância da atuação preventiva do Ministério Público *ombudsman* em prol da boa administração, no combate à improbidade administrativa. **Revista do Conselho Nacional do Ministério Público**. Brasília. CNMP, n. 5, 2015.