



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE DIREITO

FABIO GONÇALVES ROSA

**O CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL PELO MINISTÉRIO
PÚBLICO: TENSÕES E CONTRADIÇÕES NO PERCURSO DE ADEQUAÇÃO
DAS AGÊNCIAS DE SEGURANÇA PÚBLICA AO PADRÃO DO SISTEMA
INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS.**

Brasília-DF
2021

FABIO GONÇALVES ROSA

O CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL PELO MINISTÉRIO PÚBLICO:
TENSÕES E CONTRADIÇÕES NO PERCURSO DE ADEQUAÇÃO DAS
AGÊNCIAS DE SEGURANÇA PÚBLICA AO PADRÃO DO SISTEMA
INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS.

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à
Faculdade de Direito da Universidade de Brasília,
como requisito parcial para a obtenção do grau de
Bacharel em Direito.

Orientadora: Profa. Dra. Ela Wiecko Wolkmer de Castilho

Brasília-DF
2021

FABIO GONÇALVES ROSA

O CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL PELO MINISTÉRIO PÚBLICO:
TENSÕES E CONTRADIÇÕES NO PERCURSO DE ADEQUAÇÃO DAS
AGÊNCIAS DE SEGURANÇA PÚBLICA AO PADRÃO DO SISTEMA
INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS.

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à
Faculdade de Direito da Universidade de Brasília,
como requisito parcial para a obtenção do grau de
Bacharel em Direito.

Brasília-DF, 5 de novembro de 2021

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Ela Wiecko Volkmer de Castilho
Universidade de Brasília

Ederson Rabelo da Cruz
Universidade de Brasília

Me. Saulo Murilo de Oliveira Mattos
Universidade de Brasília

Ma. Silvania Aparecida França Figueiredo
Universidade de Brasília

Dedico este trabalho a todas as vítimas do genocídio colonial-capitalista, que há cinco séculos, a serviço da acumulação, destrói vidas, culturas, saberes, memórias e subjetividades. Das senzalas ao encarceramento em massa, dos massacres coloniais à letalidade policial, um genocídio que arrasa não apenas corpos, mas a potência criativa e desejante de gerações de subalternizados e seus filhos. Em sua forma mais recente, vitimou centenas de milhares de pessoas no Brasil, sufocadas por uma doença propagada com forte incentivo governamental, gerando, de um lado, uma concentração de renda sem precedentes e, de outro, morte, fome, miséria e sofrimento.

À potência, à memória e ao futuro dessa gente, dedico este singelo trabalho e as melhores energias da minha vida na luta por um outro mundo.

AGRADECIMENTOS

À imensa parcela do povo brasileiro, que mesmo alijada do direito à educação, financia com a carga tributária regressiva do país e a contragosto das elites, um ensino superior público, gratuito e de excelência.

À Mayara Pavanelli, por me convencer, numa conversa em maio de 2011, de que eu deveria ousar essa empreitada.

Aos amigos Gustavo, Renato, Lucas, Leo, Thales, Jeferson, Nilson Jr. e João Vinícius, irmãos que me acompanharam nessa travessia, sem os quais ela não teria sido nem possível, nem tão interessante.

Aos companheiros da Gestão Maracatu Atômico, em especial ao Marcos Queiroz e da Gestão Caliandra, Duda Gomes, Ingrid Martins e tantos outros com quem compartilhei mais que os bancos da faculdade, mas também ideais e lutas.

Aos professores e professoras Alexandre Araújo Costa, ABC, Beatriz Vargas, Camila Prando, Evandro Duarte, que representam tantos outros que me ajudaram a enxergar o direito a partir de outras lentes.

Em especial à professora Ela, orientadora sensível e solícita, pela tranquilidade e disponibilidade com a qual me auxiliou nessa etapa final.

Aos moradores da Comuna Norte de ontem e de hoje, pelo apoio e companheirismo nessa jornada.

Aos amigos Danillo e Marina, pela amizade, companhia e os bons incentivos.

Aos amigos Yandra e Christian, pelo especial suporte que me deram nessa reta final.

Aos familiares e amigos, cuja confiança na minha capacidade sempre superou em muito a minha.

Os meus sinceros agradecimentos

"Assaltos na redondeza levantaram suspeitas
Logo acusaram a favela para variar
E o boato que corre é que esse homem está
Com o seu nome lá na lista dos suspeitos, pregada
na parede do bar
A noite chega e o clima estranho no ar
E ele sem desconfiar de nada, vai dormir
tranquilamente
Mas na calada caguetaram seus antecedentes
Como se fosse uma doença incurável
No seu braço a tatuagem, DVC, uma passagem, 157
na lei
No seu lado não tem mais ninguém
A Justiça Criminal é implacável
Tiram sua liberdade, família e moral
Mesmo longe do sistema carcerário
Te chamarão para sempre de ex-presidiário
Não confio na polícia, raça do c*****!!!
Se eles me acham baleado na calçada
Chutam minha cara e cospem em mim é
Eu sangraria até a morte (já era, um abraço)
Por isso a minha segurança eu mesmo faço."

(Homem na Estrada, Racionais MC's)

RESUMO

A persistência da letalidade policial, seu incremento nos últimos anos, as falhas investigativas na elucidação e responsabilização em tais casos, têm ocasionado alertas e condenações ao Brasil perante o Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Isso coloca a estratégia brasileira de controle externo da polícia na ordem do dia, tanto no que diz respeito à eficiência das investigações, mas sobretudo quanto à adequação das agências de segurança pública aos parâmetros do Estado Democrático de Direito. Assim, esta monografia tem como base uma pesquisa bibliográfica e documental, de abordagem qualitativa, com o objetivo de compreender as principais barreiras que se colocam para que o controle externo da atividade policial atinja parâmetros satisfatórios de proteção às vítimas de violações por agentes de segurança pública, condizentes com o padrão apresentado pelo Sistema Interamericano de Direitos Humanos. O que se dará pela compreensão do desenho institucional do controle externo da atividade policial no Brasil pelo Ministério Público, a identificação dos principais entraves à sua realização e pela análise de sua adequação ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos, a partir das determinações expedidas na sentença do caso Favela Nova Brasília vs. Brasil, julgado pela Corte IDH. A monografia aponta que o aperfeiçoamento e adequação dos mecanismos de controle da polícia dependem fundamentalmente do nível de adesão dos membros do Ministério Público com atribuição criminal à atividade de controle externo.

Palavras-chave: Controle Externo da Atividade Policial, Ministério Público, Sistema Interamericano de Direitos Humanos.

ABSTRACT

The persistence of police lethality, its increase in recent years, the investigative failures in the clarification and accountability in such cases, have caused alerts and condemnations to Brazil before the Inter-American Human Rights System. This places the Brazilian strategy of external control of the police on the order of the day, both with regard to the efficiency of investigations, but above all with regard to the adequacy of public security agencies to the parameters of the Democratic Rule of Law. Thus, this monograph is based on a bibliographical and documentary research, with a qualitative approach, with the aim of understanding the main barriers that exist for the external control of police activity to reach satisfactory parameters for the protection of victims of violations by public security agents, consistent with the standard presented by the Inter-American Human Rights System. What will happen through the understanding of the institutional design of the external control of police activity in Brazil by the Public Ministry, the identification of the main obstacles to its realization and the analysis of its adequacy to the Inter-American Human Rights System, based on the determinations issued in the sentence of the case *Favela Nova Brasília vs. Brazil*, judged by the Inter-American Court. The monograph points out that the improvement and adequacy of police control mechanisms fundamentally depend on the level of adhesion of the members of the Public Prosecutor's Office with criminal attribution to the activity of external control.

Keywords: External control of police activity, public ministry, Inter-American Human Rights System

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CIDH	Comissão Interamericana de Direitos Humanos
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
Corte IDH	Corte Interamericana de Direitos Humanos
CRFB/1988	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
GLO	Garantia da Lei e da Ordem
IP	Inquérito Policial
MDIP	Morte decorrente de intervenção policial
MP	Ministério Público
MVI	Morte Violenta Intencional
PC	Polícia Civil
PM	Polícia Militar
SIDH	Sistema Interamericano de Direitos Humanos

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
2	POLÍCIA, DESVIO POLICIAL E CONTROLE EXTERNO	15
2.1	POLÍCIA E O DESVIO POLICIAL.....	15
2.2	A NECESSIDADE DO CONTROLE DA ATIVIDADE POLICIAL NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO	18
2.3	O CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL NO BRASIL.....	20
3	CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL: TENSÕES E CONTRADIÇÕES	30
3.1	TENSÕES E DIFICULDADES NO EXERCÍCIO DO CONTROLE EXTERNO.....	30
3.1.1	Lacunas legislativas e indeterminação jurídica	30
3.1.2	Problemas no âmbito das polícias	32
3.1.3	Tensões para o Controle Externo no Ministério Público	33
3.2	RELATOS DE VIOLÊNCIAS POLICIAIS NA HISTÓRIA RECENTE DO BRASIL	41
3.3	CASO FAVELA NOVA BRASÍLIA VS. BRASIL: O PADRÃO DO SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS NO CASO DE VIOLAÇÕES PRATICADAS POR AGENTES DO ESTADO.....	48
4	A PROPOSTA DE NOVA REGULAMENTAÇÃO DO CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL PELO CNMP: UMA ANÁLISE CRÍTICA ...	56
5	CONCLUSÃO	67
	REFERÊNCIAS	70

1 INTRODUÇÃO

O desvio policial é um problema sistêmico, historicamente estabelecido no Brasil, mesmo após a promulgação da Constituição Federal de 1988. Segundo o Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2021, o maior número de mortes decorrentes de intervenção policial – MDIP no país, desde o início da série histórica em 2013, ocorreu no ano de 2020. Naquele ano, foram registradas 6.416 mortes, representando 12,8% de todas as mortes violentas intencionais do período (FÓRUM, 2021, p. 14).

Embora tais óbitos não possam ser automaticamente enquadrados como desvio policial, há indícios de que aqueles homicídios não passam por investigação satisfatória. Em geral, tendem ao arquivamento e são qualificados a partir preponderância da versão dos agentes implicados, baseada na depreciação da conduta das vítimas (MISSE; GRILLO; NERI, 2015, p. 69).

As crescentes cifras da letalidade policial no país distribuem-se de forma desigual, a partir de marcadores étnico-raciais, socioeconômicos e geográficos. Dentre as 6.416 vítimas de MDIP registradas no período, 98,4% são do sexo masculino, 78,9% são negros e 76,2% tinham entre 12 e 29 anos (FÓRUM, 2021, p. 14). Esse perfil aponta para a violência policial como um dos sintomas mais candentes do racismo institucional presente no Estado brasileiro. Além da letalidade policial, há outras modalidades de desvio para as quais é difícil obter quantificação precisa, mas que também implicam violações a direitos fundamentais, impactam no acesso à segurança pública e na existência de um processo penal democrático. Enquadram-se aqui a violência, a corrupção, as fraudes investigativas e as omissões (ÁVILA, 2015).

O exercício da autoridade estatal fora dos limites legais, como observado no desvio policial, inviabiliza a consolidação plena de um Estado Democrático de Direito, pois degrada um dos pilares fundamentais de sua legitimidade: a legalidade. O diagnóstico é ainda mais agravado por tratar-se da atividade de segurança pública, em que arbitrariedades impactam direitos fundamentais como a vida, a dignidade, a segurança, a honra, a liberdade e o próprio devido processo legal:

Em outras palavras, um Estado democrático que tolera a violência policial, numa prática institucional que admite tratamentos desumanos ou degradantes pelas forças de segurança pública, é um Estado que nega os princípios sobre os quais foi fundado, que se nega enquanto Estado de

Direito, ou seja, uma instituição que mediatiza as relações entre os homens no âmbito simbólico da Lei (ÁVILA, 2015, p. 231).

Não bastassem a crise de legitimidade e o próprio sofrimento causado a vítimas e familiares, a violência policial também traz consequências ao país na ordem jurídica internacional, notadamente perante o Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Em 2017, a Corte IDH julgou o caso Favela Nova Brasília vs. Brasil, no qual considerou o Estado brasileiro responsável por denegar o direito à efetiva proteção judicial, em decorrência da omissão investigativa e não responsabilização de agentes de polícia pela execução extrajudicial de 26 pessoas (CIDH, 2017).

Diante da recorrência do desvio policial e da magnitude dos prejuízos que este traz ao Estado Democrático de Direito, sobretudo aos jovens, negros e empobrecidos, a pergunta que se coloca é: quem controla a polícia no Brasil? De acordo com Zackseski, Oliveira Neto e Freitas (2018, p. 68), este controle se dá no ordenamento jurídico brasileiro de modo interno às corporações, por meio das Corregedorias e Ouvidorias de Polícia, mas “se dá sobretudo por meio de instâncias externas às forças policiais através do Ministério Público e do Judiciário” (ZACKSESKI; OLIVEIRA NETO; FREITAS, 2018, p. 68). Neste trabalho, opta-se por centrar a atenção sobre o controle externo da atividade policial realizado pelo Ministério Público, cuja competência deriva do próprio texto constitucional (art. 129, VII) (BRASIL, 1988).

Não obstante, o Brasil possui um sistema de controle externo da atividade policial, a cargo do Ministério Público, que a partir da Constituição de 1988 foi alçado à posição de verdadeiro fiscal e indutor do projeto constitucional. Contudo, a existência e a persistência do desvio policial continuam a produzir lesões a direitos fundamentais, a corrosão do Sistema de Justiça e da própria democracia, além de reproduzir concretamente o racismo estrutural que atravessa a história do país.

Nesse sentido, o presente trabalho guia-se pela seguinte questão: quais as principais tensões e contradições para a efetivação de um controle externo da atividade policial pelo Ministério Público, que satisfaça ao padrão do Sistema Interamericano de Direitos Humanos de proteção às vítimas de violência por agentes de segurança pública?

Uma vez que o arcabouço teórico-normativo constitucional consagra, exaustivamente, a proteção aos direitos humanos e à dignidade da pessoa, parte-se da hipótese de que a eficácia do controle da polícia pelo Ministério Público está

diretamente relacionada à adesão institucional e subjetiva de seus membros a essa atividade. Apesar das breves referências ao conceito de polícia, desvio policial e de como os condicionamentos ocupacionais dessa atividade podem forjar uma subcultura organizacional tolerante a arbitrariedades, o foco deste estudo será o Ministério Público e seus órgãos, como controladores, com o objetivo geral de compreender as principais barreiras que se colocam para que o controle externo da atividade policial atinja parâmetros satisfatórios de proteção às vítimas de violações por agentes de segurança pública, condizentes com o padrão apresentado pelo Sistema Interamericano de Direitos Humanos.

Para a consecução de tal objetivo, propõe-se o seguinte percurso: 1) apresentar o conceito de polícia, desvio policial e controle externo da atividade policial, sua necessidade no Estado Democrático de Direito e seu desenho institucional no Brasil, sob a competência constitucional do Ministério Público; 2) identificar as principais tensões e contradições que se apresentam à realização do controle externo da atividade policial; 3) caracterizar o padrão do Sistema Interamericano de Direitos Humanos de proteção contra violações cometidas por agentes estatais de segurança pública, a partir da sentença do caso *Favela Nova Brasília vs. Brasil*; e, 4) aferir a adequabilidade da nova proposta de regulamentação do controle externo da atividade policial pelo Conselho Nacional do Ministério Público às determinações da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

O presente estudo tem como base uma pesquisa bibliográfica e documental, de abordagem qualitativa. Para a discussão conceitual sobre o Controle Externo da Atividade Policial, toma-se como principal autor Thiago André Pierobom de Ávila (2015). O trabalho de Bruno Amaral Machado (2014) auxiliará na compreensão das percepções internas ao Ministério Público sobre o controle externo, bem como das eventuais tensões entre este e os órgãos controlados. Outras fontes secundárias, tanto de autoria de membros do MP e organizadas pelo próprio CNMP, quanto de pesquisadores da temática da segurança pública e letalidade policial serão evocadas, a fim de estabelecer um olhar mais abrangente sobre o assunto.

Da sentença do caso *Favela Nova Brasília vs. Brasil*, prolatada pela Corte IDH (2017), e de outros documentos expedidos pela Comissão Interamericana, serão extraídas as balizas que conformam o padrão do SIDH de proteção às vítimas de violência policial. Por fim, a análise da nova proposta de Resolução, que regulamenta

o controle da atividade de polícia, encaminhada, em fevereiro de 2021, pelo presidente da Comissão de Acompanhamento Legislativo e Jurisprudência do Conselho Nacional do Ministério Público, permitirá aferir sua adequabilidade aos parâmetros dispostos pelo Sistema Interamericano de Direitos Humanos.

Além desta introdução, este trabalho será composto por mais três capítulos. No primeiro, uma breve exposição sobre o fenômeno do desvio policial, seguida de um aprofundamento do conceito de Controle Externo da Atividade Policial, da demonstração de sua necessidade no Estado Democrático de Direito e exposição de seu desenho institucional, tendo ao centro a competência constitucionalmente estabelecida ao Ministério Público. No segundo capítulo, pretende-se apresentar as principais tensões e contradições que se colocam ao controle externo, tanto do ponto de vista das lacunas normativas, quanto do âmbito das polícias e das próprias dificuldades internas do Ministério Público, em diálogo com o padrão real de atuação policial e as conclusões da Corte IDH no caso Favela Nova Brasília vs. Brasil. No terceiro capítulo, analisar-se-á a proposta de nova regulamentação do controle externo, à luz das determinações da Corte IDH.

2 POLÍCIA, DESVIO POLICIAL E CONTROLE EXTERNO

2.1 POLÍCIA E O DESVIO POLICIAL

A concepção de polícia remete à própria concretização da extensa atividade estatal de garantia da segurança coletiva, por meio da regulação legal dos riscos inerentes às diversas dimensões da vida social. Na Modernidade, até o início do século XIX, tal conceito se identificava com o conjunto da administração pública (Estado de Polícia) e, apenas a partir de então, ganhou contornos mais restritos, passando a corresponder à defesa contra perigos internos, materializados nas ameaças à “ordem” e à “segurança pública” (COSTA, 2005, p. 97).

Ao definir polícia, Cretella Jr. (1985) articula, como elementos constitutivos fundamentais, a indelegável titularidade do Estado, a finalidade de promover a tranquilidade para todos e cada um, bem como seu caráter coercitivo e restritivo, com potencial de impor “limitações a qualquer tipo de atividade que possa perturbar a vida em comum” (CRETELLA JR., 1985, p. 12). Assim, o conceito amplo de polícia engloba múltiplas facetas da atuação do Estado e traz em seu seio uma tensão permanente que marcará a atividade policial: a restrição de direitos individuais em prol da realização de interesses coletivos (ÁVILA, 2015, p. 25).

Ao lado da potencial restrição de direitos individuais, outro traço relevante da atividade policial é a possibilidade de uso simbólico ou efetivo da força. Como tal exercício se dá em situações concretas e permeadas pela imprevisibilidade, ele também carrega uma inevitável componente discricionária. No entanto, a limitação de direitos individuais e uso da força em nome de interesse coletivo, deve respeitar padrões de legitimidade adequados ao paradigma do Estado Democrático de Direito:

Obviamente, não é qualquer espécie de coerção que é juridicamente admissível. A legitimidade do uso da força pela Polícia ocorre mediante o prévio consenso da comunidade que sofrerá o seu uso, através do processo democrático de atribuição de poderes à Polícia através da lei, e sua progressiva regulamentação a partir dos princípios legais (ÁVILA, 2015, p. 33).

A adequação do padrão de atuação policial aos parâmetros do Estado Democrático de Direito, porém, não tem se mostrado tarefa fácil, de modo que o

desvio policial não é exclusividade do Brasil ou de países periféricos, estando “presente até nos países mais reconhecidos como pacíficos e organizados” (ÁVILA, 2015, p. 57). Embora bastante frequente o argumento de que o desvio policial decorre, sobretudo, do despreparo, da falta de treinamento e de características individuais do policial, isto parece insuficiente para explicar a complexidade e abrangência do fenômeno, tornando necessário observar a concorrência de outras variáveis para esse resultado (LIMA, 2021, p. 73).

No esforço de constituir uma criminologia do desvio policial, Ávila (2015) traça fatores endógenos e exógenos que auxiliam em sua compreensão. Os aspectos endógenos relacionam-se às condições intrínsecas às organizações policiais, ao exercício da atividade de polícia e suas características ocupacionais que exercem pressões para o desvio do padrão normativo legítimo. Os exógenos, por sua vez, extrapolam os limites organizacionais e dizem respeito a demandas sociais externas que estimulam uma atuação policial fora dos marcos legais, fomentando arbitrariedades e buscando sua normalização em prol de um incremento da sensação de segurança (ÁVILA, 2015, p. 60). Tal enfoque aparenta estar mais bem posicionado para a análise do fenômeno, uma vez que abdica de um olhar individualizante, voltado ao psiquismo e aos atributos morais do policial, enquanto privilegia uma abordagem mais estrutural e sociológica das organizações e da própria dinâmica social. Nesse sentido, Battibugli (2009) ressalta a relevância do conceito de cultura policial para se compreender valores e práticas institucionais que integram a identidade desses profissionais:

Cada corporação policial tem um sistema de valores próprio que forma uma verdadeira cultura institucional. A cultura engloba o modo de vida de uma sociedade: crenças e ideias, instituições e sistemas, leis e costumes. Da mesma forma, a cultura policial representa um conjunto de valores, regras e práticas definidoras de padrão cultural específico, das relações de poder e do perfil da instituição (BATTIBUGLI, 2009, p. 40).

A partir da identificação da cultura policial como aspecto endógeno de um ambiente propício a condutas desviantes, Ávila (2015) sintetiza um conjunto de experiências comuns à socialização dos profissionais da polícia, que exercem influência na conformação desses valores organizacionais compartilhados: 1) Valorização da manutenção da autoridade, visto que a atividade policial é permeada

pelo exercício constante da autoridade e que, circunstancialmente, seu questionamento pode significar um perigo concreto à integridade desse profissional, estabelece-se uma pressão de reação imediata com o objetivo de restaurar prontamente a autoridade desafiada; 2) Risco iminente e antecipação da violência como padrão de interação policial, onde diante de um contexto laboral em que o conflito é uma possibilidade imediata, a violência prévia e muitas vezes gratuita é utilizada como ferramenta de afirmação preventiva de poder e autoridade; 3) Eficiência como valor institucional, em que a atuação voltada para o resultado operacional - “missão dada é missão cumprida” – estabelece uma tendência de legitimação da arbitrariedade ou uso excessivo da força como dano colateral menor necessário diante do fim almejado, além de considerar as garantias dos suspeitos como embaraços à atividade policial, numa racionalidade permeada pelo imediatismo, e, por fim; 4) Omissão de controles e cobrança de resultados, onde a baixa responsividade organizacional em coibir os desvios, aliada à pressão constante por resultados, acaba por reforçar a tolerância ao uso arbitrário e irregular da força (ÁVILA, 2015, p. 68-86).

Além dos elementos endógenos às organizações policiais, relacionados à formação da cultura policial, Ávila (2015) apresenta também aspectos externos às corporações que influenciam os fenômenos do desvio. Relacionam-se à forma como as demandas por segurança pública – ou ao menos a percepção de seu incremento – são representadas socialmente. Diante de uma sensação de riscos sociais crescentes, as demandas securitárias acabam por ganhar relevância e legitimidade política, elevando a tensão entre eficiência e respeito aos direitos fundamentais no âmbito da atividade policial, propiciando, assim um ambiente social fértil para a convivência com arbitrariedades (ÁVILA, 2015, p. 140).

Pode-se relacionar o desvio policial também a fatores sociológicos mais amplos, às estruturas de disputa e exercício de poder em uma determinada sociedade, sua conformação de classes e à seleção de quais grupos étnico-sociais são etiquetados como destinatários preferenciais das políticas de controle. Nesse sentido, compreendendo a atividade policial como sendo em grande parte voltada ao processo de criminalização secundária:

Quando as seleções criminalizantes de diversos sistemas são comparadas, observam-se diferentes graus e modalidades das mesmas. A seletividade é mais acentuada em sociedades estratificadas, com maior polarização de

riqueza e escassas possibilidades de mobilidade vertical, o que coincide com a atuação mais violenta das agências de criminalização secundária. Entretanto, a mesma coisa também se observa em outras sociedades que, embora não correspondam a essa caracterização, internalizam arraigados preconceitos raciais ou os desenvolvem a partir de um fenômeno imigratório (ZAFFARONI et al., 2003, p. 50).

A amplitude da atividade policial e a multiplicidade de fatores internos e externos que influem sobre seu exercício propiciam a existência de modalidades variadas de desvio. A título exemplificativo, apresenta-se a seguinte proposta de classificação feita por Ávila (2015): 1) Violência Policial, que engloba o uso excessivo da força, ilegalidades de eficiência, castigo (ou justiça policial), desrespeito e violência gratuita; 2) Corrupção, entendida como a corrupção tolerada (light), a extorsão e o envolvimento no crime organizado; 3) Fraudes Investigativas, compreendendo a falsa incriminação de suspeito, a falsa incriminação por retaliação, o acobertamento de desvios policiais e acobertamento de terceiros, e; 4) Omissões Policiais, constituídas pela desestrutura, incompetência e pelas omissões dolosas (ÁVILA, 2015, p. 134-139).

Delineados os contornos gerais da atividade policial, de alguns dos fatores que a tornam constantemente permeável à prática de arbitrariedades e algumas breves considerações sobre o desvio policial, é possível avançar para a discussão sobre a necessidade do seu controle no Estado Democrático de Direito.

2.2 A NECESSIDADE DO CONTROLE DA ATIVIDADE POLICIAL NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

O Estado Democrático de Direito pode ser compreendido, em linhas gerais, como um compromisso de realização de direitos fundamentais, caracterizado centralmente pela limitação legal ao exercício do poder. Trata-se de ordenamento constitucional no qual a atuação do poder público encontra-se estritamente cingida não apenas à letra da lei, mas a um modelo de legalidade orientado à efetivação dos direitos fundamentais inscritos nas normas constitucionais, tanto em relação aos seus conteúdos, quanto aos procedimentos nelas prescritos (CASARA, 2017, p. 19).

No Estado Democrático de Direito, pode-se dizer que há uma estreita relação entre finalidade, legalidade e legitimidade. Os atos estatais, sobretudo os restritivos de direitos, só podem ser considerados legítimos se circunscritos aos parâmetros legalmente autorizados e, ainda, tal legalidade só se considerará válida no arcabouço teórico-normativo do Direito se consoante à finalidade mais ampla de concretização de direitos fundamentais constitucionalmente dispostos. Nesse sentido:

No Estado Democrático de Direito busca-se limitar os espaços de arbítrio e opressão, em especial em razão da incidência do princípio da legalidade estrita. Por legalidade estrita entende-se a técnica legislativa que se dirige a disciplinar e limitar o mais rigidamente possível o exercício dos poderes estatais e, principalmente, a violência institucional, por meio da determinação normativa de seus pressupostos.

A legalidade estrita exige uma produção legislativa dotada de referências empíricas para que seja possível a sua aplicação a partir de eventos ou proposições verificáveis (CASARA, 2017, p. 20).

Tais disposições impõem consequências práticas ao Estado quanto à ingerência sobre as liberdades individuais. Além de legitimidade e legalidade, Ávila (2015) elenca outros princípios que visam dar concretude à limitação ao exercício do poder público em relação aos particulares, a saber: Separação de poderes para assegurar fiscalização recíproca, sujeitando o cumprimento das leis a controle e fiscalização mútua entre os poderes, de natureza política, administrativa, jurisdicional e social, por meio de sua competência orgânica, por órgãos especificamente estabelecidos para esse fim e pela sociedade civil; Proteção Jurídica, como disponibilidade de instrumental acessível ao cidadão e apto para resguardá-lo contra eventuais arbitrariedades sofridas, sobretudo por meio do Poder Judiciário, e; Responsabilização do Estado e de seus agentes que incorram em excessos, como repressão à prática de ilegalidades e restauração da justiça (ÁVILA, 2015, p. 191-192).

A necessidade de se assegurar legalidade, legitimidade, fiscalização e controle, proteção jurídica e responsabilização contra arbitrariedades por parte do Estado, assume contornos críticos quanto à atividade policial, apontando para a imprescindibilidade de seu controle externo. Primeiro, pelas características inerentes ao seu exercício anteriormente expostas, como a possibilidade do uso da força como instrumento próprio de atuação, o grau de discricionariedade dela decorrente, as

situações concretas de perigo, a imprevisibilidade que envolve e a socialização de seus agentes numa cultura propícia ao desvio. Em segundo lugar, a natureza dessa atividade comporta em si mesma tensões referentes à restrição de direitos fundamentais, seja na perspectiva de fazê-lo legitimamente em prol do interesse coletivo de segurança pública, seja no aparente dilema operacional que opõe direitos fundamentais e eficiência. Em terceiro lugar, Zaffaroni et al. (2003, p. 50) alerta para a tendência à atuação seletiva da polícia, que condicionada às próprias limitações operacionais, tende a substituir seus objetivos por uma reiteração ritual, fazendo o que se mostra mais simples, acabando por exercer uma seleção por fatos grosseiros e pessoas mais vulneráveis à criminalização, pois desprovidas de poder político, econômico e comunicacional, lesando o princípio da isonomia (art. 5º, CRFB/1988) (BRASIL, 1988).

No plano jurídico, é óbvio que esta seleção lesiona o princípio da igualdade, desconsiderado não apenas perante a lei mas também na lei. O princípio constitucional da isonomia é violável não apenas quando a lei distingue pessoas, mas também quando a autoridade pública promove uma aplicação distintiva (arbitrária) dela (ZAFFARONI et al., 2003, p. 45-46).

Por fim, além da possibilidade latente de lesão a direitos fundamentais decorrente da atividade policial, é preciso considerar a necessidade de seu controle pelo potencial deletério a diversas dimensões do Estado Democrático de Direito. A reiterada prática de arbitrariedades por parte de agentes do Estado o retira da posição de garantidor da segurança e o transforma em fator de insegurança para a sociedade.

2.3 O CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL NO BRASIL

No Brasil, o controle externo da atividade policial ganha especial relevo e status constitucional no âmbito dos debates da Assembleia Nacional Constituinte de 1987. Ressalte-se que o país vivia um momento de superação, ainda que incompleta, de uma ditadura cívico-militar que durou mais de duas décadas. Nesse período, a segurança pública foi estruturada como um aparato repressivo voltado à neutralização do “inimigo interno”, adotando-se um padrão de atuação policial responsável por

graves violações aos direitos humanos, tais como execuções, torturas e desaparecimentos forçados.

Para Ávila (2015, p. 426), os trabalhos da Constituinte foram permeados pelo ambiente político de uma sociedade ciosa por estabelecer um novo paradigma de segurança pública, que rompesse com os “porões da ditadura” e apontasse para uma perspectiva condizente com a consolidação de um Estado Democrático de Direito. É nessa esteira que se dá a constitucionalização do controle externo da atividade policial, sob a competência de um novo Ministério Público, que passa, a partir de 1988, a compor o desenho institucional do Estado brasileiro na qualidade de verdadeiro fiscal do projeto constitucional.

Nesse arranjo, o Ministério Público passa a ser incumbido, ao mesmo tempo, da titularidade da ação penal pública (art. 129, I, CRFB/1988), de zelar para que o Estado e seus agentes respeitem os direitos assegurados pela Constituição (art. 129, II, CRFB/1988), de exercer o controle externo da atividade policial (art. 129, VII, CRFB/1988), de requisitar investigações e instaurar inquéritos policiais (art. 129, VIII, CRFB/1988) (BRASIL, 1988). Isso criou as condições necessárias para que o Ministério Público pudesse desenvolver o controle externo tanto no âmbito da sua atuação na persecução penal, de forma difusa, nos processos em que opera como titular da ação penal pública, quanto de forma extraprocessual, concentrada, como fiscal da sociedade com mandato específico sobre a atividade policial. Para Ávila (2015), de modo concreto, o controle externo da atividade policial pelo Ministério Público:

Significa uma atividade continuada de controlar a atividade policial para assegurar que ela se realize dentro do padrão constitucional de respeito aos direitos fundamentais, e atuação não arbitrária dentro da legalidade, de forma a assegurar o cumprimento da dupla função constitucional da Polícia e, de forma mais ampla, do Sistema de Justiça Criminal: ser eficiente na promoção da segurança pública, tanto na prevenção de crimes quanto na responsabilização dos eventuais infratores penais, e ao mesmo tempo realizar essa atividade de forma a conter as possíveis arbitrariedades do próprio Estado, realizando-se a efetiva conciliação dos diversos interesses em jogo no âmbito da promoção da proteção dos direitos fundamentais. Essa atividade do Ministério Público de controle continuado da atividade policial é um aspecto intrínseco do conceito de Estado Democrático de Direito no Brasil (ÁVILA, 2015, p. 437).

A Lei Complementar nº 75/1993, que dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União, já em seu artigo 3º estabelece as diretrizes programáticas da atuação da instituição no controle externo da atividade policial (BRASIL, 1993). Uma leitura apressada, talvez burocrática, do texto das alíneas a a e pode fazer parecer que se está diante de platitudes do ordenamento constitucional de 1988. No entanto, um olhar mais detido faz perceber que a dicção legal cria compromissos bastante sérios para o Ministério Público e para o próprio controle da atividade policial como projeto de adesão do Sistema de Segurança Pública ao Estado Democrático de Direito.

Evoca-se o respeito aos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, o que coloca em perspectiva que esse controle deve estar comprometido com a construção de uma sociedade “livre, justa e solidária”, profundamente empenhada na erradicação da pobreza, marginalização ou desigualdade social, além de disposta a promover o bem de todos, sem qualquer tipo de opressão discriminante. O respeito “aos princípios informadores das relações internacionais” rememora as responsabilidades do Estado brasileiro com a ordem jurídica internacional, seus organismos e aos acordos que pactua em prol do esforço coletivo global de proteção aos direitos humanos.

Além da preservação da ordem pública e do patrimônio público, a incolumidade das pessoas também é apresentada como um dos objetivos do controle externo da atividade policial. O forte apelo à ordem e à proteção do patrimônio, patrocinado por algumas tendências políticas e hermenêuticas, constitui uma justificativa habitual para as ilegalidades de eficiência. Desse modo, não é redundante recordar que o controle externo tem, entre outras finalidades, preservar a incolumidade das pessoas. Nesse sentido, a leitura do referido dispositivo em conjunto com a vedação à tortura, tratamentos desumanos ou degradantes (art. 5º, III, CRFB/1988) (BRASIL, 1988) não deixa margem de legitimidade para qualquer modelo de atuação estatal que instrumentalize a dignidade da pessoa em favor de um padrão de eficiência extrajurídico.

O compromisso com a prevenção, correção das ilegalidades e do abuso de poder, traz à baila a falibilidade e corruptibilidade dos agentes estatais. Sujeitos às vicissitudes da condição humana, seu poder não emana de atributos morais excepcionais, mas sim de delegação estrita do ordenamento jurídico. Não se trata,

portanto, de um poder inerente ao indivíduo, que não pode dele dispor segundo sua conveniência pessoal. Antes, decorre da investidura em cargo público, sujeito a limitação, fiscalização, controle e inclusive sanção caso se desborde dos parâmetros legais de seu exercício. O dispositivo, assim, aponta para um olhar sobre a adesão em si da atuação das instituições e agentes da segurança pública ao paradigma constitucional.

A indisponibilidade da persecução penal, evocada pela alínea d do art. 3º da Lei Complementar nº 75/1993 (BRASIL, 1993) como uma das balizas do controle da atividade policial, reafirma o sistema acusatório e a competência inusurpável do Ministério Público diante da ação penal pública, com relevantes efeitos na sua relação com a polícia em sede investigativa. Embora o Código de Processo Penal confira formalmente à polícia a atividade de investigação, esta realiza-se com a finalidade de servir aos trabalhos do titular da persecução penal em juízo. Considerando-se, concomitantemente, o referido dispositivo com a capacidade de requisitar investigações e instaurar inquérito policial (art. 129, VIII, CRFB) (BRASIL, 1988), observa-se que o ordenamento jurídico brasileiro confere ao Ministério Público verdadeiro controle mediato da atividade investigativa (ÁVILA, 2015). Dito de outro modo, a indisponibilidade da persecução penal abrange tanto a competência formal do Ministério Público como titular da ação penal, corolário do sistema acusatório, quanto as ferramentas institucionais necessárias para assegurar tal indisponibilidade em relação à polícia, em âmbito investigativo.

O art. 3º da Lei Complementar nº 75/1993 (BRASIL, 1993), portanto, fornece elementos para a compreensão de duas dimensões inerentes ao controle externo da atividade policial no Brasil. A primeira, nas alíneas a a c, remete às funções do Ministério Público como garante e fiscal da ordem constitucional, coibindo abusos e arbitrariedades, podendo ser caracterizada como fiscalização da legalidade. A segunda deriva dos efeitos da indisponibilidade da persecução penal, que colocam o Ministério Público na posição de direção mediata da investigação. Como interessado no êxito da atividade investigativa, da qual depende o sucesso de sua atuação em juízo em âmbito criminal, cabe ao Ministério Público atuar, em sede de controle externo, pela garantia de sua eficiência (ÁVILA, 2015, p. 411).

Como fiscalização da legalidade, o controle externo da atividade policial deve buscar, portanto, a conformação da atuação policial ao padrão constitucional de

respeito aos direitos e garantias fundamentais, a inviolabilidade e vedação de instrumentalização da dignidade humana (ilegalidades de eficiência), protegendo o cidadão de eventual arbitrariedade por parte de agentes do Estado. No mesmo sentido, ao manter a atuação de agências e agentes estatais da segurança pública nas estritas balizas conferidas pelos mandamentos legais, o controle externo opera (ou restabelece) a conexão da atividade policial com o fundamento de sua legitimidade, ou seja, a própria legalidade.

Como garantia de eficiência, o controle externo funciona como meio material para que a indisponibilidade da persecução penal manifeste-se não apenas em juízo, mas também ao longo de toda a atividade investigativa, cabendo ao Ministério Público tanto a direção mediata das investigações quanto o poder de orientar o aperfeiçoamento da atividade policial, com vistas à concretização da segurança pública como direito social coletivo:

O Ministério Público é o destinatário final do trabalho policial investigativo e, como tal, cada um dos membros do Ministério Público que atuam na área criminal é um fiscal da atividade policial no âmbito de cada uma das diligências policiais que lhes são apresentadas, devendo fiscalizar não apenas a eficiência da atividade policial, mas também e especialmente sua adesão ao modelo legal (ÁVILA, 2015, p. 411).

A Lei Complementar nº 75/1993 elucida que o Ministério Público dispõe de medidas judiciais e extrajudiciais para exercer o controle da atividade policial. O dispositivo confere ao órgão, por exemplo, o livre ingresso em estabelecimentos policiais e prisionais (art. 9º, I), acesso a documentos que digam respeito à atividade-fim policial (art. 9º, II), exigir providências para corrigir omissões, ilegalidades e abuso de poder (art. 9º, III), requisitar abertura de inquérito para investigar atos especificamente ligados à atividade policial (art. 9º, IV), bem como promover ação penal contra abuso de poder (art. 9º, V). Outra prerrogativa que bem ilustra o poder do Ministério Público de exercer o controle externo é a necessidade de imediata comunicação de qualquer prisão ao órgão (art. 10) (BRASIL, 1993).

A regulamentação realizada pela Resolução nº 20, de 28 de maio de 2007, do Conselho Nacional do Ministério Público, além de reafirmar e detalhar algumas das orientações genéricas contidas na Lei Complementar nº 75/1993, institui a forma como o controle externo da atividade policial deve ser exercido pela instituição. A

modalidade difusa é exercida por todos os membros com atribuição criminal, nos procedimentos sob sua supervisão. Já a concentrada opera-se a partir de membros com atribuição específica para realizar o controle externo da atividade policial (art. 3º I e II) (BRASIL, 2007).

O controle difuso ou processual realiza-se, portanto, na atividade ministerial de direção mediata da investigação, na qual cabe aos membros do Ministério Público com competência criminal um duplo dever de analisar a legalidade e a eficiência das diligências policiais no âmbito dos processos em que atuam. Por meio dessa supervisão cabe operar o controle externo tanto como fiscal da legalidade da atuação da polícia, quanto, concomitantemente, como titular da ação penal pública, verificar a eficiência e resolutividade dos procedimentos empregados na investigação, de modo que esta produza informações e provas fiáveis e úteis para o exercício da persecução penal em juízo (ÁVILA, 2015).

São diversas as diligências investigativas em âmbito processual que ensejam a restrição de direitos fundamentais, sobre as quais o Ministério Público deve exercer o controle externo posterior. Ávila (2015, p. 787) chama a atenção, sobretudo, para aquelas as quais não estão sujeitas a prévio controle judicial e que são de iniciativa própria da polícia. A inspeção do local do crime (art. 6º, I, CPP), quando se trata de domicílio, só pode ser executada de forma autônoma pela autoridade policial durante a vigência do estado flagrancial, caso contrário, necessita da autorização do morador ou de autorização judicial de busca e apreensão. De igual modo, a prisão em flagrante ocorrida fora do domicílio não autoriza automaticamente a polícia a realizar diligências de busca e apreensão na residência do detido.

Em situação semelhante, o interrogatório figura como um dos momentos de grande vulnerabilidade em relação ao excesso policial em sede investigativa. Isso por tratar-se de diligência que carrega grande importância na aquisição de informações úteis para o trabalho da polícia, seja na elucidação de linhas investigativas, na localização de outras provas, ou pela obtenção da própria confissão do investigado (ÁVILA, 2015, p. 793). Assim sendo, trata-se de ato que requer um olhar atento do controle externo na fase processual.

A condução coercitiva expressa limitação, ainda que temporária, da liberdade de locomoção, de modo que o controle externo difuso deve averiguar o cumprimento

de seus pressupostos, assegurando sua legalidade. Compreendem os pré-requisitos da condução coercitiva:

- (i) Prévia intimação pessoal do conduzido, validamente autorizada, com a advertência expressa de que sua ausência ensejará a condução coercitiva;
- (ii) Ausência de justificativa do não comparecimento inicial do conduzido;
- (iii) Ser o inquirido um sujeito passível de condução coercitiva e
- (iv) Autoridade competente para expedir a ordem de condução coercitiva (ÁVILA, 2015, p. 878).

Sem adentrar num rol exaustivo de todas as diligências policiais que podem ser objeto do controle externo em sede processual ou difusa, resta demonstrada a importância da atuação dos membros ministeriais nessa atividade durante a direção mediata da fase investigativa. Para Ávila (2015, p. 324), boa parte das arbitrariedades e excessos cometidos pela polícia no curso de uma investigação criminal constituem “atalhos” ou “ilegalidades de eficiência”, ou seja, desvios considerados menores no contexto da subcultura policial, sendo por ela admissíveis em vista do seu aproveitamento concreto para a elucidação da “verdade real”. Diante disso, uma ação proativa do Ministério Público conta com o princípio da inadmissibilidade de provas ilícitas (art. 5º, LVI, CRFB/1988) como potente ferramenta do controle externo, seja, por um lado, assegurando a adequação das diligências ao devido processo legal e ao paradigma constitucional, seja, por outro, utilizando a nulidade como sanção processual que desencoraje um padrão policial conivente com as ilegalidades de eficiência (ÁVILA, 2015, p. 1.038).

A modalidade concentrada, ou extraprocessual, por sua vez, opera a partir de membros e estruturas especializadas do Ministério Público, voltadas ao controle externo da atividade policial (art. 3º, II, Res. 20/2007, CNMP) (BRASIL, 2007). A título de exemplo, no Distrito Federal, a Portaria nº 799/1996, do MPDFT cria e instala o Núcleo de Investigação Criminal e Controle Externo da Atividade Policial, vinculado ao Gabinete do Procurador-Geral de Justiça, sendo composto por um Procurador de Justiça e até três Promotores. Em linhas gerais, a Portaria orienta a atuação do Núcleo no sentido de realizar visitas, inspeções, análises documentais e registros de diligências policiais de forma independente, sem prejuízo da atuação dos membros com competência criminal no controle difuso. O controle concentrado trata-se, portanto, de um trabalho voltado à auditoria permanente do padrão real de atuação

policial, com vistas ao seu aperfeiçoamento, correção de inadequações e prevenção de falhas futuras, por um lado e, por outro, consiste na busca pela responsabilização de eventuais desvios (ÁVILA, 2015, p. 414).

Como auditoria contínua do exercício concreto da atividade policial, o controle concentrado dispõe da possibilidade de acesso irrestrito para realizar visitas periódicas nas instalações policiais ou prisionais, nas quais há a oportunidade de inspecionar sua estrutura física, condições ambientais de salubridade para agentes e detidos, bem como de sua capacidade operacional instalada em termos de recursos materiais e humanos. Além disso, as visitas viabilizam a análise, in loco, da documentação e dos registros atinentes à atividade-fim policial, nos termos do art. 4º, da Resolução nº 20 de 2007, do Conselho Nacional do Ministério Público:

II – examinar, em quaisquer dos órgãos referidos no inciso anterior, autos de inquérito policial, inquérito policial militar, autos de prisão em flagrante ou qualquer outro expediente ou documento de natureza persecutória penal, ainda que conclusos à autoridade, deles podendo extrair cópia ou tomar apontamentos, fiscalizando seu andamento e regularidade;

III – fiscalizar a destinação de armas, valores, substâncias entorpecentes, veículos e objetos apreendidos;

IV – fiscalizar o cumprimento dos mandados de prisão, das requisições e demais medidas determinadas pelo Ministério Público e pelo Poder Judiciário, inclusive no que se refere aos prazos;

V – verificar as cópias dos boletins de ocorrência ou sindicâncias que não geraram instauração de Inquérito Policial e a motivação do despacho da autoridade policial, podendo requisitar a instauração do inquérito, se julgar necessário;

VI – comunicar à autoridade responsável pela repartição ou unidade militar, bem como à respectiva corregedoria ou autoridade superior, para as devidas providências, no caso de constatação de irregularidades no trato de questões relativas à atividade de investigação penal que importem em falta funcional ou disciplinar;

VII – solicitar, se necessária, a prestação de auxílio ou colaboração das corregedorias dos órgãos policiais, para fins de cumprimento do controle externo;

VIII – fiscalizar cumprimento das medidas de quebra de sigilo de comunicações, na forma da lei, inclusive através do órgão responsável pela execução da medida (BRASIL, 2007).

A fiscalização empreendida em sede de controle externo extraprocessual dispõe ainda de outras fontes para auditar o trabalho policial. De acordo com Ávila (2015, p. 1.160), a abertura de um canal ao público para recebimento de reclamações de desvios, bem como a análise e investigação de tais ocorrências constituem

importante matéria-prima na identificação de padrões desviantes e sua oportuna correção.

Uma vez detectadas falhas, defeitos ou irregularidades pelo órgão controlador, este poderá expedir recomendações e requerer diligências buscando seu saneamento e o aperfeiçoamento da prestação da atividade policial (art. 4º, IX, Res. Nº 20/2007, CNMP) (BRASIL, 2007). Caso se verifique o descumprimento injustificado das referidas recomendações e requisições, o Ministério Público dispõe da competência para ajuizar ação de improbidade administrativa para apuração de responsabilidades (art. 4º, §2º, Res. Nº 20/2007, CNMP) (idem, 2007). A tutela judicial é, portanto, ferramenta cogente às mãos do controlador para garantir a efetividade dos encaminhamentos que forem por ele adotados em consequência do trabalho de auditoria da atividade policial.

Outra dimensão do controle extraprocessual concentrado é a responsabilização por eventuais desvios. As hipóteses de sanção disciplinar administrativa foram retiradas do âmbito de atuação do Ministério Público (art. 7º, III, LC nº 75/1993), cabendo às instâncias de controle interno (Corregedorias de Polícia e congêneres). No entanto, órgão de controle dispõe de plena atuação na esfera criminal para coibir ilícitos de natureza penal cometidos por agentes no exercício da atividade policial. Para Ávila (2015, p. 1.099), embora haja a vedação de interferência na disciplina administrativa, o trabalho de controle externo não fica prejudicado, uma vez que os desvios policiais mais lesivos já configuram condutas típicas e, os de menor lesividade, geralmente estão compreendidos no abuso de autoridade ou na improbidade administrativa, todos inscritos na competência do Ministério Público. Seja por meio da auditoria do trabalho policial, seja na responsabilização de desvios concretos cometidos por policiais, o controle extraprocessual dispõe de mecanismos tanto para reprimir ilícitos quanto para baixar diretrizes com vistas à adequação da atividade policial ao paradigma legal.

Os elementos apresentados até então permitem visualizar os contornos do programa do controle externo da atividade policial no Brasil. A competência constitucional inequívoca do Ministério Público como controlador evidencia-se seja por sua qualidade como fiscal da ordem democrática, seja por sua atribuição específica de titular da ação penal pública. De igual modo, os objetivos do controle também se mostram bem demarcados, voltados a uma dupla adequação da atividade policial ao

paradigma constitucional tanto na perspectiva da legalidade (prevenção e repressão a arbitrariedades, proteção aos direitos humanos), quanto na dimensão da eficiência (efetivação da segurança pública como direito social coletivo). As modalidades de exercício do controle, derivadas da competência e organização próprias do Ministério Público, apresentam-se na forma difusa (processual), a partir da atuação como titular da ação penal, e concentrada (extraprocessual), por meio de órgãos com atribuição específica para tal fim.

3 CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL: TENSÕES E CONTRADIÇÕES

Conforme observado anteriormente, o controle externo da atividade policial sob titularidade do Ministério Público possui estrutura bem assentada no ordenamento constitucional e legal brasileiro, sendo inequívoca sua necessidade, seus objetivos, sua competência, as modalidades nas quais é exercido, bem como as ferramentas das quais dispõe o controlador para executá-lo. Apesar disso, sua implantação e exercício prático não se dá sem tensões, contradições e limites em várias ordens.

A realidade impõe ao controle externo lacunas normativas, disputas corporativas, deficiências institucionais e operacionais, tanto nas polícias quanto no próprio Ministério Público, de modo que mesmo diante de sua imprescindibilidade para assegurar a adesão do trabalho policial aos padrões constitucionais de legalidade e eficiência, sua efetivação ainda pode ser considerada aquém do status e da relevância programados pelo ordenamento jurídico.

Tratar-se-á, nessa etapa, de discutir algumas das tensões e contradições mais evidentes no que concerne ao funcionamento concreto do controle externo. Serão elucidados elementos sensíveis relacionados a possíveis lacunas normativas, bem como limites e contradições presentes no trabalho das polícias e do Ministério Público. A fim de contextualizar o padrão real de atuação policial no Brasil, será apresentado breve histórico de violações e abusos policiais graves nas últimas três décadas. Por fim, abordar-se-á como a falha na investigação e na responsabilização de agentes estatais envolvidos nesses incidentes repercute perante o Sistema Interamericano de Direitos Humanos, a partir do caso Favela Nova Brasília vs. Brasil.

3.1 TENSÕES E DIFICULDADES NO EXERCÍCIO DO CONTROLE EXTERNO

3.1.1 Lacunas legislativas e indeterminação jurídica

Uma noção subentendida no conceito de controle externo é a existência de parâmetros legais que permitam a aferição da atuação de algum órgão, ou da conduta de um agente a partir de balizas as mais concretas possíveis. Além disso, especificamente em se tratando da atividade policial, está-se diante de um fazer

estatal onde a possibilidade de uso da força, da restrição de liberdades e de direitos fundamentais fazem parte de sua própria natureza. Assim sendo, é desejável que tal atividade esteja adequada ao princípio da legalidade, tanto formal quanto materialmente, o que se alcança quando a norma estabelece pressupostos de fato, efeitos jurídicos e a forma de execução dos atos. Assim, os pressupostos de fato dizem respeito às situações concretas que ensejem a ação policial, os efeitos jurídicos se relacionam ao tipo de diligência cabível em tal situação e, a forma de execução compreende os procedimentos operacionais legalmente autorizados no âmbito de determinada diligência (ÁVILA, 2015, p. 327).

A ausência de uma regulamentação da atividade policial que consiga dar efetividade ao princípio da legalidade prejudica não apenas o controle externo, mas a própria legitimidade na atuação da polícia. De um lado, o cidadão não possui a segurança jurídica dos limites, por exemplo, de uma abordagem policial: quais são seus direitos e deveres diante de uma intervenção policial? Ao que está obrigado e ao que não pode ser constrangido? A contraparte desta insegurança jurídica também reside no lado do policial, sem clareza do que lhe autoriza a lei, do cabimento e do procedimento a ser adotado numa situação concreta, o que dificulta o trabalho policial ao mesmo tempo em que a ampla margem de discricionariedade não positivada é ambiente fecundo à prática de arbitrariedades (ÁVILA, 2015). Por fim, dificulta-se também o trabalho de controle externo, uma vez que se coloca verdadeira impossibilidade de verificar a adequação de determinados procedimentos sem a existência de uma referência legal suficiente.

Segundo Ávila (2015, p. 237), observa-se no Brasil a ausência de uma lei relativa à atuação policial que atenda à concretização do princípio da legalidade, nas dimensões requeridas pelo Estado Democrático de Direito. E não só. A própria regulamentação existente dos atos de polícia está inserida num contexto de grande indeterminação valorativa, composta por conceitos jurídicos abertos e imprecisos, alargando a discricionariedade policial para além do necessário e do desejável, justamente num campo sensível a arbitrariedades e violações de direitos fundamentais. Alguns exemplos são:

(a) o conceito de “informação procedente” para abertura de IP, e, portanto, os limites das averiguações preliminares (CPP, art. 5º, § 3º);

- (b) o conceito de “motivo justo” para justificar a condução coercitiva da vítima (CPP, art. 201, § 1º) ou de “motivo justificado” para a condução coercitiva da testemunha (CPP, art. 218);
- (c) o conceito de “fundadas razões” para a realização da busca domiciliar (CPP, art. 240, § 1º), “fundada suspeita” para a revista pessoal (CPP, art. 240, § 2º e art. 244);
- (...)
- (e) o conceito de “desobediência” e “recalcitrância” para justificar o arrombamento da porta e o uso da força no curso de uma busca domiciliar (CPP, art. 245, §§ 2º e 3º) ou no curso de uma diligência de prisão (CPP, art. 293);
- (f) o conceito de “colher todas as provas que servirem para o esclarecimento do fato e suas circunstâncias” como uma grande autorização legal para a condução da atividade de investigação criminal (CPP, art. 6º, III);
- (...)
- (r) o conceito de “fundada suspeita” para justificar a manutenção da prisão em flagrante delito após a lavratura do APF (CPP, art. 304, § 1º) (ÁVILA, 2015, p. 332-335).

Desse modo, as lacunas legislativas e a indeterminação jurídica presente na regulamentação da atuação policial se apresentam como primeira dificuldade para a efetivação do controle externo da atividade policial.

3.1.2 Problemas no âmbito das polícias

Há também nas polícias dificuldades que se apresentam relacionadas ao controle externo de sua atividade. Sem adentrar nos aspectos específicos da subcultura policial e como esta engendra toda uma subjetividade ocupacional – eventualmente suscetível a determinado padrão desviante – observar-se-á alguns dos elementos presentes no cotidiano policial brasileiro que trazem impactos negativos ao controle externo.

Um deles diz respeito a uma espécie de conflito institucional entre a Polícia Civil e o Ministério Público em relação à competência sobre a direção da atividade investigativa. Machado (2014, p. 114-115) evidencia os pontos de atrito presentes nas percepções recíprocas entre delegados e promotores de justiça, nas quais os delegados se ressentem das “intromissões” do Ministério Público na investigação, apontam que a ausência de formação dos promotores na área investigativa gera um déficit de compreensão do trabalho policial, seus saberes e limitações materiais, o

que, por consequência, resultaria em requisições consideradas descabidas. Os promotores, por sua vez, queixam-se de uma sobreposição de atribuições entre os órgãos ministeriais e os delegados de polícia, que estariam, de certa forma “sobrando” na estrutura investigativa, reivindicando a competência de dirigir as investigações. Além disso, os promotores também avaliam a falta de preparação dos delegados de Polícia Civil para investigar determinados delitos (MACHADO, 2014, p. 115). Independente da verdade ou da verossimilhança que as representações apontem, fato é que o atrito em torno da direção da investigação – ou do poder de investigar – reverbera no relacionamento institucional entre polícia e Ministério Público, impactando na dimensão do controle externo.

Outro aspecto do trabalho policial que dificulta o controle é a ausência, em muitos casos, de formalização e registro das diligências policiais. Tal trabalho é considerado excessivamente burocrático, que drenaria recursos da atividade-fim de investigação e policiamento (ÁVILA, 2015, p. 413). O alto grau de informalidade prejudica sobremaneira o trabalho de auditoria realizado pelo Ministério Público em sede de controle externo, para o qual o devido registro é fundamental. Essa é uma esfera em que os órgãos ministeriais buscam atuar, inclusive, no sentido de garantir a indisponibilidade da persecução penal, sendo frequentes os casos de realização de diligências invasivas da perspectiva dos direitos fundamentais sem que haja inquérito policial instaurado (ÁVILA, 2015, p. 678).

Por fim, outro fator observado nos departamentos de polícia e que impacta negativamente no controle externo é a omissão ou falta de independência dos mecanismos de controle interno. Por sua característica de maior proximidade e capacidade de atuação disciplinar direta sobre os pequenos desvios, o controle interno realizado por supervisores e corregedorias de polícia tende a possuir maior efetividade na adequação do padrão real de ação policial. No entanto, seja a partir de lealdades corporativistas espúrias advindas da subcultura policial, da falta de independência dos encarregados do controle interno, ou, até mesmo pelo fato de o reconhecimento de um desvio ser percebido por superiores como mácula para a instituição, tais mecanismos acabam por possuir baixo grau de efetividade, deixando lacunas que prejudicarão o controle externo (ÁVILA, 2015, p. 396-397).

3.1.3 Tensões para o Controle Externo no Ministério Público

Como órgão constitucionalmente legitimado para promover o controle externo da atividade policial, o Ministério Público também enfrenta suas próprias contradições internas. Observá-las é um passo importante na efetivação e aperfeiçoamento do controle, além de fonte de diagnóstico para a correção de rumos e obtenção de insights.

Machado (2014) apresenta algumas representações de membros do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios que atuam na atividade de controle externo, das quais se pode depreender como esta é percebida por seus executores. Tais representações evidenciam preocupações e tensões presentes no fazer cotidiano desses órgãos ministeriais, bem como se deu o contexto de criação e regulamentação do NCAP (Núcleo de Investigação e Controle Externo da Atividade Policial).

A experiência de implantação do NCAP/MPDFT, pelo próprio teor da Portaria nº 799/1996, aponta que no Distrito Federal a articulação do controle externo concentrado se dá a partir da necessidade de se garantir a indisponibilidade da persecução penal diante da polícia investigativa. Constatava-se um alto grau de discricionariedade não permitido desta sobre o objeto, a conveniência e a oportunidade das investigações, a partir da não instauração de procedimentos obrigatórios, bem como o arquivamento de inquéritos sem a devida ciência do Ministério Público. Ao mesmo tempo, a atuação difusa dos órgãos ministeriais com atribuição criminal parecia insuficiente para coibir tal padrão desviante. O contexto evidenciava também uma tensão entre controlador e controlado, consubstanciada num episódio relevante no qual membro do Ministério Público incumbido do controle externo foi impedido de acessar as dependências de uma delegacia de polícia, ocasião na qual o delegado teria dito que controle externo é o que se dá “da porta da delegacia para fora” (MACHADO, 2014, p. 154).

A representação dos promotores do NCAP/MPDFT aponta para o fato de que as tensões decorrentes da atuação no controle externo da atividade policial não se restringem ao campo meramente institucional, gerando desgastes percebidos pessoalmente pelos órgãos ministeriais. O controle incomoda. A indisposição com os controlados, não raro, gera demandas disciplinares aos controladores, além do receio de que animosidades possam escalar para o risco à integridade física (idem, 2014, p. 156). Desse modo, mais que mero desconforto, a resistência percebida da polícia ao controle externo parece configurar-se como entrave significativo ao seu exercício.

Paralelo a esse quadro onde o conflito com os controlados é latente, observa-se também uma tendência de que o controle externo é uma atividade desprestigiada dentro do Ministério Público. Primeiro porque a atuação processual é percebida como prioritária e o controle uma atividade secundária, lida não como parte da missão institucional, mas como um acréscimo de trabalho tomado quase que numa dimensão opcional para alguns:

Uma das questões recorrentes na descrição das atividades desempenhadas pelos membros que integram o NCAP é a ausência de estímulos para integrá-lo e a dificuldade em encontrar promotores de justiça com interesse em participar, o que explicaria, segundo esta visão, porque as promotorias que fazem parte do NCAP foram quase exclusivamente ocupadas por promotores de justiça adjuntos. As representações dos participantes da pesquisa propiciam algumas pistas sobre as expectativas em relação ao exercício desta atribuição constitucional e refletem ceticismo quanto ao exercício desta função (MACHADO, 2014, p. 158).

A experiência do NCAP/MPDFT também apresenta relevante questão institucional para os membros do Ministério Público. A forma de estruturação do núcleo, vinculado à Procuradoria Geral de Justiça, movimenta um debate ativado pela contradição entre, de um lado, a necessidade de se possuir uma estratégia institucionalmente articulada na implementação do controle externo e, do outro, as prerrogativas funcionais dos órgãos ministeriais envolvidos nessa atividade, notadamente a independência funcional (MACHADO, 2014, p. 155-156). Assim, se uma das mais notáveis características do Ministério Público é o alto grau de autonomia, materializada na ausência de hierarquia entre seus membros quanto à atividade-fim, o reverso da moeda é justamente a dificuldade em se estabelecer, a partir desse modelo organizacional, estratégias vinculantes que conformem um padrão mais ou menos uniforme de atuação. Desse modo, a solução de um núcleo vinculado à Procuradoria Geral de Justiça gera percepções discrepantes. Para alguns a avaliação é positiva e vai ao encontro da necessidade de especialização do controle externo dentro da instituição, além de despersonalizar seu trabalho (como visto anteriormente, trata-se de seara bastante conflitiva e com ônus pessoais para os controladores). Para outros, tal configuração fere a independência funcional dos órgãos ministeriais e pode se caracterizar como brecha que possibilita outras violações de prerrogativas (idem, 2014, p. 156). De todo modo, o entendimento não é

consenso e exprime mais uma das tensões presentes para o Ministério Público na implementação do controle da atividade policial.

Outro ponto que merece atenção no âmbito do Ministério Público em relação ao controle externo, sobretudo na modalidade difusa, é o aparente conflito entre o dever de fiscalizar a legalidade da atuação policial na fase investigativa e o interesse processual na persecução penal. Se a racionalidade policial pode engendrar padrões de eficiência tendentes a relativizar determinados desvios, é igualmente possível intuir que o condicionamento ocupacional dos promotores que atuem na área criminal e se constituem como parte nas ações penais possa seguir caminho semelhante. Dito de outro modo, existe uma contradição presente no controle processual difuso, que reside no fato de o responsável por fiscalizar a legalidade de uma diligência policial – e eventualmente declarar sua nulidade em caso de irregularidades – seja também o destinatário final do trabalho realizado pela polícia, de cuja eficiência depende sua atuação em juízo. Em tais circunstâncias, a atuação dita *pro societate*, o controle mediato da investigação e o fato de ser parte processual, comprometida com o sucesso da ação penal, pode colidir com o dever de assegurar os direitos fundamentais do investigado diante de ilegalidades de eficiência, uma vez que tal postura, em concreto, significaria ter de abrir mão de conteúdo probatório relevante para a persecução penal. Para Ávila (2015, p. 1.104), tal contradição pode ser mitigada (1) pelo dever de atuação objetiva do órgão ministerial, (2) pelo fato de o desenho institucional projetado pela Constituição fazer do Ministério Público, em si, uma instituição-garantia, mas, sobretudo, (3) pela possibilidade de especialização que o controle concentrado organizado em núcleos traz, operando certo distanciamento da atividade investigativa direta e possibilitando o surgimento de outra racionalidade operacional.

De fato, tais premissas podem ser consideradas fatores potencialmente capazes de minimizar a tendência de contaminação da fiscalização da legalidade com o interesse processual. No entanto, a conformação de uma atuação institucional comprometida com a adequação da realidade concreta ao paradigma constitucional requer especial atenção sobre eventuais hiatos e contradições que possam existir entre o projeto normativo e a prática das instituições. Nesse caso, a implantação e aperfeiçoamento do controle externo da atividade policial, nos termos descritos, não podem ser satisfeitos tomando-se por pressuposto que o dever de objetividade e de

fiscal da legalidade do órgão ministerial, por exemplo, estarão presentes em sua prática apenas porque a norma assim o determina:

A fim de ganhar legitimidade, as organizações atuam e se estruturam de acordo com as expectativas do entorno. Por isso, os papéis são assumidos e representados ritualmente, a fim de revelar conformidade. Nesse processo ritualístico, em busca da legitimidade, há separação das práticas organizadas das estruturas formais. A seletividade surge no interior das organizações, entre práticas e rotinas, por um lado, e estruturas formais e processos, por outro (MACHADO, 2014, p. 40).

Diante da separação entre as práticas organizadas e as estruturas formais, é relevante que se considere um outro conjunto de fatores e influências que possam vir a condicionar a forma como o controle externo é percebido, internalizado e executado pelos controladores. Quando se fala em condicionantes operacionais, culturais e subjetivas que acabam por formatar uma subcultura policial e todas as consequências concretas dela decorrentes, não se pode desprezar a possibilidade de que algo semelhante venha ocorrer no contexto de atuação do Ministério Público, com potencial igualmente deletério. Tal observação não significa dizer que é possível, por via normativa, fechar todas as brechas pelas quais o padrão de controle externo possa apresentar contradições com a programação legal – até mesmo porque muitas delas estão ligadas a adesões subjetivas que estão fora do alcance de regulamentação. Trata-se, apenas, de reconhecer que o percurso de aprimoramento, densificação e busca de soluções para o controle da atividade policial passa pela observação do seu real funcionamento e das contradições que apresenta. O que não pode se restringir à mera aceitação dos pressupostos normativos que regem a atividade como um dado da realidade.

Um dos fatores críticos para o sucesso do controle externo é “a efetiva adesão dos membros do Ministério Público para a realização do controle externo de forma apropriada” (ÁVILA, 2015, p. 418). Um componente importante dessa adesão passa pela forma como os órgãos ministeriais compreendem como regular ou desviante no padrão de atuação da polícia. Um exemplo de como pode haver relevantes discrepâncias de entendimento se dá em torno das investigações que ocorrem fora do âmbito de um inquérito policial, ou seja, sem formalização que permita o controle adequado:

Com relativa frequência, encontram-se nas fiscalizações em delegacias verdadeiros procedimentos investigatórios que se desenvolvem com simples boletins de ocorrência, por meio de sucessivas ordens de serviço expedidas sem instauração de inquérito. Tal prática é evidentemente nefasta ao controle externo da atividade policial, mas se desenvolve sem o aval do Ministério Público e do Poder Judiciário (GOMES FILHO; PEZZOTTI, 2017, p. 34).

Diante de um quadro de habitual persistência de diligências investigativas promovidas sem a devida formalidade, com evidentes prejuízos ao controle, há indicativo de que a representação policial por mandado de busca e apreensão domiciliar sem prévia instauração de inquérito é considerada ilegal por uma parcela minoritária dos promotores de justiça. Segundo Gomes Filho e Pezzotti (2017, p. 34), apresentando resultado de pesquisa realizada com membros de Ministérios Públicos Estaduais e do MPDFT, somente 25% dos entrevistados avaliou tratar-se de ilegalidade. Para outros 43,3%, trata-se de irregularidade que não afeta nem a investigação, nem a competência do Ministério Público, enquanto para 31,7% dos consultados, não há ilegalidade, sequer irregularidade na referida prática.

Tais dados apontam para um grande desafio para o Ministério Público relativo ao controle externo da atividade policial. Em primeiro lugar, sobre como mitigar as condicionantes ocupacionais que surgem da contradição a persecução penal em juízo e o dever de garantia dos direitos fundamentais nas diligências investigativas. Em segundo, de como conseguir a adesão de seus órgãos a uma perspectiva satisfatória, eficiente e transformadora de controle, em dimensões que muitas vezes são subjetivas e dependentes de fatores outros não alcançáveis apenas pela regulamentação. Por fim, como articular uma ação institucional estratégica, com maior grau de uniformidade e consenso sobre o controle externo, sem que se fira a independência de seus membros. A alternativa dos núcleos especializados no controle concentrado extraprocessual representa avanços para alguns, mas ainda gera debates acerca das prerrogativas dos órgãos ministeriais (MACHADO, 2014, p. 156). Além disso, as maiores dificuldades de adesão apresentam-se no controle difuso, processual, que justamente por seu caráter de maior proximidade com a atividade policial, se mostra como uma das frentes onde seria possível obter os resultados mais efetivos do controle externo (ÁVILA, 2015).

Nota-se que os caracteres de especialização e profissionalização introduzidos a partir das experiências de controle concentrado promovem um outro tipo de racionalidade em relação ao controle processual difuso. Quer dizer, a partir da delimitação do controle externo como objeto de trabalho, passando este a ser percebido como atividade-fim para os órgãos ministeriais com essa incumbência específica, opera-se um certo grau de diferenciação funcional em face dos promotores com atuação na seara criminal, para os quais o controle pode ser internalizado como secundário, ou acréscimo supérfluo de trabalho (MACHADO, 2014, p. 159). A consequência de tal distinção pode se apresentar como diferentes níveis de adesão subjetiva ao compromisso institucional de controle externo: maior entre os órgãos especializados e menor entre os que atuam de modo difuso, no controle mediato das investigações.

Ocorre que, apesar de ambas as modalidades serem relevantes, há limitações de ordem prática ao controle concentrado. Por caracterizar-se, sobretudo, como uma atividade de auditoria, esta fica sujeita à forma como o policial reconstrói a realidade ao fazer relatórios e prestar contas dos seus atos (isso quando tal registro ocorre e sua atuação não fica apenas na informalidade) (ÁVILA, 2015, p. 412-413). Essa característica impõe certo distanciamento temporal, operacional e até mesmo fático do controle concentrado em relação às ocorrências e potenciais desvios. Isso faz do controle difuso, ou seja, da atuação cotidiana na direção indireta das investigações e do acompanhamento do trabalho policial, posição privilegiada para promover a fiscalização mais próxima e imediata. Essa proximidade viabiliza maior capacidade de intervenção, seja em termos de fiscalização da legalidade e garantia dos direitos fundamentais, como também na correção de procedimentos e busca da eficiência. São os órgãos ministeriais com competência criminal, por exemplo, que podem aplicar sanções processuais ao desvio policial ao pugnar pela nulidade de conteúdo probatório obtido de forma ilícita. São também eles os responsáveis pela eficiência da investigação e por representar em juízo pela responsabilização dos policiais que praticam condutas criminosas. Desse modo, o descompasso na adesão subjetiva ao controle externo entre os membros especializados e promotores da área criminal pode fragilizar essa atividade justamente na dimensão em que ela se mostra mais efetiva e necessária. Um controle com forte acento no trabalho de auditoria documental, mas leniente na esfera processual e investigativa, pode adquirir contornos excessivamente

burocráticos e formalistas, ao mesmo tempo em que perde potência como ferramenta de adequação da atividade policial e coibidor de violações de direitos humanos por parte de agentes (e agências) do Estado.

O apontamento de algumas das tensões e dificuldades postas ao controle externo da atividade policial no Brasil demonstra que, apesar dos avanços institucionais ocorridos a partir da Constituição de 1988, ainda persistem hiatos em sua implementação e aperfeiçoamento. De um lado, as lacunas normativas e a indeterminação de conceitos jurídicos relativos à atividade policial, no plano legislativo, apresentam-se como embaraços à própria realização do princípio da legalidade, gerando brechas de discricionariedade não controlada, insegurança jurídica para policiais, controladores e cidadãos. Por outro, a conformação de uma cultura organizacional nas agências policiais, de resistência ao controle, ao registro e à formalização de suas atividades, somada aos conflitos interinstitucionais com o Ministério Público em torno da competência investigativa e o funcionamento muitas vezes omissivo e corporativista das instâncias disciplinares internas, acabam por impor dificuldades adicionais ao exercício do controle externo. Por fim, as contradições presentes no âmbito do próprio Ministério Público também constituem limites à sua atividade de controle da polícia. Destacam-se a aparente dicotomia entre a necessidade de atuação estratégica e a independência funcional dos órgãos ministeriais, a falta de valorização e incentivos aos promotores que possuem essa incumbência específica, os riscos pessoais percebidos por eles no relacionamento com os controlados e o condicionamento ocupacional dos que atuam na seara criminal, que pode levar a uma menor adesão subjetiva e consequente enfraquecimento do controle em sua faceta potencialmente mais prolífica, que é a modalidade difusa.

A partir do diagnóstico preliminar acerca dos entraves institucionais que envolvem o controle externo, avança-se para a observação das consequências que decorrem de quando este é ausente ou insuficiente. No plano concreto, a deficiência no controle aponta para a cristalização de um padrão de atuação policial desviante, que convive cotidianamente com elevados índices de letalidade e violações de direitos humanos, o que se verifica a partir de um olhar sobre a persistência de casos emblemáticos de violência policial na história recente do país. Além disso, as falhas dos mecanismos de controle externo em prevenir e reprimir adequadamente tais

ocorrências possuem efeitos que não se restringem ao plano interno, mas colocam o Brasil em rota de colisão com a ordem jurídica internacional, ao descumprir acordos e tratados internacionais de proteção aos direitos humanos, dos quais é signatário, ocasionando reclamações junto a organismos multilaterais e a busca pela responsabilização do Estado brasileiro por tais violações.

3.2 RELATOS DE VIOLÊNCIAS POLICIAIS NA HISTÓRIA RECENTE DO BRASIL

Para Ávila (2015, p. 87), o cotidiano da atividade policial, imerso numa subcultura organizacional própria, tende a criar uma dualidade entre as regras operacionais, ou seja, o modo como os agentes de fato atua, e, as regras de apresentação, que consistem na forma como esse trabalho é apresentado à sociedade, buscando legitimidade, ainda que aparente, diante de situações que configuram abuso. Nesse sentido:

A pressão institucional pelo desvio, decorrentes dos valores na cultura policial de manutenção da autoridade, a normalização da violência como ferramenta de interação ordinária em áreas socialmente degradadas e a eficiência como um objetivo institucional, aliados à baixa visibilidade da atuação policial, ensinam o policial que é possível desviar do padrão normativo para atingir os objetivos construídos pela cultura policial sem ser punido. Para tanto, criam-se regras de apresentação trabalho policial (ÁVILA, 2015, p. 87).

Ao contrário do que fazem parecer os comunicados oficiais de diversas agências policiais do Estado brasileiro em todo o território nacional, as violações, arbitrariedades e letalidade das forças de segurança estão longe de representarem casos isolados. Tais ocorrências configuram um persistente padrão operacional que se verifica no histórico de atuação dessas corporações, impondo grande desafio aos mecanismos institucionais de controle e à efetivação de um Estado Democrático de Direito no âmbito da segurança pública.

Em outubro de 1992, a intervenção policial ocorrida a pretexto de conter uma rebelião iniciada no Complexo Penitenciário do Carandiru resultou no maior extermínio da história do sistema prisional brasileiro. Mais de trezentos agentes do Estado, fortemente armados, vitimaram ao menos cento e onze custodiados. O coronel Ubiratan Guimarães, comandante da operação e único responsabilizado

criminalmente pelo massacre, não chegou a cumprir sua pena. Dez anos após o ocorrido, elegeu-se ainda deputado estadual por São Paulo sob a legenda “14.111”, numa referência direta às cifras da chacina (DYNA, 2021).

Em julho de 1993, outro incidente envolvendo policiais gerou grande repercussão. O episódio ficou conhecido como chacina da Candelária, na qual três policiais militares da ativa e um ex-PM participaram da morte de oito crianças e adolescentes em situação de rua que dormiam em frente à Igreja da Candelária, no Rio de Janeiro. Além das vítimas fatais, com idades entre 11 e 19 anos, a ação também resultou em dez feridos (DYNA, 2021).

Um mês após a chacina da Candelária, em 29 de agosto de 1993, um grupo de extermínio composto por mais de trinta pessoas, dentre as quais policiais e ex-policiais militares, invadiu casas, estabelecimentos comerciais e assassinou a esmo vinte e um moradores de Vigário Geral, zona norte do Rio de Janeiro. A chacina teria sido motivada pela morte anterior de quatro policiais militares, emboscados por traficantes que atuavam na região. Na ocasião, não houve registro de confronto, bem como nenhuma das vítimas possuía qualquer relação com os fatos anteriores (DYNA, 2021).

Em Eldorado dos Carajás, interior do Pará, ocorreu um caso paradigmático de violência policial no contexto dos conflitos agrários. Em abril de 1996, num ato político pela desapropriação de terras improdutivas para a reforma agrária, trabalhadores sem-terra iniciaram uma marcha de mais de 900 quilômetros até a capital Belém. A polícia militar foi convocada para desobstruir a BR-155. Na ação, o efetivo de 155 agentes da PM-PA assassinou 21 lavradores e deixou vários feridos. Dentre os mortos, dez levaram tiros à queima-roupa e sete foram executados com instrumentos cortantes (foices, facas e facões) (DYNA, 2021).

Em 5 de março de 2002, ocorreu a operação Castelinho, coordenada pelo Grupo de Repressão e Análise aos Delitos de Intolerância (Gradi), da Polícia Militar de São Paulo. A partir do recrutamento de presos e sua utilização como agentes infiltrados, a PM montou uma emboscada contra 12 supostos membros da facção Primeiro Comando da Capital (PCC) numa praça de pedágio. Na operação, que contou com a participação de mais de cem agentes da PM, os 12 suspeitos foram executados, sem confronto. Cerca de 700 tiros foram disparados. Os 50 policiais

denunciados pelo Ministério Público Estadual foram absolvidos pela 2ª Vara Criminal de Itu:

(...) impõe-se a absolvição sumária, em razão da legítima defesa e do estrito cumprimento do dever legal. Todos os demais estavam no local para participar da abordagem e agiram conforme determinação superior. A enérgica reação foi necessária em razão da grande quantidade de criminosos envolvidos e do grande armamento transportado. A conduta dos policiais foi de acordo com o que se espera de profissionais diligentes e zelosos. Pode-se afirmar, seguramente, que a morte das vítimas se deu em razão da conduta delas próprias, em partir para o enfrentamento, estando presentes todos os requisitos para o reconhecimento da legítima defesa. (BRASIL, 2014).

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos, em 2007, acatou pedido de responsabilização do Estado brasileiro em seu relatório de mérito. O caso aguarda julgamento na Corte Interamericana de Direitos Humanos (RAMOS, 2021).

Em agosto de 2015 ocorreu a maior chacina do Estado de São Paulo, fora do ambiente prisional. Policiais militares e guardas civis mataram 23 pessoas nas cidades de Osasco, Barueri e Itapevi. O crime teria ocorrido em vingança à morte de um policial militar e um guarda civil ocorrida dias antes. A seleção dos alvos foi aleatória, em regiões às quais se atribuiu alguma ligação com o caso (DYNA, 2021).

Em maio de 2017, Pau D'arco, no Pará, foi palco de outro massacre envolvendo forças de segurança do Estado e conflitos fundiários no campo. Na ocasião, as polícias civil e militar cumpriam 14 mandados de prisão preventiva contra integrantes no acampamento situado na Fazenda Santa Lúcia. Como resultado da ação, dez trabalhadores rurais sem-terra foram mortos. A versão oficial é de que os agentes de segurança foram recebidos a tiros, o que é contestado por testemunhas e sobreviventes (DYNA, 2021).

Em maio de 2021, durante a pandemia de COVID-19 e com a vigência da decisão liminar na ADPF nº 635, que proíbe operações policiais nas comunidades durante a emergência sanitária, a Polícia Civil do Rio de Janeiro conduziu a Operação Exceptis, no Jacarezinho. A ação deixou ao menos 25 mortos, dentre os quais um policial civil, tornando-se a segunda maior chacina da história do estado. Investigações preliminares e relatos de testemunhas apontam para execuções sumárias de pessoas rendidas, disparos pelas costas e alterações irregulares da cena dos fatos (RAMOS; MENDONÇA, 2021).

O breve sumário, em que pese evidenciar casos relevantes e emblemáticos, representa apenas uma pequena parcela da situação de violência, letalidade policial e violações de direitos humanos por parte do Estado brasileiro. Segundo o Anuário (FÓRUM, 2021, p. 14), no ano de 2020 foram registradas 6.416 mortes decorrentes de intervenção policial no país, o que corresponde a 12,8% de todas as mortes violentas intencionais levantadas no período. No entanto, a informação segmentada por unidade da federação mostra que a proporção das mortes decorrentes de intervenção policial (MDIP) dentre as mortes violentas intencionais (MVI) chega a 31,2% no Amapá, 29,1% em Goiás, 25,4% no Rio de Janeiro, 19,9% em Sergipe e 19,6% em São Paulo. A relação entre MDIP/MVI é utilizada como indicador de proporcionalidade no uso da força e, quando esse valor está acima de 10% aponta para a existência de um padrão abusivo. Outro indicador utilizado na aferição da proporcionalidade do uso da força é a relação entre as mortes decorrentes de intervenção policial (MDIP) e policiais vítimas de crimes violentos letais intencionais (CVLI). Nesse caso, os limites de razoabilidade variam entre 12 e 15 civis mortos para cada policial vitimado. Os dados referentes a todo o território nacional apontam que em 2020, essa proporção chegou a 33,1 civis para cada policial vitimado, sendo que em Goiás a cifra chegou a 210,3 e, no Paraná, a 186,5 (FÓRUM, 2021, p. 59-63). Se por um lado não é possível afirmar que toda morte decorrente de intervenção policial deriva de conduta ilícita, por outro, cifras altamente desproporcionais apontam para um padrão desviante de uso da força.

Dentre as vítimas de morte decorrente de intervenção policial, 78,9% eram negros, 76,2% tinham idade entre 12 e 29 anos e 98,4% eram do sexo masculino. A pesquisa revela ainda que 50 cidades, que abrigam 25% da população do país, concentram 55,8% das ocorrências de MDIP (idem, 2021, p. 63). Retrata-se um cenário onde o fenômeno da letalidade policial opera de forma desigual, incidindo de forma majoritária sobre jovens homens negros nas periferias das grandes cidades.

Como visto anteriormente, a devida investigação e responsabilização pelos desvios é imprescindível para que o controle externo logre êxito na adequação do padrão de atuação policial aos parâmetros legais vigentes (ÁVILA, 2015). Nesse sentido, Misse, Grillo e Neri (2015), ao descrever o percurso das investigações e dos processos referentes a homicídios cometidos por policiais no Rio de Janeiro, exemplifica como as regras de apresentação do trabalho policial, o corporativismo

entre as polícias civil e militar, o condicionamento operacional dos órgãos do Sistema de Justiça (MP e Judiciário), bem como as falhas no controle externo e na direção mediata das investigações por parte do Ministério Público corroboram para um cenário de não responsabilização e conseqüente normalização do padrão desviante.

Segundo Misse, Grillo e Neri (2015, p. 48-49), já no registro da ocorrência a Polícia Civil aplica uma classificação administrativa diferenciada, de modo a distinguir tratar-se de morte decorrente de intervenção policial. Os registros dessas ocorrências costumam apresentar depoimentos com conteúdos idênticos, alterando-se apenas os nomes e alguns detalhes, apontando para a construção de uma narrativa-padrão pré-acordada. Geralmente, não há testemunhas além dos policiais autores do fato, o que dificulta o questionamento da versão narrada pelos agentes. A narrativa-padrão articulada possui elementos recorrentes, nos quais (1) houve confronto e a vítima atirou primeiro (corroborando a legítima defesa), (2) os feridos são resgatados com vida, mas morrem a caminho do hospital (de modo a confirmar a versão quanto ao dever de prestar socorro e de desincumbir os autores do isolamento da cena do crime) e (3) a apreensão junto ao corpo de armas e outros objetos que indiquem o envolvimento do morto com a prática de crimes. Além disso, já no próprio boletim de ocorrência, são relatados os delitos que supostamente teriam sido praticados pela vítima, buscando desde então sua criminalização como justificativa para a legalidade da intervenção. A redação da portaria que instaura o inquérito policial, pelo delegado de polícia, segue a linha de presunção de legitimidade da atuação policial por meio da culpabilização da vítima, inclusive solicitando a juntada de sua Folha de Antecedentes Criminais, procedimento não aplicado ao autor. Ou seja, os inquéritos “já começam com uma versão que, supostamente, esclarece as circunstâncias da morte e são conduzidos sem muito empenho para comprovar a veracidade de tal versão” (MISSE; GRILLO; NERI, 2015, p. 53).

Misse, Grillo e Neri (2015) relata ainda o fato de a imensa maioria dos inquéritos policiais serem arquivados pelo desconhecimento da autoria do fato. No entanto, nos casos de morte decorrente de intervenção policial, o autor já é conhecido desde o momento do registro da ocorrência, mas não há prisão em flagrante nem indiciamento porque todo o trâmite investigativo se dá sob a presunção de que a ação policial foi legítima.

Esse tipo de inquérito, ao contrário dos demais homicídios, não visa buscar a autoria das mortes, mas é desenvolvido, em tese, com o objetivo de verificar se os agentes atuaram em legítima defesa e dentro dos padrões legais, conforme a primeira versão apresentada na ocasião de registro de ocorrência. Se os delegados e promotores considerarem que os policiais fizeram uso dos meios necessários para conter o chamado “opositor”, eles não são indiciados nem denunciados por homicídio, sendo o inquérito arquivado, o que acontece em quase todos os casos (MISSE; GRILLO; NERI, 2015, p. 54).

Nesse contexto, a cumplicidade operacional entre os agentes da Polícia Civil e Militar fica evidenciada nos relatos onde não há constrangimento por parte dos agentes em afirmar que esse tipo de caso não é investigado, seja por (1) apesar de em menor número, as operações da Polícia Civil também resultarem em MDIPs, (2) a falta de interesse entre os agentes em se indispor com colegas ou com o Batalhão da PM, ou (3) opinião compartilhada de que a execução de pessoas supostamente envolvidas com atividades ilegais é lícita (MISSE; GRILLO; NERI, 2015, p. 55). Em virtude da precariedade e insuficiência do modo como tais investigações costumam ser conduzidas, a fé pública dos relatos policiais acaba prevalecendo, de modo que o destino da maioria desses inquéritos é o pedido de arquivamento pelo Ministério Público (MISSE; GRILLO; NERI, 2015).

Nos raros casos em que há oferecimento da denúncia e recebimento desta pelo juiz, o processo costuma ser marcado pela falta de provas, dados inconclusivos ou relativização dos laudos periciais e por uma linha defensiva fundamentada na criminalização da vítima, no desvalor social e na periculosidade do local onde o incidente ocorreu, mesmo nas circunstâncias em que os indícios não apontam qualquer envolvimento do morto com atividade delitiva (MISSE; GRILLO; NERI, 2015). Desse modo, o percurso da não-responsabilização policial e naturalização do desvio, passa pela revitimização do morto, o assassinato de sua reputação e sua intransigente culpabilização pelo crime do qual foi vítima, ao lado da criminalização coletiva da região onde a morte ocorreu.

O resultado de tais estratégias de normalização do desvio policial demonstra-se no baixo grau de responsabilização atingido. De acordo com Misse, Grillo e Neri (2015), para o período pesquisado, houve registro de 707 mortes decorrentes de intervenção policial no Rio de Janeiro, que resultaram em 510 registros de ocorrência e na instauração de 355 inquéritos. Destes, apenas 19 chegaram ao Tribunal de

Justiça, sendo que 16 foram arquivados e 3 tornaram-se ações penais, resultando em uma única condenação (MISSE; GRILLO; NERI, 2015, p. 67).

Nota-se, também, que a atuação do Ministério Público no controle externo difuso e na direção mediata das investigações cumpre papel decisivo na responsabilização pelos desvios:

Observou-se que a possibilidade de contestar a versão de legítima defesa apresentada pelos policiais está em parte condicionada ao entendimento particular de alguns promotores de que esses sejam inquéritos em que se deva atuar de maneira mais incisiva. Ainda que a má qualidade das investigações não ofereça elementos suficientes para apurar as circunstâncias das mortes, a presença de algum indício de ilegalidade pode induzir um promotor a levar o processo de incriminação adiante. Mesmo que a atuação do Ministério Público normalmente contribua para a tendência generalizada ao arquivamento desses inquéritos, encontramos nessa instituição algumas exceções à regra que a distinguem em relação à homogeneidade do descaso encontrado no trabalho da Polícia Civil (MISSE; GRILLO; NERI, 2015, p. 58).

Ou seja, ao mesmo tempo em que se observa que a atuação padrão do Ministério Público nesse tipo de caso contribui para a baixa resolutividade e legitimação da versão policial, é também nessa instituição que se mostra a maior potencialidade para alterar esse quadro. O retrato da excepcionalidade de uma ação “mais incisiva” por parte de alguns promotores, remonta a algumas das tensões para o controle externo no Ministério Público anteriormente discutidas: a contraposição entre a necessidade de uma ação estratégica e a independência funcional, os condicionamentos operacionais dos membros que acumulam a atribuição criminal e o controle difuso, bem como as dificuldades de adesão subjetiva à atividade de controle externo.

Quando o controle externo da atividade policial é insuficiente para promover a adequação das agências de segurança pública ao padrão de garantia dos direitos fundamentais previstos na Constituição, a consequência é a normalização do desvio e, por conseguinte, a multiplicação dos casos de abusos que resultam em violações aos direitos humanos. Aqui o problema do controle externo ganha proporções que extravasam a dimensão *interna corporis* do Ministério Público, das polícias e mesmo do Estado brasileiro, repercutindo no Sistema Interamericano de Direitos Humanos. É o que exemplifica a análise do caso Favela Nova Brasília vs. Brasil.

3.3 CASO FAVELA NOVA BRASÍLIA VS. BRASIL: O PADRÃO DO SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS NO CASO DE VIOLAÇÕES PRATICADAS POR AGENTES DO ESTADO

Por meio do Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992, o Brasil promulgou a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), da qual passa a Estado-parte e no qual assume perante a Organização dos Estados Americanos o compromisso de consolidar “dentro do quadro das instituições democráticas, um regime de liberdade pessoal e de justiça social, fundado no respeito dos direitos essenciais do homem” (BRASIL, 1992). Em 10 de dezembro de 1998, o Brasil reconhece a competência contenciosa da Corte Interamericana de Direitos Humanos, cuja Declaração de Reconhecimento foi promulgada por meio do Decreto nº 4.463, de 8 de novembro de 2002, integrando o país, assim, ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos (BRASIL, 2002).

Em 19 de maio de 2015, foi submetido à Corte IDH o caso Favela Nova Brasília vs. Brasil. Trata-se de reclamação decorrente de duas incursões promovidas pela Polícia Civil do Rio de Janeiro, em 18 de outubro de 1994 e em 8 de maio de 1995, que resultaram na execução extrajudicial de 26 pessoas, na tortura e violência sexual contra outras 3, das quais duas menores (CIDH, 2017). Buscou-se a responsabilização do Estado brasileiro pela ineficiência e morosidade nas investigações e na punição dos responsáveis, uma vez que o trabalho investigativo teria sido realizado “supostamente com o objetivo de estigmatizar e revitimizar as pessoas falecidas, pois o foco teria sido dirigido à sua culpabilidade e não à verificação da legitimidade do uso da força” (CORTE IDH, 2017, p. 3).

Em 16 de fevereiro de 2017, a Corte IDH prolatou sentença no caso Favela Nova Brasília vs. Brasil. Na peça, ao reconhecer a responsabilidade do Estado brasileiro, a Corte IDH faz considerações sobre (1) a violência policial no Brasil, (2) as normas relativas à devida diligência e prazo razoável em caso de alegadas execuções, (3) a independência dos órgãos investigativos em casos de morte decorrente de intervenção policial, (4) os efeitos dos “autos de resistência à prisão” nas investigações, (5) a ausência de proteção judicial efetiva para os familiares das

vítimas (CIDH, 2017). Além disso, ao definir as reparações às quais o Estado brasileiro está obrigado, a sentença também traz dispositivos diretamente relacionados ao controle externo da atividade policial pelo Ministério Público.

A Corte IDH reconhece a violência policial como um problema de direitos humanos no Brasil, bem como o perfil de suas vítimas como sendo de “jovens, negros, pobres e desarmados” (idem, 2017, p. 28). De igual modo, observa o alto índice de impunidade em tais casos, decorrente da incapacidade do Estado em promover investigações eficientes. Isso se dá em consequência do tratamento institucional que os homicídios praticados por policiais recebem. Desde sua classificação administrativa como “auto de resistência” (ou marcador semelhante), a linha investigativa adotada é a presunção de legítima defesa, ainda que a dinâmica dos fatos e os laudos periciais apontem em sentido contrário. Desse modo, a investigação não atua para verificar a compatibilidade da conduta policial com a possível excludente de ilicitude, antes, concentra-se no perfil da vítima e é encerrada apontando tratar-se de pessoa criminosa (CIDH, 2017). Diante desse quadro, note-se o reconhecimento da Corte à importância dos mecanismos de controle externo da atividade policial: “entre as medidas normativas existentes para enfrentar esse problema, o Ministério Público tem, entre as atribuições definidas no artigo 129 da Constituição Federal de 1988, a responsabilidade de controle externo da atividade policial” (CIDH, 2017, p. 31). As observações da Corte demonstram não apenas a gravidade que a letalidade policial normalizada representa à proteção aos direitos humanos no continente, mas também a centralidade do controle externo no enfrentamento dessa situação, o que transcende, em muito, qualquer percepção que pretenda classificá-lo como atividade secundária do Ministério Público.

A sentença do caso *Favela Nova Brasília vs. Brasil* também tece considerações a respeito das normas que satisfazem a exigência de devida diligência e prazo razoável na investigação de execuções extrajudiciais. Tais normas podem ser apresentadas da seguinte forma: (1) obrigação de os Estados-parte oferecerem recursos judiciais efetivos às vítimas de violações de direitos humanos; (2) em caso de uso de força letal por parte de agentes estatais, o Estado está obrigado a determinar se a privação da vida foi arbitrária ou não, elemento fundamental e condicionante para proteção do direito à vida; (3) a não investigação adequada de violações pode caracterizar seu favorecimento pelo poder público, comprometendo a

responsabilidade internacional do Estado; (4) o dever de investigar é uma obrigação de meios, não de fins, mas não pode ser mera formalidade condenada de antemão a ser infrutífera, ou como mera gestão de interesses particulares; (5) o dever de empreender uma investigação séria passa pelo exame do prazo da investigação, bem como pelos meios legais disponíveis à família da vítima, garantindo que possa ser ouvida e participar das investigações; (6) a efetividade das investigações de violações de direitos humanos depende de que não haja omissões na coleta de provas e no acompanhamento das linhas lógicas de investigação; (7) a falta de diligência nas investigações faz com que o transcorrer do tempo dificulte a elucidação do caso, caracterizando contribuição do Estado para a impunidade; (8) a devida diligência investigativa demanda a manutenção da cadeia de custódia de todo elemento de prova forense (CIDH, 2017). Quanto à garantia de prazo razoável de duração das investigações, a jurisprudência da Corte estabelece quatro critérios: “i) a complexidade do assunto; ii) a atividade processual do interessado; iii) a conduta das autoridades judiciais; e iv) o dano provocado na situação jurídica da pessoa envolvida no processo” (idem, 2017, p. 55). Desse modo, cabe ao Estado explicitar, de maneira fundamentada, os motivos que levaram à necessidade de dilação de prazos das investigações.

A Corte IDH ressalta a importância de se estender os pressupostos do devido processo legal também para a fase investigativa nas situações de violação de direitos humanos por parte de agentes estatais, com especial acento, nesses casos, à independência e à imparcialidade, sem as quais torna-se muito difícil lograr êxito na elucidação dos fatos e eventual responsabilização dos autores (CIDH, 2017). Nesse sentido:

o elemento essencial de uma investigação penal sobre uma morte decorrente de intervenção policial é a garantia de que o órgão investigador seja independente dos funcionários envolvidos no incidente. Essa independência implica a ausência de relação institucional ou hierárquica, bem como sua independência na prática. Nesse sentido, nas hipóteses de supostos crimes graves em que *prima facie* apareçam como possíveis acusados membros da polícia, a investigação deve ser atribuída a um órgão independente e diferente da força policial envolvida no incidente, como uma autoridade judicial ou o Ministério Público, assistido por pessoal policial, técnicos em criminalística e pessoal administrativo, alheios ao órgão de segurança a que pertençam o possível acusado ou acusados (CORTE IDH, 2017, p. 47).

A observação da Corte evidencia que, em tais casos e considerando o arranjo institucional do país, o Brasil melhor se adequaria ao padrão do Sistema Interamericano de Direitos Humanos se essas investigações fossem conduzidas, desde o início, pelo Ministério Público com o apoio de pessoal especializado.

Ainda no cuidado sobre a independência das investigações acerca de mortes decorrentes de intervenção policial, a Corte IDH oferece parâmetros para aferir a potencial suspeição dos investigadores, de grande utilidade para o controle externo, a saber:

i) os mesmos policiais investigadores são suspeitos em potencial; ii) são colegas dos acusados; iii) mantêm relação hierárquica com os acusados; ou iv) a conduta dos órgãos investigadores indica falta de independência, como a falha em adotar determinadas medidas fundamentais para elucidar o caso e, oportunamente, punir os responsáveis; v) um peso excessivo concedido à versão dos acusados; vi) a omissão de não explorar determinadas linhas de investigação que eram claramente necessárias; ou vii) inércia excessiva (CIDH, 2017, p. 47-48).

Por fim, em mais uma referência indireta aos mecanismos de controle externo, a Corte assevera que em alguns casos, as falhas na investigação são sanáveis pelo órgão supervisor, mas em outras, o decurso de tempo e a dimensão dos erros cometidos pelo investigador impossibilitam uma correção de rumos (CIDH, 2017). Fica subentendida, pois, a importância da atuação adequada do controle externo desde o primeiro momento das investigações.

Importante digressão da Corte, na referida sentença, diz respeito ao modo como a classificação administrativa efetuada pela Polícia Civil nos casos de morte decorrente de intervenção policial impacta o curso das investigações. Seja “resistência seguida de morte”, “homicídio decorrente de oposição à intervenção policial” ou simplesmente “auto de resistência” (nomenclatura já abolida, mas vigente no Rio de Janeiro à época do caso Favela Nova Brasília), o fato é que tal classificação constitui um marcador que ativa protocolos informais que ditam a forma como a investigação será (ou não) conduzida, podendo ser caracterizados por: (1) pressuposição de que o policial agiu no cumprimento da lei, reagindo proporcionalmente a injusta ameaça ou agressão por parte da vítima, (2) falta de diligência na investigação e desprezo pelos indícios que apontem para execução sumária, (3) adoção de linha investigativa voltada aos antecedentes e criminalização do morto, em vez de apurar as

circunstâncias e responsabilidade do autor do homicídio (CORTE IDH, 2017). Mais do que mero elemento semântico, a classificação administrativa desses casos acaba por configurar a percepção de investigadores e contribuir para um desfecho que quase sempre redunde na não elucidação do caso e na não responsabilização do autor do fato.

Os elementos apresentados para responsabilização do Estado brasileiro no caso *Favela Nova Brasília vs. Brasil* permitem aferir o que, segundo a Corte IDH, configura a ausência de proteção judicial efetiva para os familiares das vítimas, em consonância com o artigo 1.1 e 25 da Convenção Americana. Assevera-se a obrigação dos Estados-parte em garantir aos seus cidadãos recursos judiciais efetivos contra atos que violem seus direitos fundamentais. Nesse sentido:

a existência de recursos judiciais, por si só, não cumpre a obrigação convencional do Estado, mas que, nos fatos, devem ser instrumentos idôneos e efetivos, e que devem, ademais, oferecer resposta oportuna e exaustiva, de acordo com sua finalidade, isto é, determinar as responsabilidades e reparar as vítimas, caso seja cabível (CIDH, 2017, p. 58-59).

Desse modo, a Corte entende que a mera disposição normativa ou existência formal de instrumento jurídico não satisfaz a efetiva proteção dos direitos fundamentais. No caso examinado, a investigação foi considerada praticamente inexistente, diante das reiteradas omissões e dilação excessiva no prazo. Também se constatou que não houve a possibilidade de participação adequada dos familiares das vítimas na elucidação do caso, de modo a concluir que “o Estado não proporcionou às vítimas um recurso efetivo, por meio das autoridades competentes, que tutelasse seus direitos contra os atos que violaram seus direitos humanos” (idem, 2017, p. 59).

Ao atribuir a responsabilidade do Estado brasileiro no caso *Favela Nova Brasília vs. Brasil*, a Corte IDH estabeleceu a obrigação de uma série de reparações, voltadas tanto diretamente à parte lesada quanto a medidas institucionais que visam a não repetição de violações semelhantes. No sentido de adequar a conduta estatal doméstica aos padrões do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, destacam-se ao menos quatro pontos resolutivos da sentença que dizem respeito à atuação do Ministério Público, seja no controle externo da polícia, seja como titular da persecução penal, a saber: (1) publicação de relatório anual referente às mortes ocasionadas em

operações policiais, (2) instauração de mecanismos de investigação independente quando houver suspeita de mortes, tortura e violência sexual em decorrência de intervenção policial, (3) estabelecimento de medidas que garantam a efetiva participação das vítimas ou seus familiares nas investigações referentes a casos dessa natureza e (4) uniformizar a expressão “lesão corporal ou homicídio decorrente de intervenção policial” nos registros das polícias e do Ministério Público (CIDH, 2017).

A publicação de relatório anual das mortes ocorridas em operações da polícia deve conter dados relativos a eventuais óbitos de civis e policiais, em todos os estados da federação. Além disso, devem constar do relatório informações sobre as investigações promovidas nesses casos (idem, 2017). Ao determinar a obrigação, a Corte compreende a importância que tais estatísticas possuem na formulação, execução e acompanhamento de políticas públicas voltadas ao enfrentamento da letalidade policial. Reconhece, assim, a importância do Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisional e sobre Drogas (SINESP) e busca dar concretude ao dispositivo já existente no ordenamento jurídico doméstico, uma vez que apesar de sua existência formal “esse Sistema não divulga de maneira ampla e clara os dados de segurança pública no Brasil” (CIDH, 2017, p. 77).

Diante do quadro de baixa resolutividade das investigações de violência policial observado no caso concreto, decorrente, sobretudo, da falta de autonomia e de independência com que transcorrem tais procedimentos, a Corte afirma ser necessário “que o controle externo do Ministério Público em casos de violência policial se projete além da prática de supervisão à distância das investigações realizadas por delegados da própria polícia” (idem, 2017, p. 77). Desse modo, determina que desde a *notitia criminis* a investigação deve ficar a cargo de órgão diverso da agência policial envolvida, preferencialmente autoridade judicial ou o próprio Ministério Público, contando com o suporte especializado igualmente alheio à corporação implicada no incidente, estabelecendo o prazo de um ano a partir da publicação da sentença para que o Brasil se adeque à medida (CIDH, 2017).

No curso do caso *Favela Nova Brasília vs. Brasil*, constatou-se que a impossibilidade concreta de vítimas e familiares participarem de modo efetivo das investigações configurou violação à garantia de proteção judicial presentes no artigo 1 e 25 da Convenção Americana:

o Estado dispõe de normas que garantem a participação de um assistente de acusação em ações penais públicas. Sem prejuízo do exposto, não oferece nenhum marco legislativo que garanta a participação das partes na fase de investigação pela polícia ou pelo Ministério Público (CORTE IDH, 2017, p. 80).

Nesse sentido, compreendendo o papel secundário que a vítima ocupa no processo penal brasileiro e buscando a não repetição de tais violações, ordenou que o Brasil adote medidas para que vítimas de delitos e seus familiares possam ter garantida a participação nas investigações promovidas pela polícia ou pelo Ministério Público (CIDH, 2017).

Por fim, a Corte IDH concluiu que as investigações que envolvem letalidade policial já são iniciadas pressupondo a legítima defesa desde o registro da ocorrência. De igual modo, observou que a classificação administrativa empregada pela polícia tem efeitos sobre a forma como os trabalhos são conduzidos, na relevância atribuída ao caso e nos procedimentos formais e informais adotados pelas autoridades responsáveis. Assim sendo, no intuito de eliminar, ainda que no plano semântico, a presunção de legitimidade da ação policial e incentivar a imparcialidade e a independência nas investigações, a Corte determinou que o Brasil padronize a expressão “homicídio decorrente de intervenção policial” nos registros da polícia e do Ministério Público para os referidos casos, abolindo o conceito de “resistência” ou “oposição” (CIDH, 2017).

A análise do caso Favela Nova Brasília vs. Brasil permite constatar o hiato existente entre a programação legal-constitucional brasileira em matéria de garantia de direitos fundamentais (da qual o controle externo da atividade policial é parte) e o funcionamento das instituições às quais cabe resguardá-los em concreto. Note-se que apesar de algumas das determinações da Corte IDH dizerem respeito a alterações legislativas, a maior parte delas refere-se à devida aplicação de conceitos e instrumentos normativos bem assentados no ordenamento jurídico brasileiro. Em outras palavras, o desafio imposto ao Brasil, de adequação ao padrão do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, está mais relacionado à adesão material das instituições do Sistema de Justiça Criminal ao modelo legal – notadamente polícias e Ministério Público – do que propriamente à existência de lacunas legislativas que impeçam sua efetivação.

O caso também demonstra a dimensão estratégica que o controle externo da atividade policial ocupa no arranjo de garantia de direitos fundamentais. Além das referências diretas feitas pela Corte, é no âmbito do controle externo que residem a maioria dos mecanismos capazes de levar a cabo a efetiva proteção judicial às vítimas de violações por parte de agentes de segurança. Nesse aspecto, merece destaque a importância da modalidade difusa, uma vez que as graves falhas observadas no caso *Favela Nova Brasília vs. Brasil* estão no escopo de atuação dos órgãos ministeriais com atribuição criminal, que exercem o controle externo como corolário da direção mediata das investigações. O controle concentrado e o trabalho de auditoria mostram sua relevância no caso, como por exemplo, na inspeção do registro adequado da classificação administrativa das MDIP, ou na consolidação do relatório demandado pela Corte IDH envolvendo as ocorrências de morte em operações policiais. No entanto, é no exercício eficaz do controle externo processual que parece estar a chave para as grandes transformações possíveis no padrão de atuação policial e consequente avanço na proteção dos direitos fundamentais.

A situação dos direitos humanos no Brasil perante o Sistema Interamericano é bastante delicada, sobretudo em relação às violações decorrentes de intervenção policial. O que reclama a busca por soluções institucionais do Estado brasileiro, em especial do Ministério Público, órgão constitucionalmente competente para o controle externo da polícia e para a persecução penal, que goza de prerrogativas de autonomia e independência funcional que o dotam, ao mesmo tempo, de grande qualificação na abordagem do tema, mas também de grande responsabilidade perante o Estado e a sociedade brasileira.

4 A PROPOSTA DE NOVA REGULAMENTAÇÃO DO CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL PELO CNMP: UMA ANÁLISE CRÍTICA

Os elementos apresentados até o momento apontam para a imprescindibilidade do controle externo da atividade policial para a consolidação do sistema de garantias previsto no projeto constitucional brasileiro. Por um lado, elevando o padrão de eficiência e legalidade da persecução penal desde a investigação, com o que se concretiza a segurança pública como direito universal. Por outro, buscando a adesão da atividade policial a parâmetros de respeito aos direitos fundamentais compatíveis com a ordem democrática constitucionalmente estabelecida e, por consequência, com o Sistema Interamericano de Direitos Humanos.

Demonstrou-se também que sem uma atuação eficiente e eficaz do controle externo, dificilmente haverá uma adequação espontânea da atividade policial, uma vez que esta está sujeita a condicionamentos ocupacionais específicos, de modo a engendrar verdadeira subcultura policial. Pelo contrário, o histórico de abusos apresentado, os dados referentes à escalada da letalidade policial no Brasil e a análise do caso Favela Nova Brasília vs. Brasil (ver itens 3.2 e 3.3 *supra*) informam que a ineficiência ou omissão do controle externo criam ambiente propício para que a atividade de polícia, em vez de realizadora da segurança pública, incremente o nível de insegurança para os cidadãos.

Por outro lado, a tarefa de controlar externamente a atividade policial não se mostra de fácil execução e é permeada por tensões e contradições que abrangem lacunas legislativas, dificuldades no âmbito das polícias e do Ministério Público. A importância do controle, no entanto, transcende os problemas institucionais do Sistema de Justiça Criminal e impacta, inclusive, a responsabilidade internacional do Estado brasileiro perante o Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Desse modo, perdem força as narrativas que pretendem classificar o controle externo como atividade secundária ou menos importante do Ministério Público. Antes, exigem desse órgão esforços por soluções institucionais que visem o aprimoramento e densificação do controle da atividade policial.

É nesse sentido que se passa à análise de proposta de Resolução encaminhada, em fevereiro de 2021, pelo presidente da Comissão de

Acompanhamento Legislativo e Jurisprudência do Conselho Nacional do Ministério Público. Trata-se de tentativa de consolidação das resoluções expedidas pelo CNMP voltadas à regulamentação do controle externo da atividade policial e do controle externo da investigação de morte decorrente de intervenção policial, a saber, as Resoluções nº 20, de 28 de maio de 2007; nº 56, de 22 de junho de 2010; nº 65, de 26 de janeiro de 2011; nº 113, de 4 de agosto de 2014; nº 120, de 24 de fevereiro de 2015; nº 121, de 10 de março de 2015; nº 129, de 22 de setembro de 2015; nº 134, de 26 de janeiro de 2016; nº 201, de 4 de novembro de 2019. Além disso, o preâmbulo da proposta afirma considerar questões prementes do controle externo aqui abordadas, como (1) a obrigação internacional do Estado em investigar de forma eficiente e imparcial os casos de violações de direitos humanos praticadas por agentes de segurança pública; (2) o crescente número de mortos em operações policiais, sua necessária investigação, elucidação e responsabilização; (3) o dever do Estado, reconhecido pela Corte IDH, em promover o acesso e capacidade de atuação das vítimas de violações de direitos humanos e seus familiares em todas as etapas da persecução penal, desde a investigação (BRASIL, 2021).

O Capítulo I, compreendido entre o artigo 1º e 5º da proposta, trata das disposições gerais referentes ao controle externo da atividade policial pelo Ministério Público. Com acréscimos pontuais, o texto replica a redação contida na Resolução nº 20, de 28 de maio de 2007. O caput do artigo 1º informa as agências policiais sujeitas ao controle, dispostas no art. 144 da Constituição Federal (Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Ferroviária Federal, Polícias Civis, Polícias Militares, Corpo de Bombeiros Militares e Polícias Penais). Além destes organismos citados expressamente, a minuta faz referência às “polícias legislativas ou qualquer outro órgão ou instituição, civil ou militar, à qual seja atribuída parcela de poder de polícia, relacionada com a segurança pública e persecução criminal” (BRASIL, 2021). Em que pese a referência indireta do art. 144 às Guardas Civis Municipais (art. 144, §8º, CRFB/1988) e às agências de segurança viária (art. 144, § 10, CRFB/1988), melhor seria que a proposta disciplinasse de forma mais minudente a situação de tais autarquias quanto ao controle externo. Ressalte-se, por exemplo, que as guardas municipais estão presentes em 1.081 dos 5.570 municípios do país e que o Supremo Tribunal Federal, na ocasião do julgamento das ADIs 5948 e 5538 conferiu aos integrantes dessas forças o direito ao porte de arma de fogo.

Sobre o alcance do controle externo, a proposta de Resolução silencia a respeito das forças armadas. Além das suas atividades de polícia judiciária militar, há outras atribuições que se enquadram no escopo do controle, como a fiscalização de produtos controlados (explosivos, munições etc.) e operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO) (MARREIROS, 2017, p. 36). Esta última merece especial atenção, seja por seu emprego guardar similitude com a atividade de policiamento ostensivo, assumindo característica de ocupação territorial, seja pela recorrência com que vem sendo utilizada. De 1992 a 2019, houve a decretação, em média, de 4,82 operações dessa natureza por ano, voltadas à contenção da violência urbana (16,9%), segurança de grandes eventos e controle de manifestações políticas (27,9%) (CIDH, 2021, p. 122). A CIDH demonstrou grande preocupação com a militarização da segurança pública e o excessivo recurso ao exercício do poder de polícia por parte das forças armadas. Nesse sentido, a Comissão Interamericana alertou para “o impacto desproporcional que uma intervenção de caráter militar na segurança pública pode ter sobre os direitos humanos, em especial dos afrodescendentes, dos adolescentes e dos que residem nas áreas mais pobres” (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2021, p. 123). O caso do homicídio do músico Evaldo Rosa dos Santos, alvejado por 83 tiros, exemplifica a preocupação da CIDH quanto ao emprego das Forças Armadas nas políticas de segurança pública:

Para além do uso completamente desproporcional da força que vitimou Evaldo e Luciano, do viés de raça e classe que possivelmente guiaram a operação, e das aparentes tentativas do Exército de forjar uma justificativa para o curso de ação adotado. O caso reitera as dúvidas sobre a capacidade da justiça militar de apreciar, com isenção, a conduta de pares suscitadas pela Comissão (CIDH, 2021, p. 125).

Desse modo, o uso do poder de polícia pelas Forças Armadas, ainda que em caráter excepcional e temporário, constitui ambiente sujeito a violações a direitos fundamentais e deve ser passível de controle externo pelo Ministério Público.

Os objetivos do controle externo são explicitados no art. 2º, que conserva, em sua maior medida, a redação da Resolução nº 20, de 2007. Acréscimo relevante é proposto no inciso VIII, buscando adequar a regulamentação ao Estatuto da Igualdade Racial, que prevê como objetivo para o controle externo “a modificação das estruturas institucionais das forças policiais, para o adequado enfrentamento e a superação das

desigualdades decorrentes do preconceito e da discriminação étnico-racial, no exercício da atividade policial” (BRASIL, 2021). Trata-se de importante reconhecimento, ainda que formal, da existência do racismo institucional, de suas consequências na seletividade e violência policial, mas, sobretudo da necessidade de seu enfrentamento. A CIDH já havia destacado sua preocupação com tais práticas discriminatórias no Brasil ao comentar o conceito de “fundada suspeita”, segundo o qual marcadores socioeconômicos e étnico-raciais serviriam de base para uma concepção sobre quais sujeitos possuem predisposição a praticar atos criminosos (CIDH, 2021, p. 117). Nesse sentido, a inclusão do inciso VIII vai ao encontro da recomendação da CIDH:

A Comissão recorda ao Estado a necessidade de se abolir todas as práticas que utilizem estereótipos com base étnico racial, socioeconômico, bem como qualquer outra situação de cunho discriminatório por parte de agentes de segurança pública e profissionais da justiça (CIDH, 2021, p. 117).

Os artigos 3º, 4º e 5º, restantes ao Capítulo I referente às disposições gerais, tratam do modo como o controle externo deve ser exercido, das incumbências e prerrogativas dos órgãos ministeriais no exercício dessa atividade. Mais uma vez manteve-se a redação dada pela Resolução nº 20, de 2007, exceto quanto à inclusão do inciso X no art. 4º, que versa também sobre a adequação do regulamento ao Estatuto da Igualdade Racial, ao prever que cabe ao membro do Ministério Público, em sede de controle externo “zelar para que os registros de ocorrência de ilícitos penais contenham informações sobre a raça/cor das vítimas e autores, em consonância com a terminologia adotada pelo IBGE” (BRASIL, 2021). Também se trata de inclusão bastante adequada no sentido de melhorar a qualidade da produção de dados estratificados no âmbito da segurança pública. A Corte Interamericana já havia observado, no caso do Brasil, a ausência de recorte socioeconômico e étnico-racial nesse tipo de registro (CIDH, 2021, p. 117).

Os capítulos II e III da proposta de Resolução (artigos 6º ao 12) dedicam-se a instruir sobre os procedimentos operacionais que devem ser adotados pelos controladores nas visitas às repartições policiais civis e militares, bem como nas inspeções em estabelecimentos penais. Não se propõe alterações em relação ao texto

da regulamentação vigente, mantendo-se a dicção presente na Resolução nº 20, de 2007 e nº 56, de 2010 (BRASIL, 2021).

A atuação do Ministério Público na investigação de mortes decorrentes de intervenção policial é disciplinada no capítulo IV da proposta. Apesar de não trazer inovações em relação ao regulamento vigente, basicamente compilando o disposto na Resolução nº 129, de 2015, sua análise se faz relevante por tratar de um dos temas mais sensíveis no enfrentamento da letalidade policial em sede de controle externo, conforme demonstrado no caso Favela Nova Brasília vs. Brasil.

O artigo 13 da minuta, nos incisos de I a V, enumera as diligências que o Ministério Público deve garantir quando da ocorrência de MDIP, a saber: (I) comparecimento da autoridade policial ao local dos fatos para a preservação da cena e requisição das perícias cabíveis; (II) realização da perícia no suposto local do confronto; (III) necessidade de exame necroscópico minucioso; (IV) dever de comunicação do fato pela autoridade policial ao Ministério Público em até 24 horas; (V) instauração de inquérito policial específico (BRASIL, 2021). Interessante observar que tais disposições não constituem novidade normativa, antes, fazem referência expressa a dispositivos que já constam na legislação processual penal vigente. O que remete à reflexão acerca do fato de que a proteção judicial, nos casos de violações por agentes policiais, tem sido defeituosa mais pela dificuldade de adesão dos órgãos encarregados de promovê-la, do que propriamente pela ausência de disciplina legal que a viabilize.

Nos incisos VI e VII do artigo 13, a proposta faz bem ao especificar a necessidade de o inquérito conter informações detalhadas sobre a comunicação e movimentação das viaturas envolvidas nesses incidentes, bem como dispor especificamente sobre a apreensão e perícia das armas dos agentes implicados (BRASIL, 2021). As medidas trazem um duplo efeito para o controle externo. Por um lado, funcionam como uma recomendação de boas-práticas visando o aperfeiçoamento e eficiência do trabalho policial. Por outro, estabelecem um referencial de adequabilidade para tais procedimentos, fornecendo parâmetros objetivos para sua posterior auditoria em sede de controle extraprocessual.

O inciso VIII do mesmo artigo, prevê que “haja uma denominação específica nos boletins de ocorrência policial para o registro de tais fatos” (BRASIL, 2021). Nesse

sentido, cumpre rememorar as medidas de reparação e não repetição ordenadas pela Corte IDH ao Estado brasileiro no caso Favela Nova Brasília vs. Brasil:

O Estado deverá adotar as medidas necessárias para uniformizar a expressão “lesão corporal ou homicídio decorrente de intervenção policial” nos relatórios e investigações da polícia ou do Ministério Público em casos de mortes ou lesões provocadas por ação policial. O conceito de “oposição” ou “resistência” à ação policial deverá ser abolido, no sentido disposto nos parágrafos 333 a 335 da presente Sentença (CIDH, 2017, p. 90).

A adoção de uma “denominação específica” para os registros, mas sem que esta enfrente expressamente a presunção de legitimidade da ação policial e a culpabilização automática da vítima nos casos de morte em decorrência de intervenção policial, é insuficiente para satisfazer a determinação da Corte IDH. Sendo assim, cabe considerar que mesmo as expressões “auto de resistência” ou “homicídio decorrente de oposição à intervenção policial” consistem em denominações específicas para designar as ocorrências, mas notadamente inadequadas aos critérios do SIDH. Nesse caso, melhor seria que a proposta acatasse textualmente o que ordena a Corte IDH, uniformizando a designação “lesão corporal ou homicídio decorrente de intervenção policial”, não deixando margem para classificações que mantenham semanticamente presentes os conceitos de oposição ou resistência nesse tipo de registro.

No inciso IX do artigo 13, determina-se a regulamentação da prestação de socorro por agentes de segurança nos casos de confronto, buscando evitar a ocorrência de fraude processual com a alteração da cena do crime (BRASIL, 2021). A medida se mostra relevante, uma vez que na narrativa-padrão utilizada nos registros de MDIP, é recorrente o relato de que a vítima teria sido socorrida com vida, mas morrido a caminho do hospital, o que muitas vezes acaba por ocultar a remoção indevida do cadáver do local do crime. Nesse sentido, o papel da prestação de socorro na construção da narrativa-padrão é bem explicitado:

Narra-se que, após ser baleada, a vítima/criminoso fora levada a um hospital ainda com vida, explicação que visa a corroborar a legalidade das condutas policiais, pois teria sido prestado o devido socorro à vítima – cuja morte não é narrada como tendo acontecido no local dos disparos. Se ela ainda estava viva, não havia, portanto, necessidade de se preservar a cena do homicídio para a realização do exame de local do fato, mais conhecido como perícia de local. No entanto, promotores, defensores, juízes e mesmo policiais afirmam

que o relato de que foi prestado socorro à vítima ainda viva pode ser uma maneira de justificar a opção por desfazer a cena da morte, impedindo a realização da perícia mencionada (MISSE; GRILLO; NERI, 2015, p. 51-52).

Desse modo, a regulamentação da prestação de socorro pode ser útil para coibir fraude processual, garantir a realização da perícia de local e arrecadar mais elementos que corroborem para a solução do caso, que não apenas o relato dos policiais implicados.

O inciso X do artigo 13 replica dispositivo presente na Resolução nº 129, de 2015, prevendo a designação de órgão ou setor do Ministério Público para concentrar os dados referentes a MDIP e incluí-los no Sistema de Registro de Mortes Decorrentes de Intervenção Policial do Conselho Nacional do Ministério Público (BRASIL, 2021). A esse respeito, o relatório “O MP no enfrentamento à morte decorrente da intervenção policial” avalia que:

Apesar dos constantes esforços, ainda não se alcançou o patamar desejado quanto à alimentação dessas ocorrências no sistema, seja por falta de informações repassadas pelos próprios órgãos de segurança pública, seja pela falta de manutenção pelo Parquet de alguns Estados, de modo que os dados ora trazidos, ao menos por enquanto, ainda não são capazes de traduzir a verdadeira extensão do problema em nosso País, embora já representem o início de uma política institucional do CNMP de acompanhamento, *pari passu*, da atuação do Ministério Público nessa matéria (BRASIL, 2016, p. 3-4).

Assim, ainda cabe grande esforço institucional a ser empreendido no âmbito do Ministério Público para o adequado registro e publicização de tais estatísticas. Na sentença do caso *Favela Nova Brasília vs. Brasil*, a Corte IDH dispõe que “O Estado deverá publicar anualmente um relatório oficial com dados relativos às mortes ocasionadas durante operações da polícia em todos os estados do país” (CIDH, 2017, p. 89). Tendo em vista essa necessidade e o fato de as informações do SINESP a esse respeito não serem publicamente divulgadas, é desejável que o Ministério Público atue no sentido de produzir e publicar dados oficiais. Atualmente, os relatórios mais acessíveis sobre tais registros são disponibilizados pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, organização não-governamental.

No artigo 14, a proposta reconhece expressamente a competência do Ministério Público na formulação de políticas de prevenção à letalidade policial (BRASIL, 2021). A manutenção do dispositivo presente na Resolução nº 129, de 2015, está em

consonância com as atribuições constitucionais conferidas ao órgão, como titular da persecução penal e fiscal da ordem democrática e, de modo mais específico, como legitimado para o controle externo da atividade policial.

O artigo 15 reforça a necessidade de que os órgãos de execução do Ministério Público, nesse caso, os encarregados de atuar processualmente nas ocorrências concretas de morte em decorrência de intervenção policial, garantam que as diligências previstas no artigo 13 sejam efetivamente realizadas (BRASIL, 2021).

Já o artigo 16 expede recomendações adicionais nos casos de investigação de MDIP. Os incisos I e II remetem à legislação penal e processual penal vigente, reclamando atenção para possível fraude processual decorrente de remoção indevida de cadáveres, bem como reitera a importância da requisição de reprodução simulada dos fatos nas ocorrências dessa natureza. O inciso III alerta para que o órgão ministerial observe a necessidade de se postular a medida cautelar de suspensão do exercício de função pública para o agente implicado (BRASIL, 2021).

Os incisos IV e VII do artigo 16 versam sobre a tentativa de ampliar a efetiva participação dos familiares da vítima nas investigações oriundas de MDIP, tanto a partir da avaliação fundamentada das informações, provas e alegações que apresentarem, como também sendo notificadas das razões do Ministério Público no caso de arquivamento de inquéritos (BRASIL, 2021). Cumpre rememorar que no caso *Favela Nova Brasília vs. Brasil*, os óbices impostos à participação dos familiares das vítimas pelas autoridades investigativas foi motivo preponderante para que se condenasse o Brasil por denegação do direito à efetiva proteção judicial (CIDH, 2017). Além disso, a sentença consignou que:

O Estado deverá adotar as medidas legislativas ou de outra natureza necessárias para permitir às vítimas de delitos ou a seus familiares participar de maneira formal e efetiva da investigação de delitos conduzida pela polícia ou pelo Ministério Público, no sentido disposto no parágrafo 329 da presente Sentença (CIDH, 2017, p. 90).

O regulamento ministerial pode ser considerado um primeiro passo no atendimento à determinação da Corte IDH, bem como na alteração do papel secundário que a vítima ocupa hoje no processo penal brasileiro. No entanto, avanços

consistentes dependem da devida adesão às medidas pelos órgãos ministeriais e pela tradução de tais recomendações em práticas institucionais concretas.

A possibilidade de que o Ministério Público adote procedimentos investigativos próprios em caso de MDIP é abordada pelo inciso V do artigo 16 da proposta. A redação informa que tais procedimentos devem ser adotados “quando necessário”, mas não chega a avançar na descrição de quais seriam os pressupostos fáticos e jurídicos que configurariam a referida necessidade (BRASIL, 2021). Ávila (2015), ao discutir a possibilidade de investigação direta pelo Ministério Público, elenca algumas situações em que há interesse do órgão em investigar diretamente:

(i) ineficiência policial concreta (reiteradas remessas consecutivas dos autos à DP sem a realização de diligências, por mais justas que sejam as eventuais justificativas); (ii) urgência na produção da informação preliminar para alguma medida judicial (v.g., necessidade urgente de prisão preventiva para proteção à vítima ou iminência da prescrição etc.); (iii) controle externo da atividade policial: há necessidade de uma investigação independente de crimes praticados por policiais, que decorre da dúvida de eventual ausência de impessoalidade em razão do corporativismo natural de todas as instituições; (iv) investigação de crimes em que haja suspeita razoável de ineficiência de eventual investigação policial: suspeita de envolvimento de pessoas ligadas ao alto escalão do Poder Executivo, suspeita de infiltração do crime no aparelho estatal, suspeita de ausência de independência da autoridade policial; (v) complementações simples de investigações policiais: requisitar documentos para acompanharem o IP e subsidiarem o oferecimento da denúncia (ÁVILA, 2015, p. 780).

De todo modo, a investigação direta pelo Ministério Público já foi objeto de minudente regulamentação no âmbito do CNMP, por meio da Resolução nº 13, de 2 de outubro de 2006, não havendo óbices ou ausência de regramento que impeçam sua realização.

A direção das investigações, nas ocorrências de morte decorrente de intervenção policial, apresenta-se como questão central para a elucidação e eventual responsabilização dos implicados. Nesse sentido, a Corte IDH fornece longa digressão, na sentença do caso Favela Nova Brasília vs. Brasil, sobre a necessidade de independência e imparcialidade dos investigadores em relação aos envolvidos, o que requer “a ausência de relação institucional ou hierárquica, bem como sua independência na prática” (CIDH, 2017, p. 47). Observa também que “considera necessário que o controle externo do Ministério Público em casos de violência policial

se projete além da prática de supervisão à distância das investigações realizadas por delegados da própria polícia” (CIDH, 2017, p. 77) e, por fim, ordena ao Brasil, no prazo de um ano a partir da referida sentença, que nos casos de MDIP:

desde a *notitia criminis* se delegue a investigação a um órgão independente e diferente da força pública envolvida no incidente, como uma autoridade judicial ou o Ministério Público, assistido por pessoal policial, técnico criminalístico e administrativo alheio ao órgão de segurança a que pertença o possível acusado (CIDH, 2017, p. 89).

Diante de todos esses elementos, da conjuntura crítica para os direitos humanos que a letalidade policial representa no país e do potencial que a investigação autônoma pelo Ministério Público possui para alterar essa situação, a proposta do inciso V do artigo 16 da minuta de Resolução mostra-se tímida e insuficiente em termos de adequação aos parâmetros do SIDH. O cenário reclama maior protagonismo do Ministério Público nesses casos do que apenas a possibilidade de se adotar procedimentos próprios de investigação, sem especificar as razões de fato que ensejariam tal medida. Mais apropriado seria acatar integralmente a determinação da Corte IDH, conduzindo a uma especialização do Ministério Público para o controle direto das diligências investigatórias nos casos de MDIP, desde a ciência da notícia do fato.

Assim, em linhas gerais, a análise da nova proposta de Resolução que regulamenta o controle externo da atividade policial pelo CNMP, trata-se mais de uma tentativa de compilação dos normativos existentes, do que propriamente de uma inovação substancial na compreensão do controle externo pelo Ministério Público. Dentre os dispositivos analisados, apenas dois trazem novidade em relação às resoluções vigentes, a saber, o inciso VIII do artigo 2º e o inciso X do artigo 4º. Ambos relacionados à necessária adequação do controle externo ao Estatuto da Igualdade Racial. Os demais são uma consolidação da matéria das nove resoluções supracitadas, que vigoram sobre o tema.

Quanto ao alcance do controle externo, observou-se a falta de abordagem mais detalhada sobre a situação das guardas civis municipais e das agências de segurança viária. Além disso, não há referência ao controle externo no âmbito das Forças Armadas, tópico relevante pela competência de fiscalização dos produtos

controlados, mas sobretudo pelo exercício de poder de polícia nos casos de operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO).

O intento apresentado no preâmbulo, de promover maior adequação do regramento do controle externo aos diplomas internacionais, manteve os relativos avanços já trazidos pela Resolução nº 129, de 22 de setembro de 2015, quanto à participação dos familiares das vítimas na fase investigativa. Nas demais matérias, o regulamento permanece aquém do necessário para considerar-se adequado ao padrão do SIDH e para satisfazer as determinações da Corte IDH no caso Favela Nova Brasília vs. Brasil. Primeiro, porque a previsão de “denominação específica” a constar nos boletins de ocorrência oriundos de MDIP (art. 13, VIII da minuta) não padroniza a expressão “lesão corporal ou morte decorrente de intervenção policial”, nem afasta a possibilidade de subsistência de nomenclaturas que se valham dos conceitos de “oposição” ou “resistência”, proscritos pela Corte na sentença. Em segundo, porque a adoção de procedimentos investigatórios próprios pelo Ministério Público nas ocorrências de MDIP é apresentada apenas como possibilidade, “caso necessário”, e não indica quais elementos ensejariam tal necessidade. Fica, assim, num tom abaixo do ordenado pela Corte, que determina que tais investigações independentes devem se dar desde a *notitia criminis*.

5 CONCLUSÃO

A persistência da letalidade policial, seu incremento nos últimos anos, as falhas investigativas na elucidação e responsabilização em tais casos, têm ocasionado alertas e condenações ao Brasil perante o Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Isso coloca a estratégia brasileira de controle externo da polícia na ordem do dia, tanto no que diz respeito à eficiência das investigações, mas sobretudo quanto à adequação das agências de segurança pública aos parâmetros do Estado Democrático de Direito.

Trata-se de situação que não se transformará de modo espontâneo, uma vez que sua ocorrência é observada no transcorrer do tempo, nas diversas regiões do país, no campo e na cidade. Tampouco pode ser naturalizada como funcionamento normal das instituições democráticas, pois a legalidade da atuação estatal, em todas as suas dimensões, e o respeito aos direitos fundamentais são corolários do Estado Democrático de Direito. O caráter profundamente antidemocrático da letalidade policial se acentua quando se constata que é endereçada a estratos específicos da população, a saber, jovens negros pauperizados.

A atividade de controle da polícia pelo Ministério Público enfrenta diversos entraves para sua efetivação. A característica em si da atividade policial, convive com uma tensão permanente entre restrição de direitos individuais para realização da segurança pública como direito coletivo. Os profissionais que se ocupam deste ofício, dadas as condições em que o exercem, acabam por ser socializados numa subcultura corporativa que tende a ser leniente com os próprios desvios, tanto pela crença – muitas vezes confirmada pela realidade – de estarem diante de uma guerra, como também pelo foco no cumprimento da missão, o que propicia a naturalização das ilegalidades de eficiência.

As lacunas legislativas e a indeterminação jurídica de muitos conceitos presentes na regulamentação da atividade policial, trazem insegurança aos cidadãos e aos próprios policiais, ferindo o princípio da legalidade e abrindo espaços de discricionariedade não-controlada. Além de, em certa medida, dificultarem o controle externo a partir da falta de balizas bem definidas sobre determinados procedimentos de polícia.

O conflito institucional entre Polícia Civil e Ministério Público em torno do poder de investigar redonda em resistência por parte dos controlados e desconforto por parte dos controladores. A recorrente ausência de formalização e registro das diligências policiais observada nas delegacias de polícia constitui outro entrave objetivo ao controle externo, ao lado da falta de independência ou corporativismo observados nas corregedorias.

No Ministério Público, o condicionamento ocupacional dos membros com competência criminal estabelece certo grau de contradição entre a atuação processual – com o respectivo interesse no sucesso da ação penal - e o dever de garantir a legalidade dos procedimentos policiais. Controlar as ilegalidades de eficiência eventualmente praticadas pela polícia no curso de diligências investigativas, pode significar abdicar de material probatório valioso para o êxito em juízo. Desse modo, a adesão subjetiva ao controle pode ver-se prejudicada, relegada a um lugar secundário, uma vez que para os órgãos incumbidos da persecução penal, esta pode ser compreendida como prioritária e verdadeira atividade-fim do seu ofício.

Observou-se que a criação de núcleos especializados para atuar no controle concentrado promoveu um grau de diferenciação funcional entre estes membros e os que possuem atribuição criminal. A especialização coloca o controle da polícia como atividade finalística, aumentando o engajamento e propiciando o desenvolvimento de estratégias de atuação específicas. No entanto, a imediatidade presente na modalidade difusa processual a qualifica como espaço privilegiado para a repressão a ilegalidades, sendo a consolidação desta fundamental para qualquer transformação efetiva no controle da polícia.

As falhas e a insuficiência do controle externo praticado pelo Ministério Público, sobretudo em sua modalidade processual difusa, demonstram-se (1) na conformação de um padrão de atuação policial desviante, observado nas elevadas cifras de letalidade e nos reiterados episódios de violência registrados nas últimas décadas; (2) no baixo índice de resolutividade das investigações de mortes decorrentes de intervenção policial, bem como de processamento e responsabilização criminal nesses casos, e; (3) nas condenações sofridas pelo Estado brasileiro perante a Corte IDH, em consequência da não proteção efetiva às vítimas da violência estatal, onde se ordena expressamente que o Brasil adeque seus mecanismos de repressão à violência policial ao padrão do SIDH.

A Constituição Federal dotou o Ministério Público de amplos poderes para que este atue como verdadeiro fiscal da ordem democrática, o que inclui competência expressa e prerrogativas específicas para o controle externo da atividade policial. Em paralelo, muniu o Ministério Público com garantias de insulamento institucional que lhe conferem ampla autonomia e independência no desempenho de suas atribuições. É certo que eventuais restrições orçamentárias e limitações estruturais possam constituir algum grau de embaraço à sua atuação, mas a omissão observada – inclusive pela Corte IDH e pela CIDH - quanto à investigação e processamento por MDIP, parece caracterizar um padrão operacional nesses casos.

A proposta de nova Resolução acerca do controle externo pelo Conselho Nacional do Ministério Público, oportunidade de expedir regulamento que se adeque às determinações da Corte IDH, não o faz de modo satisfatório em relação a pontos sensíveis, como na investigação direta nos casos de MDIP e na padronização do registro das mortes decorrentes de intervenção policial. Ficando aquém do necessário para satisfação da sentença, mas sobretudo, abaixo do esforço esperado para o enfrentamento da verdadeira emergência em direitos humanos representada pelos índices de letalidade das forças de segurança.

A persistência da falta de proteção adequada aos direitos das vítimas de tais violações e da responsabilização dos implicados, diante da existência de fartos mecanismos para fazê-lo, corrobora a hipótese de que a eficácia do controle da polícia pelo Ministério Público está diretamente relacionada à adesão institucional e subjetiva de seus membros a essa atividade. Aqui se fala, notadamente, dos órgãos com competência criminal, encarregados do controle difuso processual. A estes cabe o controle mediato das investigações, requisitar e fiscalizar diligências, traçar linhas lógicas para o trabalho investigativo, solicitar instauração de inquérito policial, acompanhar seu andamento, coibir eventuais omissões e atuar em juízo no âmbito de eventuais ações penais. Trata-se da dimensão mais prolífica do controle externo e, sem a adesão desses órgãos ministeriais, dificilmente se logrará êxito em adequar os parâmetros brasileiros de proteção aos direitos humanos aos padrões do SIDH.

As conclusões apresentadas neste trabalho, sugerem pesquisa que se ocupe em investigar a adesão dos membros com atuação criminal ao controle externo da polícia, com foco na compreensão do condicionamento ocupacional próprio da persecução penal e como esse interfere na percepção e atuação no controle externo.

REFERÊNCIAS

ÁVILA, Thiago André Pierobom de. **Controle externo da atividade policial pelo Ministério Público**. 2015 Tese (Direito) - Universidade de Lisboa.

BATTIBUGLI, Thaís. A difícil adaptação da polícia paulista ao estado de direito (pós-1946 e pós-1985). **Dilemas-Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, v. 2, n. 3, p. 39-64, 2009.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **O MP no enfrentamento à morte decorrente da intervenção policial**. Brasília: CNMP, 2014.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução n. 20, de 28 de maio de 2007**. Regulamenta o art. 9º da Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993 e o art. 80 da Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, o controle externo da atividade policial. **Diário Oficial da União**, Brasília, 28 de maio de 2007, ano 2007. Acesso em: 6 nov. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Comissão de Acompanhamento Legislativo e Jurisprudência. **Proposta de Resolução, de 23 de fevereiro de 2021**. Dispõe sobre o controle externo da atividade policial e o controle externo da investigação de morte decorrente de intervenção policial, consolidando as Resoluções nº 20, de 28 de maio de 2007; nº 56, de 22 de junho de 2010; nº 65, de 26 de janeiro de 2011; nº 113, de 4 de agosto de 2014; nº 120, de 24 de fevereiro de 2015; nº 121, de 10 de março de 2015; nº 129, de 22 de setembro de 2015; nº 134, de 26 de janeiro de 2016; nº 201, de 4 de novembro de 2019, que regulamentam o art. 9º da Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993, e o art. 80 da Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, e incluindo dispositivos com conteúdos extraídos da Proposição nº 1.00220.2019-05, 23 fev. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF. Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 6 nov. 2021.

BRASIL. Decreto n. 678, de 05 de novembro de 1992. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. **Diário Oficial da União**, Brasília, 09 de novembro de 1992, ano 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0678.htm. Acesso em: 6 nov. 2021.

BRASIL. Decreto n. 4.463, de 08 de novembro de 2002. Promulga a Declaração de Reconhecimento da Competência Obrigatória da Corte Interamericana de Direitos

Humanos, sob reserva de reciprocidade, em consonância com o art. 62 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José), de 22 de novembro de 1969. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 de novembro de 2002, ano 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4463.htm. Acesso em: 6 nov. 2021.

BRASIL. Lei Complementar n. 75, de 19 de maio de 1993. Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União. **Diário Oficial da União**, 21 de maio de 1993, ano 1993.

BRASIL. Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. **Portaria nº 799, de 21 de novembro de 1996**. Disponível em:

https://www.mpdft.mp.br/portal/pdf/unidades/procuradoria_geral/nicceap/Portaria799-96.pdf

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. 2ª Vara Criminal da Comarca de Itu. **Sentença n. 0012422-57.2002.8.26.0286**. Relator: Hélio Villaça Furukawa. Julgamento em 04 de nov. de 2014. Diário Judicial Eletrônico. Itu, 04 de novembro de 2014.

CASARA, Rubens Roberto Rebello. **Estado pós-democrático. Neo-obscurantismo e gestão dos indesejáveis**. 2 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **A Situação dos Direitos Humanos no Brasil**. Organização dos Estados Americanos, 2021.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Sentença, de 16 de fevereiro de 2017. Caso Favela nova Brasília vs. Brasil, 16 fev. 2017.

COSTA, Ivone Freire. **Polícia e sociedade** : gestão de segurança pública violência e controle social. EDUFBA, 2005.

CRETELLA JR., José. Polícia e Poder de Polícia. **Revista de Direito Administrativo**, v. 162, p. 10-34, 1985.

DYNA, Eduardo Armando Medina. Da violência aos massacres: reflexões sobre o fenômeno das chacinas no Brasil. **Observatório de Segurança Pública**. 2021. Disponível em: <https://www.observatoriodeseguranca.org/pesquisas-e-estudos/daviolencia-aos-massacres-reflexoes-sobre-o-fenomeno-das-chacinas-no-brasil/>. Acesso em: 6 nov. 2021.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2021**. São Paulo: ano 15, 2021.

GOMES FILHO, Demerval Farias ; PEZZOTTI, Olavo Evangelista. Representação policial por mandado de busca e apreensão domiciliar sem prévia instauração de inquérito: ofensa ao mecanismo legal de controle externo. **O Ministério Público e o Controle Externo da Atividade Policial**. CNMP: Brasília, p. 32-34, 2017.

LIMA, Roberto Kant de. Direitos civis, estado de direito e “cultura policial”: A formação policial em questão. **Revista Campo Minado-Estudos Acadêmicos em Segurança Pública**, v. 1, n. 1, 2021.

MACHADO, Bruno Amaral. **Justiça Criminal: Diferenciação funcional, interações organizacionais e decisões**. 1 ed. São Paulo: Marcial Pons, 2014.

MARREIROS, Adriano Alves. O pouco conhecido controle externo da atividade policial no âmbito militar. **O Ministério Público e o Controle Externo da Atividade Policial**. CNMP: Brasília, p. 35-43, 2017.

MISSE, Michel; GRILLO, Carolina Christoph; NERI, Natasha Elbas. Letalidade policial e indiferença legal: a apuração judiciária dos 'autos de resistência' no Rio de Janeiro (2001-2011). **DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, v. 1, p. 47-71, 2015.

RAMOS, Beatriz Drague. **Operação Castelinho, que matou 12 pessoas em emboscada, chega à Corte Interamericana de Direitos Humanos**. Ponte Jornalismo. 2021. Disponível em: <https://ponte.org/operacao-castelinho-que-matou-12-supostos-membros-do-pcc-chega-a-corte-interamericana-de-direitos-humanos/>. Acesso em: 6 nov. 2021.

RAMOS, Beatriz Drague; MENDONÇA, Jeniffer. **‘Barbárie das barbáries’**: operação policial deixa mais de 20 mortos no Jacarezinho. Ponte Jornalismo. 2021. Disponível em: <https://ponte.org/barbarie-das-barbaries-operacao-policial-deixa-mais-de-20-mortos-no-jacarezinho/>. Acesso em: 6 nov. 2021.

ZACKSESKI, Cristina Maria; OLIVEIRA NETO, Edi Alves de; FREITAS, Felipe da Silva. Controle interno da atividade policial: um estudo qualitativo sobre as Corregedorias Cíveis e Militares do Nordeste brasileiro. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 2, n. 12, p. 66-90, 2018.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl *et al.* **Direito Penal Brasileiro**. Rio de Janeiro: Revan, 2003.