

Controle externo da atividade policial: panorama, problemas e perspectivas.

Deltan Martinazzo Dallagnol¹

1. Introdução: controle externo como garantia constitucional fundamental

Quando o cidadão é vítima de uma atuação ilícita de um criminoso comum, ele sabe a quem recorrer: à polícia. O mesmo não acontece quando é a própria polícia que vitima o cidadão. Quando este sofre a atuação ilícita de um policial, sendo exemplos mais frequentes a atuação violenta e corrupta, ele não sabe a quem recorrer e, mesmo quando sabe, tem medo de represálias.

Como conseqüência, na maior parte das vezes os direitos das vítimas de abusos policiais sucumbem em silêncio. Isso afeta, normalmente, o direito à incolumidade física e o direito à segurança pública, assegurados no artigo 5º, *caput*, da Constituição da República.

Mas não é só o abuso do poder que viola os direitos fundamentais. O uso ineficiente ou desviado dos recursos humanos e financeiros destinados à segurança pública igualmente repercute diretamente nos direitos individuais. É o princípio da vedação (ou proibição) da proteção deficiente², de índole igualmente constitucional, e cuja observância deve ser também fiscalizada.

Para assegurar o respeito aos direitos fundamentais, o Constituinte previu alguns instrumentos de sua proteção, como o *habeas corpus* e o *mandado de segurança*. E é nesse contexto, também, que a Constituição Federal previu, no artigo 129, VII, o controle externo da atividade policial.

Numa interpretação contextualizada e sistemática da Constituição, o controle externo da atividade policial é uma garantia dos direitos fundamentais mais básicos do cidadão. Enquanto artigo 5º, § 2º, da Constituição alberga a compreensão elástica dos direitos e garantias fundamentais, o artigo 60, § 4º, impede a supressão dessa garantia, erigida a cláusula pétrea.

Assim, a preocupação com o controle externo da atividade policial é uma preocupação com os direitos fundamentais do ser humano.

2. Discussão quanto ao órgão que deve realizar o controle externo

¹ O autor é Procurador da República em Curitiba, membro do Grupo de Trabalho em Controle Externo da Atividade Policial vinculado à 2ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, Coordenador do Grupo de Controle Externo da Atividade Policial do Estado do Paraná, co-autor da cartilha “Diretrizes para uma Polícia Cidadã”, co-autor do atual Roteiro de Controle Externo da Atividade Policial do Ministério Público Federal, e co-autor da página na *internet* específica sobre a matéria: <http://coex.prpr.mpf.gov.br>.

² Sobre o princípio, merecem referência os estudos de LENIO LUIZ STRECK. Dentre seus textos, os quais ressaltam a sua natureza constitucional e são facilmente localizáveis na *internet*, estão os seguintes:

- O dever de proteção do estado (*schutzpflicht*): o lado esquecido dos direitos fundamentais ou “qual a semelhança entre os crimes de furto privilegiado e o tráfico de entorpecentes”?

- O princípio da proibição de proteção deficiente (*untermassverbot*) e o cabimento de mandado de segurança em matéria criminal: superando o ideário liberal-individualista-clássico

- Bem jurídico e Constituição: da proibição de excesso (*übermassverbot*) à proibição da proteção deficiente (*untermassverbot*) ou *de como não há blindagem contra normas penais inconstitucionais*.

Há duas principais propostas para o controle da polícia fora do Ministério Público. A primeira é que seja exercido pelo Poder Judiciário. O problema desse modelo é que o Judiciário como regra é inerte, age apenas mediante provocação, o que inviabiliza que seja um órgão ativo contra os abusos policiais. Em contraposição, o Ministério Público é um órgão ativo, que deve atuar por vontade própria sempre que toma conhecimento de uma irregularidade.

A segunda proposta é no sentido de que o controle externo seja exercido por um Conselho de Polícia. Contudo, por maior que seja esse Conselho, será impossível que controle as centenas de milhares de policiais que atuam no Brasil. Tomando-se em consideração apenas o número de policiais estaduais (civis, militares e bombeiros), segundo dados de 2007 do Ministério da Justiça³, eles somavam 599.973 – excluídos, portanto, policiais federais, policiais rodoviários federais, agentes penitenciários e policiais da força nacional. Se o Conselho Nacional do Ministério Público conta com 14 Conselheiros, para se manter certa proporção entre o número de membros e o número de Conselheiros, o Conselho de Polícia precisaria contar com mais de 280 membros... Além disso, como os membros da Polícia não gozam de independência funcional, o que decorre da hierarquia essencial a instituições armadas, tal Conselho estaria sujeito à ingerência política. Em contraposição, o Ministério Público é uma Instituição já pronta, que conta com garantias constitucionais contra ingerências políticas, e é um órgão ramificado em todo o País, contando com mais de dez mil⁴ Promotores e Procuradores da República para dar exercer tal atividade.

O Ministério Público é o órgão mais preparado e mais indicado para exercer o controle externo da polícia. Não só pela iniciativa e penetração geográfica. Ele é o órgão que recebe todo o trabalho de investigação policial para oferecer uma acusação criminal e que, por isso, já detém um conhecimento especializado da atividade policial. O Ministério Público é o órgão que pode fazer acusações criminais e processar improbidade, tendo em suas mãos os mecanismos para reprimir as condutas desviadas. Ele está aberto, nas milhares de cidades em que instalado por todo o País, para receber diretamente os cidadãos e suas reclamações em contatos pessoais. Além de tudo isso, ele goza de independência funcional que não é própria dos demais órgãos do Poder Executivo, o que evita que as mesmas pressões governamentais que levam eventualmente a polícia a um agir ilícito, conduzam a uma apuração deficiente, ou mesmo inexistente, por parte de outro órgão subordinado ao mesmo governante.

3. Disputa entre Ministério Público e Polícias acerca do controle externo

Muitas discussões e textos sobre o controle externo da atividade policial apresentam argumentos lógicos que parecem disfarçar razões políticas de disputa de poder e vaidade. Não raro, a impressão que se tem é a de que os verdadeiros motivos do que se sustenta estão, num sentido psicológico, racionalizados⁵.

³

<http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJCF2BAE97ITEMIDAACCEEFBA784458E99DCADBC672C3096PTBRNN.htm>. Acesso em: 30 out. 2010.

⁴ <<http://www.cnmp.gov.br/portal-da-transparencia>>. Acesso em: 30 out. 2010.

⁵ Racionalização é o processo de achar motivos lógicos e racionais aceitáveis para pensamentos e ações inaceitáveis. É o processo através do qual uma pessoa apresenta uma explicação que é logicamente consistente ou eticamente aceitável para uma atitude, ação, idéia ou sentimento que causa angústia. Usa-

Em razão disso, deve-se colocar um pressuposto bastante claro no controle externo da atividade policial, o que pode ser estendido para todo o serviço público: embora cada cargo tenha seu rol de atribuições, atribuindo a Lei funções diferentes às diversas Instituições, nenhum servidor, tão somente por ocupar determinada função, está isento ou incólume a críticas e a desvios.

O Ministério Público, como a Polícia, está sujeito à prática de irregularidades dentro de seus quadros, e está submetido ao controle externo do Conselho Nacional do Ministério Público.

Contudo, em razão de peculiaridades próprias do serviço policial (uso da força física no âmbito interno do País, detenção de poder de fogo, uso contínuo de armas de fogo, contato direto e imediato constante com os cidadãos, com criminosos, com investigados e testemunhas⁶ etc.), e da importância da segurança pública interna do País (sob prisma de efetividade e eficiência), a Constituição entendeu imprescindível um especialíssimo controle sobre os organismos policiais. Tal controle foi atribuído ao Ministério Público porque, dada a estrutura de funcionamento dos órgãos de repressão à criminalidade, à iniciativa da ação penal e de improbidade, ao destino dado ao trabalho de investigação da polícia, ao poder de iniciativa, à independência funcional, à penetração geográfica do órgão e ao contato com a população, é a Instituição que melhor pode exercê-lo.

Ora, essas peculiaridades que tornam o serviço policial diferenciado, e engendram a necessidade de seu controle especializado, não diminuem, mas sim exaltam, a função policial e os agentes policiais. O controle do serviço público, aliás, não é novidade, nem se dá exclusivamente sobre a polícia. O próprio Ministério Público já exerce controle do bom funcionamento de diversos serviços públicos, ordenado na Constituição, em Leis Orgânicas estaduais e na Lei Complementar 75/93. A peculiaridade é que, diante das características próprias da polícia, e sensibilidade de seu controle sob aspecto de proteção aos direitos fundamentais, a Constituição o previu de modo separado e específico.

4. Relação entre Ministério Público e Polícias no controle externo e Polícia Cidadã

se a Racionalização para justificar comportamentos quando, na realidade, as razões para esses atos não são recomendáveis. A afirmação cotidiana de que "eu só estou fazendo isto para seu próprio bem" pode ser a Racionalização do sentimento ou pensamento de que "eu quero fazer isto para você, eu não quero que me façam isto ou até mesmo, eu quero que você sofra um pouco". Também pode ser Racionalização a afirmação de que "eu acho que estou apaixonado por você". Na realidade poderia estar sentido que "estou ligado no teu corpo, quero que você se ligue no meu". Racionalização é um modo de aceitar a pressão do Superego, de disfarçar verdadeiros motivos, de tornar o inaceitável mais aceitável. Enquanto obstáculo ao crescimento, a Racionalização impede a pessoa de aceitar e de trabalhar com as forças motivadoras genuínas, apesar de menos recomendáveis. < <http://moranapsicologia.blogspot.com/2006/07/macanismos-de-defesa-psicanalise-iv.html>>. Acesso em: 30 out. 2010. Ou ainda: É uma forma de substituir por boas razões uma determinada conduta que exija explicações, de um modo geral, da parte de quem a adota. Os Psicanalistas, em tom jocoso, dizem que racionalização é uma mentira inconsciente que se põe no lugar do que se reprimiu. É um processo pelo qual o sujeito procura apresentar uma explicação coerente do ponto de vista lógico, ou aceitável do ponto de vista moral, para uma atitude, uma ação, uma idéia, um sentimento, etc., cujos motivos verdadeiros não percebe; fala-se mais especialmente da racionalização de um sintoma, de uma compulsão defensiva, de uma formação reativa. < <http://fundamentosfreud.vilabol.uol.com.br/mecanismosdedefesa.html>>. Acesso em: 30 out. 2010.

⁶ Característica essa ausente no Exército.

A existência do controle externo do Ministério Público sobre a Polícia não coloca os policiais num banco de suspeitos.

O recente Filme Tropa de Elite 2, em que foi co-autor o antropólogo Luiz Eduardo Soares, explora a ofensa aos direitos humanos causada tanto pela corrupção policial como pela violência policial. O filme estigmatiza a polícia em dois aspectos: diz que de um lado ela é corrupta, e que no lado que não é corrupta é violenta.

Mas há um terceiro lado, maior do que os dois primeiros na maior parte do Brasil: é a polícia cidadã⁷, que presta um serviço público essencial aos cidadãos, de segurança pública.

Embora se saiba que a violência (em seus extremos a tortura e o extermínio) e corrupção (em seus extremos a concussão e a extorsão) incrustadas em alguns setores da polícia constituem uma realidade⁸, e que ambas ofendem os direitos fundamentais do cidadão à incolumidade e à segurança pública, tais abusos devem ser tratados como exceções ao bom trabalho policial, e não como regra. Esse é o pressuposto de que parte o controle externo das policiais.

Nesse sentido, propugna-se que os Grupos de Controle Externo, sempre que possível, unam esforços com as Chefias e Corregedorias das Polícias, aproveitando suas experiências e poder de regulação da atividade, tendo em vista o foco em comum de promover mecanismos para uma polícia eficiente, correta e que respeite os direitos fundamentais.

5. Mudança de paradigma na área federal

Embora previsto o controle externo desde 1988, o controle externo, por muito tempo, foi desenvolvido na modalidade difusa e na repressão a ilícitos graves praticados por policiais, através de investigações e denúncias criminais, bem como ações de improbidade administrativa.

Irregularidades de gravidade (aparente) média e menor, contudo, passaram ao largo de uma atuação profissional e disseminada que se desse de modo efetivo. O problema, contudo, é que algumas irregularidades de média ou menor gravidade podem esconder ilícitos bem mais graves.

Assim, por exemplo, a lacração defeituosa de entorpecentes, e a ausência de seu registro, peso, e checagem quando da troca das chaves do depósito, pode esconder o desvio de drogas por policiais. A ausência de comunicação de sindicâncias e Procedimentos Administrativos Disciplinares, a que a Polícia está obrigada pelo art. 15 da Lei de Improbidade, mas nem sempre efetuou ou efetua em todo o Brasil, pode impedir a apuração criminal e de improbidade de ilícitos graves praticados, os quais deixaram de ser corretamente apurados. A falta de registro de armas particulares de policiais pode esconder a prova de autoria dos crimes praticados por milícias e grupos de extermínio. A falta de um controle detalhado de todas as placas reservadas de

⁷ Foi lançada, recentemente, pelo Ministério Público Federal, a cartilha “Diretrizes para uma Polícia Cidadã”, disponível na página na *internet* do Grupo de Controle de Atividade Externo da Polícia no Paraná: <http://coex.prpr.mpf.gov.br/>.

⁸ Veja-se o Relatório da ONU sobre as altas taxas de violência policial e grupos de extermínio no país: <<http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=10089&LangID=E>>. Acesso em: 30 out. 2010.

veículos pode ocultar, como já ocultou, o seu uso para fins particulares a fim de burlar multas de trânsito. A falta de fiscalização sobre excessos de velocidades praticados desnecessariamente com viaturas quando não há urgência no serviço pode acarretar atropelamentos e mortes.

O controle na modalidade concentrada, que objetiva desenvolver uma fiscalização mais efetiva sobre todas as irregularidades praticadas na Polícia, e também sobre a eficiência do trabalho policial, começou a caminhar com passos mais largos no âmbito federal com a edição da Resolução 88, em 2006, pelo CSMPF, que previu a designação de um grupo em cada Estado para exercer o controle externo, e com a edição da Resolução 20, em 2007, pelo CNMP, que diferenciou o controle difuso do concentrado, atribuindo este último a um grupo designado para essa função.

Tais resoluções avançaram significativamente em dois sentidos:

- 1) primeiro, atribuíram e delimitaram responsabilidade ao conferir uma atividade, antes esparsa, a um grupo específico;
- 2) segundo, promoveram a especialização do conhecimento numa área que é extremamente especializada. O conhecimento da estrutura organizacional das Polícias, dos recursos materiais e humanos disponíveis, de sua regulação interna, isso em relação à Polícia em cada Estado, que tem peculiaridades próprias, é algo que demanda o investimento de estudo, análise e trabalho ao longo de um tempo significativo.

6. Avanços obtidos nos últimos anos

Essa especialização da atividade em um grupo delimitado de pessoas surtiu, ao longo dos últimos anos, efeitos positivos. Várias iniciativas foram desenvolvidas em vários Estados, o que merece reconhecimento.

Primeiro, passaram a ser feitas inspeções de trabalho em várias Delegacias e Superintendências de Polícia Federal. Nelas são verificados os depósitos de bens apreendidos e de entorpecentes, a situação de veículos apreendidos em depósitos, a regularidade das justificativas de multas a veículos por condução acima de limites de velocidade, a existência de solicitações de inquérito sem que tenha sido instaurado para além de um tempo razoável, a existência de um efetivo policial minimamente suficiente para o local etc.

Além da inspeção, o Ministério Público Federal elaborou um roteiro de atuação no controle externo, profissionalizando tal atividade, em que são sugeridas ainda dezenas de rotinas de atuação.⁹

Como exemplo dessas rotinas podemos citar o início do acompanhamento, em vários Estados, aos Procedimentos Administrativos Disciplinares que tramitam nas Corregedorias das Polícias. Embora todo agente público tenha obrigação de comunicar ao Ministério Público atos que possam configurar improbidade administrativa, o que está previsto no art. 15 da Lei de Improbidade, tais comunicações não eram rotineiramente feitas na maior parte do país.

⁹ A primeira versão do roteiro está disponível para consulta pública na internet na seguinte página: <<http://coex.prpr.mpf.gov.br/>>. A segunda versão está disponível em área restrita para consulta de membros do Ministério Público no mesmo endereço eletrônico.

Agora, contudo, os Procuradores da República têm solicitado informações quanto aos PADs e Sindicâncias, o que tem permitido verificar ilícitos que deveriam ser apurados na área criminal e de improbidade e que, algumas vezes, não eram revelados. A descoberta de crimes que não foram apurados por falta da devida comunicação já ensejou, inclusive, acusações criminais contra dirigentes da Polícia Federal no Estado pela Procuradoria da República de São Paulo.

Como resultado desse acompanhamento, o Grupo de Controle Externo do Paraná, a título exemplificativo, tem, hoje, mais de 300 procedimentos de acompanhamento de sindicâncias, procedimentos disciplinares e inquéritos que apuram condutas de policiais, isto é, em que a própria polícia está investigando a polícia, o que propicia uma formação de um banco de dados acerca das espécies de ilícitos policiais mais repetidos e garante a regularidade e eficiência das apurações, pela intervenção quando necessário, já que casos em que o ilícito é praticado por um servidor público merecem uma atenção especial.

Também a título de exemplos de casos, tanto preventivos como repressivos, de atuação do Ministério Público, são disponibilizados alguns relatos na página do Grupo de Controle Externo da Atividade Policial do Paraná – GCEAP/PR (<http://coex.prpr.mpf.gov.br>).

Cumpra ainda mencionar a elaboração da cartilha “Diretrizes para uma Polícia Cidadã”, lançada recentemente no Encontro da Câmara Criminal do Ministério Público Federal, pela 2ª Câmara do Ministério Público Federal, que busca efetuar uma aproximação entre o Cidadão e a Polícia, bem como instruir aquele acerca de seus direitos e deveres no relacionamento com esta. A própria difusão dos órgãos aos quais o cidadão pode e deve recorrer no caso de abusos policiais tende a inibir as práticas ilícitas de maus agentes da Polícia.

7. Maiores dificuldades enfrentadas pelo controle externo na área federal

No âmbito federal podem ser destacadas pelo menos quatro dificuldades significativas no controle externo da atividade policial.

(1) A **primeira** dificuldade enfrentada no exercício do controle externo da atividade policial é a mesma dificuldade que o Ministério Público tem para apurar outros ilícitos de grande gravidade, e consiste no **silêncio do cidadão violado ou envolvido**, o qual é intensificado nos casos de abusos policiais por pelo menos três motivos: (a) *desconhecimento*; (b) *medo*; (c) *perda de confiança nas instituições*.

(a) Um deles consiste no desconhecimento e ausência da devida divulgação de informações: o cidadão não sabe a quem recorrer. Se a polícia, que deveria defendê-lo, é a própria autora da agressão, a quem buscar?

É essa omissão do cidadão, causada pelo *desconhecimento*, que se busca vencer com iniciativas como a cartilha polícia cidadã, e com a nova página na *internet* do Ministério Público Federal em matéria de controle externo da atividade policial (<http://coex.prpr.mpf.gov.br>), no qual aquela cartilha está disponibilizada, esclarecendo ao cidadão seus direitos e deveres no relacionamento com o policial, e informando a quem recorrer, Corregedorias e Ministério Público, quando acontecem abusos policiais. Iniciativa pendente de ser adotada, ainda, é a criação de um disque-denúncias para notícia de ilícitos policiais.

(b) Outro motivo que reforça o silêncio do cidadão é o *medo*. O cidadão, quando lesado pela própria polícia, que devia defendê-lo, vê-se intimidado e com medo de procurar a própria polícia ou outros órgãos, por recear represálias. O raciocínio é o de que melhor é sofrer um abuso, com a ofensa original, do que dois ou mais. E esse receio é fundado também na ideia difusa na sociedade de que a polícia, para proteger os interesses de seus integrantes, não mede esforços, ameaçando e até, se necessário, matando.

(c) Um terceiro motivo que instiga o cidadão ao silêncio é a o fato de que os órgãos a quem poderia recorrer, como Corregedorias ou Ministérios Públicos, perdem, junto com a atuação ilícita da polícia, sua *credibilidade*. Os abusos policiais desprestigiam não só a polícia, mas todo o aparato estatal de prevenção e repressão ao crime.

Isso gera uma cifra negra ou uma demanda reprimida que só será diminuída com a ampliação e divulgação dos canais pelos quais as pessoas podem registrar suas reclamações, seja nas Corregedorias, seja no Ministério Público.

(2) Uma **segunda** grande dificuldade é a inexistência, no âmbito federal e em muitos Estados, de Procuradores ou Promotores designados com atuação exclusiva no controle externo da atividade policial. Aqueles que desenvolvem o trabalho de controle externo normalmente o fazem por iniciativa e vontade própria, para colaborar com o interesse público, sem compensação na distribuição de trabalho. Isso conduziu, após cerca de 4 anos de evolução do controle externo, a uma situação em que existe uma espécie de barreira ou esgotamento operacional em vários locais. Promotorias ou Procuradorias que desenvolveram bastante o controle externo estão com sua capacidade operacional esgotada, e é necessário dar um novo passo na evolução da atividade, com a separação de Procuradores e Promotores para se dedicarem, com exclusividade, ao controle externo.

(3) Um **terceiro** problema enfrentado no controle externo é a inexistência, até o momento, de equipes técnicas nos Ministérios Públicos de apoio ao exercício da atividade, não só de assessoria, mas especialmente uma equipe técnica composta por analistas de informática e de comunicação, a fim de auditar os equipamentos de interceptação telefônica mais utilizados, como o “guardião” e o “sombra”. No âmbito do Ministério Público Federal já foram feitas propostas concretas nesse sentido à 2ª Câmara de Coordenação e Revisão e ao Procurador-Geral da República, contudo ainda não houve sua implementação.

(4) Um **quarto** empecilho do exercício do controle externo é a falta de números quanto ao aproveitamento do trabalho policial. Não há estatísticas seguras quanto ao número de inquéritos não instaurados, especialmente na área estadual, onde algumas polícias recebem milhares de notícias-crime semanalmente, mas instauram um número muito inferior de inquéritos. Não há também estatísticas seguras quanto ao número de inquéritos que se transformam em denúncias e em condenações.

8. Perspectivas para o futuro

Há algumas áreas em que o controle externo pode e deve se desenvolver nos próximos anos.

O **primeiro ponto** é o de uma **ação coordenada** por parte de todo o Ministério Público na área do controle externo. Deve-se definir uma pauta de trabalho, com prioridades, metas e prazos, a fim de que as melhores iniciativas já desenvolvidas localmente sejam efetivadas em âmbito nacional, e simultaneamente. Essa estratégia de atuação harmônica em âmbito nacional em regime – por exemplo – semestral chamará a atenção da sociedade para os temas fundamentais e prioritários do controle externo trabalhados, e permitirá uma maior troca de experiências e evolução nas atividades selecionadas. Tal tarefa pode vir a ser desempenhada pelo próprio CNMP, ou pela Câmara de Coordenação Criminal no âmbito federal.

O **segundo ponto** é a separação de membros do Ministério Público com **atuação exclusiva** na matéria de controle externo da atividade policial, contornando-se a barreira antes apontada de esgotamento da capacidade operacional dos grupos de controle externo.

O **terceiro ponto** é o **estudo das principais tipologias** de ilícitos policiais, isto é, dos principais modos como a corrupção, a violência e os abusos policiais se operacionalizam. Tal estudo deve ser feito a partir da formação de um banco de dados de ilícitos policiais, gerado a partir do conhecimento das irregularidades constatadas pelas corregedorias, em sindicâncias e procedimentos administrativos, bem como pelo próprio Ministério Público em sua atuação. Cabe aqui tomar emprestado o modelo genial, e que funciona muito bem, consistente estudo de tipologias (técnicas) de lavagem que acontece em âmbito internacional por parte do Grupo de Ação Financeira (GAFI/FAFT) e das Unidades de Inteligência Financeira (UIFs), os quais regulam, a partir de tal estudo, os setores e as atividades financeiras ou empresariais em que tais técnicas são empregadas, de modo a desenvolver procedimentos preventivos que permitam evitar tais ilícitos, e detectar sinais que permitam desvelá-los e reprimi-los.

A título de mero exemplo, a partir da constatação da existência recorrente de corrupção de policiais rodoviários, o Ministério Público pode emitir recomendação de que toda abordagem policial seja gravada. Outro exemplo: a partir da constatação de prescrição em casos concretos, pode-se recomendar que as Polícias estabeleçam sistemas informatizados de controle dos prazos prescricionais, bem como um sistema de distinção de casos por relevância. Ou ainda, pode-se recomendar a instalação de câmeras nas viaturas, como acontece em alguns países de primeiro mundo.

Após a regulação específica de determinadas atividades para prevenir e reprimir ilícitos, ou ainda para promover uma atuação mais eficiente, como aquelas exemplificadas no parágrafo anterior, o Ministério Público poderá avaliar as Polícias (estaduais e federais) que cumprem as recomendações, e as que não cumprem, expondo o resultado à sociedade.

Os estudos das tipologias de ilícitos policiais, a regulação das atividades, as recomendações e as avaliações de atendimento às recomendações podem ser feitos por um Encontro Nacional de Controle Externo da Atividade Policial (ENCEAP), ou por um Grupo de Ação em Controle Externo da Atividade Policial (GACEAP), com representantes dos Grupos de Controle de todos os Ministérios Públicos e com estrutura e funcionários próprios, que faria às vezes de um GAFI ou de uma ENCCLA (Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Ativos). Tal Grupo pode ser formado, por exemplo, na própria estrutura do Conselho Nacional do Ministério Público, e poderia ser responsável pela fixação de diretrizes semestrais de atuação para os Grupos que atuam na execução do controle externo nos Estados, o que se enquadra dentro das competências do CNMP de formular recomendações e expedir atos

regulamentares sobre a atuação dos membros do Ministério Público (artigo 130-A, § 2º, I, da Constituição), ou mesmo na estrutura da 2ª Câmara do Ministério Público Federal, a partir de ato do Procurador-Geral da República.

O **quarto caminho** pelo qual poderá e deverá trilhar o controle externo é a definição das prioridades de trabalho da polícia, em conjunto com esta, pelo Ministério Público. Os entes públicos precisam assumir que não têm condições de atender toda a demanda existente, cabendo, em nome da eficiência, selecionar prioridades e trabalhar com foco em resultados. O trabalho simultâneo sobre uma quantidade imensa de casos penais, com uma estrutura deficiente, pode significar resultado nulo. Dentro desse panorama, é irracional não estabelecer prioridades, para ter algum resultado.

Além disso, casos importantes de desvios de verbas públicas de grande proporção, de corrupção ou ainda de tráfico de significativos volumes de drogas e armas não podem deixar de receber atenção em função de crimes em relação aos quais há pequenas perspectivas de apuração de autoria, ou de pequena lesividade social.

Deve-se assentar que o princípio da obrigatoriedade da ação penal é um mito. Isso é muito claro na realidade das polícias estaduais, que recebem infinidades de notícias de delitos e instauram inquéritos, efetivamente, sobre apenas uma parcela delas. Tal seleção deve atender critérios objetivos, fixados conjuntamente com o Ministério Público, que deve tomar conhecimento e arquivar, ainda que em conjunto, os casos menos relevantes.

Também não se pode deixar de observar que, mesmo na esfera federal, grande parte dos recursos policiais (humanos e econômicos) são direcionados para ações administrativas desvinculadas das atividades de polícia judiciária que possam oferecer reconhecimento político, como, por exemplo, proteção de autoridades e policiamento ostensivo (preventivo) de fronteiras. Esse problema talvez será mais ainda acirrado com as Olimpíadas e a Copa do Mundo no Brasil. Tais tarefas não podem deixar de receber atenção das polícias, assim como as investigações não podem parar. Assim, o juízo de distribuição dos efetivos, em períodos críticos, até para salvaguarda do próprio administrador, deve ser compartilhado com o Ministério Público.

Assim, devem-se fazer escolhas e definir pautas de atuação da polícia ostensiva e judiciária, e isso deve ser feito em conjunto com o Ministério Público, titular da ação penal e responsável pelo controle externo da polícia. Essa definição conjunta de prioridades contribuirá com o interesse público e cercará o Administrador Policial de garantia contra responsabilização futura por deixar de priorizar determinadas tarefas ou casos penais.

9. Conclusão

O controle externo da atividade policial, garantia constitucional do cidadão inerente aos direitos fundamentais à incolumidade física e à segurança, atribuído pela Constituição ao Ministério Público, Instituição mais apta a exercê-lo, tem evoluído em ritmo acelerado nos últimos anos.

Recentemente foram implementadas várias medidas, no exercício do controle externo, que constituem controles sobre irregularidades que podem acobertar ilícitos graves, o que redundará em benefício da sociedade. O controle externo deve pressupor,

contudo, a atuação regular das polícias e agentes públicos, tomando-se os abusos como exceção.

A evolução do controle externo, para o futuro, passa pela necessidade de contornar alguns problemas fundamentais, cabendo: adotar medidas que estimulem o fim do silêncio das vítimas de ilícitos policiais; formar equipes técnicas para auditoria de sistemas de interceptações; designar membros do Ministério Público com dedicação exclusiva à atividade; formar bases de dados e sistemas eletrônicos que permitam avaliar a eficiência da atividade de investigação policial.

Além disso, contribuirão com o aprimoramento do controle externo a implementação de uma coordenação nacional da atividade, a formação de um ente nacional para estudo de tipologias de ilícitos policiais, regulação das atividades e sua avaliação, bem como a definição conjunta, entre Polícia e Ministério Público, das prioridades de atuação.

Também não se pode deixar de mencionar que é importante uma certa mudança de mentalidade, em que agentes ministeriais e policiais, conscientes dos objetivos comuns, contribuam mutuamente, com o respeito que ambas as Instituições merecem, com o aperfeiçoamento da atividade policial – espírito de trabalho conjunto que, felizmente, já existe em alguns locais.